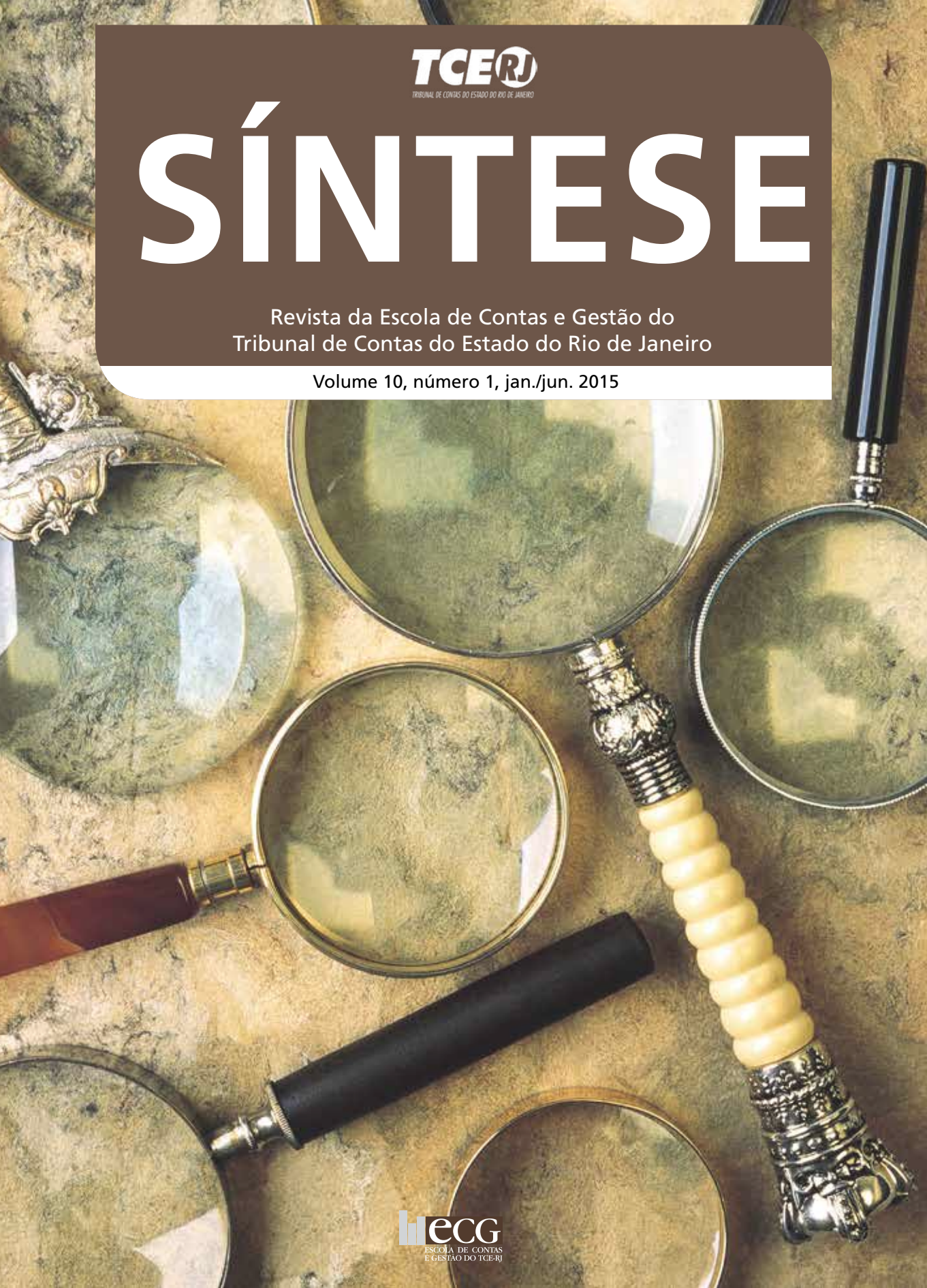
TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

Revista da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Volume 10, número 1, jan./jun. 2015



ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Volume 10, número 1, jan./jun. 2015

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro
2015

Conselho Deliberativo

Presidente
Jonas Lopes de Carvalho Junior

Vice-Presidente
Aloysio Neves Guedes

Conselheiros
José Gomes Graciosa
Marco Antonio Barbosa de Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman

Procurador-Geral do Ministério Público Especial
Horácio Machado Medeiros

Secretário-Geral de Controle Externo
Carlos Roberto de Freitas Leal

Secretário-Geral de Planejamento
José Roberto Pereira Monteiro

Secretário-Geral de Administração
Marcelo Alves Martins Pinheiro

Secretária-Geral das Sessões
Gardênia de Andrade Costa

Procurador-Geral
Sergio Cavalieri Filho

Chefe de Gabinete da Presidência
Ana Helena Bogado Serrão

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão
Paula Alexandra Nazareth

Coordenadora-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração
Fernanda Pedrosa

Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
ISSN: 1981-3074 - volume 10, número 1, jan./jun. 2015

A Síntese é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins. Foi lançada em novembro de 2006 em substituição à antiga Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica
Cláudio Martinelli Murta, Elaine Faria de Melo, Guilherme Pinto de Albuquerque, Jean Marcel de Faria Novo, Jorge Henrique Muniz da Conceição, Marcello Leoni L. de Arrufat Torres, Paula Alexandra C. P. Nazareth, Paulo Cesar Bessa Neves, Renata de Oliveira Razuk, Sérgio Lino da Silva Carvalho e Sérgio Paulo Vieira Villaça

Editora Executiva: Fernanda Pedrosa / **Editora Assistente:** Tetê Oliveira / **Projeto gráfico:** Inês Blanchart / **Diagramação:** Margareth Peçanha **Fotografias:** Jorge Campos e Banco de imagens da CCS/TCE-RJ, Penitenciária Esmeraldino Bandeira, Claudir Tigre (TCE-RS) / Alerj / **Arte e editoração:** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / **Revisão:** Márcia Aguiar, com colaboração de Luiz Henrique de Almeida Pereira (referências)

Impressa na Gráfica Rio DG

Periodicidade: Semestral

Tiragem: 500 exemplares – Distribuição gratuita

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
e-mail: pesquisas_ ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas
Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Semestral
ISSN: 1981-3074

Continuação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.

CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ.

SUMÁRIO

4 **EDITORIAL**
Presidente JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

6 **APRESENTAÇÃO**
Paula Alexandra Nazareth

8 **ESTUDOS**

10 O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e as perspectivas de aprimoramento institucional
Autores: Paulo Henrique Feijó e Pedro Jucá Maciel

36 GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social
Autores: Valfran de Aguiar Moreira e Cláudia Góes

56 (DES)INVESTIMENTO EM TRATAMENTO PRISIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO
Autor: Carlos Leandro dos Santos Reginaldo

76 ESCOLAS DE GOVERNO: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública
Autores: Rosa Maria Chaise, Sandro Trescastro Bergue e Sérgio Lino da S. Carvalho

100 CONSÓRCIO PÚBLICO: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de prevenção ambiental
Autor: Bruno Cerqueira Ribeiro

120 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação da política
Autora: Nathalia Gallo de Oliveira

146 CONTROLE INTERNO: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios
Autora: Patrícia da Cruz Fernandes



JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Uma das características marcantes da sociedade moderna é o constante surgimento de novos desafios, seja para as corporações privadas, seja para os governos e organizações do setor público. Cada vez mais, precisamos enfrentar situações complexas, em contextos diversificados, que exigem um paradigma gerencial baseado em flexibilidade na gestão, descentralização de funções e desenvolvimento do capital humano.

Nos últimos 15 anos, com o surgimento de crises em grandes corporações antes aparentemente inabaláveis, tem crescido o interesse pelo tema Governança Corporativa. O setor público também sofreu uma crise de descrédito, o que nos levou a buscar uma maior profissionalização da gestão, baseada nos modelos corporativos. Assim, a disseminação dos princípios da Governança Pública tem o objetivo de evitar, na origem, irregularidades como superfaturamento, licitação irregular, falta de projetos básico ou executivo, e estudos ambientais mal feitos.

No mundo globalizado, não há mais espaço para a gestão ineficiente e isolada. Por isso mesmo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro vem promovendo internamente uma verdadeira mudança cultural, baseada na melhor comunicação interna e externa, prontidão no atendimento de demandas, transparência e constante capacitação dos jurisdicionados, através da nossa Escola de Contas e Gestão.

O papel de um Tribunal de Contas não se resume à função de fiscalização e responsabilização. Tão importante quanto essas é a sua função didática, de orientação e capacitação do corpo técnico dos jurisdicionados, que vem se aprofundando e se profissionalizando nos últimos anos, principalmente após a criação da ECG.

Historicamente, o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas vinha dando mais ênfase à fiscalização da despesa, com foco nos gastos públicos. Nos últimos anos, no entanto, a necessidade de um maior controle da receita vem sendo crescentemente reconhecida e demandada pela sociedade, principalmente após o advento da LRF.

A LRF – que está completando 15 anos e é um dos temas desta revista – alçou a receita ao mesmo patamar de importância da despesa, tornando a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

Com o advento da LRF, marco das importantes mudanças institucionais adotadas no processo de ajuste fiscal que marcou a política econômica dos últimos anos, a previsão passou a constituir um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, juntamente com a instituição e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Temos contribuído e participado ativamente nas nossas relações externas, fortalecendo a parceria com todos os órgãos de nosso estado e com o sistema "Tribunal de Contas" no cenário nacional. A postura hoje adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – de ser um órgão mais orientador do que punitivo – também pode ser percebida no TCU, onde predomina uma forma de atuação mais pedagógica, no sentido de auxiliar os gestores públicos a evitar a prática de atos que possam levar à aplicação de sanções.

O TCE-RJ aderiu ao Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC) do Projeto Qualidade e Agilidade dos TCs, coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. A ferramenta proporcionará a autoavaliação de desempenho das Cortes de Contas brasileiras, com base em normas internacionais de auditoria.

O objetivo do projeto é fortalecer o sistema nacional de controle externo e contribuir para que as Cortes de Contas do País aprimorem a qualidade e agilidade dos seus serviços, oferecendo serviços de excelência.

Estas são contribuições importantes que procuramos dar à melhoria do sistema de controle da gestão pública no Brasil, no qual a Escola de Contas e sua revista têm papel fundamental.

Paula Alexandra Nazareth

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão - ECG/TCE-RJ

A **REVISTA SÍNTESE** ratifica o seu objetivo de estimular e divulgar a produção de conhecimentos em forma de artigos e trabalhos que possam trazer novas reflexões na área da Administração Pública.

Reafirmando o caráter multidisciplinar da publicação, nesta edição apresentamos artigos elaborados por servidores dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, autores externos especialistas e ex-alunos do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, oferecido pela Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ), que trazem uma diversidade de temas, tendo como fio condutor novas reflexões para uma melhor gestão pública.

O artigo que abre este número da **REVISTA SÍNTESE** trata da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que comemora, neste ano, 15 anos da sua vigência. Ela é, sem dúvida, um marco regulatório nas finanças públicas do País. "O nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e as perspectivas de aprimoramento institucional", de autoria de Paulo Henrique Feijó, professor de Gestão de Finanças Públicas e Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e Pedro Jucá Maciel, assessor parlamentar de Assuntos Econômicos no Senado Federal, apresenta uma retrospectiva histórica da LRF, desde as suas discussões iniciais para a aprovação, perpassando pela oposição política à lei até o momento atual.

"Gestão democrática dos Conselhos Municipais de Previdência: instrumentos de transparência dos Regimes Próprios de Previdência Social", de Cláudia Góes, procuradora do Município de Itaboraí, e Valfran de Aguiar Moreira, procurador do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de São Gonçalo, discorre sobre a importância destes Conselhos para uma melhor gestão dos Institutos de Previdência. Os autores apontam que transparência e capacitação são elementos fundamentais para a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. Este artigo é resultante do trabalho que recebeu Menção Honrosa no Prêmio Ministro Gama Filho em 2014.

Carlos Leandro dos Santos Reginaldo, analista de Controle Externo do TCE-RJ e também professor da ECG, assina o artigo "(Des)investimento em tratamento prisional no

Sistema Penitenciário Fluminense", que traz uma análise histórica sobre a política prisional, desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 2009 a 2014. O trabalho tem o propósito de suscitar a discussão sobre a qualidade dos investimentos realizados pelo poder público estadual nos aspectos referentes à gestão dos recursos humanos, financeira e orçamentária e o planejamento governamental.

"Escolas de Governo: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública", artigo assinado por Sandro Trescastro Bergue, diretor-geral da Escola Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; e os professores da ECG Rosa Maria Chaise, coordenadora de Estudos e Pesquisas da Escola, e Sérgio Lino S. Carvalho, titular da Coordenadoria de Auditorias Temáticas do TCE-RJ, apresenta diferentes experiências vivenciadas por estas escolas quanto ao seu papel pedagógico, tanto no aspecto do envolvimento da sociedade nas ações desenvolvidas pelo TCE-RJ como no incentivo e oferecimento de capacitação permanente aos seus técnicos, jurisdicionados e à sociedade. Dois relatos enfocando públicos diferentes, mas ambos com o objetivo final de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Fecham esta edição artigos resultantes de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs), elaborados por alunos da 2ª turma do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, da ECG/TCE-RJ. São trabalhos que discutem temas da maior relevância para a Administração Pública e que, ao mesmo tempo, relatam situações específicas da realidade vivida por esses alunos em seus municípios. Os artigos são: "Consórcio público: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de preservação ambiental", de autoria de Bruno Cerqueira Ribeiro, analista processual da Prefeitura de São Gonçalo/RJ; "Judicialização da política: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação de políticas públicas", de Nathalia Gallo de Oliveira, analista processual da Secretaria da Fazenda de São Gonçalo/RJ; e, encerrando esta publicação, "Controle Interno: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios", de Patrícia da Cruz Fernandes, contadora da Prefeitura de Santa Maria Madalena/RJ.

Esperando contribuir com a disseminação do conhecimento gerado em nosso Tribunal de Contas e pelos nossos parceiros, desejamos a todos uma boa leitura.

ESTU



10
O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e as perspectivas de aprimoramento institucional

36
GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social





56
(DES)INVESTIMENTO EM TRATAMENTO PRISIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

76
ESCOLAS DE GOVERNO: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública



DOS



100
CONSÓRCIO PÚBLICO: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de prevenção ambiental



120
JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação da política



146
CONTROLE INTERNO: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios



Foto: Alej

O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e as perspectivas de aprimoramento institucional

Paulo Henrique Feijó
Professor das disciplinas de Gestão de Finanças Públicas e Contabilidade Aplicada ao Setor Público
Pós-graduado em Contabilidade e Finanças pela Fundação Getulio Vargas

Pedro Jucá Maciel
Assessor parlamentar de Assuntos Econômicos no Senado Federal
Pós-doutor em Economia pela Universidade de Standford

"Tradicionalmente, o principal propósito das LRFs tem sido assegurar a consistência intertemporal da política orçamentária, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Na prática, isso significa que as LRFs limitam a discricionariedade dos governos na formulação dos orçamentos anuais, asseguram a estabilidade e transparência dos processos orçamentários e estabelecem controles adequados e responsabilidades para a execução do orçamento e a prestação de contas públicas. Consequentemente, esses mecanismos aumentam a credibilidade da política fiscal nos mercados e na sociedade."

Teresa Ter-Minassian

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal; Administração Pública; sustentabilidade das finanças públicas.

KEYWORDS: The Brazilian Fiscal Responsibility Law; Public Administration; Sustainability of Public Finances.

RESUMO: A proposta do Executivo Federal de uma Lei de Responsabilidade Fiscal não nasceu espontaneamente. Decorreu de uma nova exigência constitucional, trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa. O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional. Para avançar no projeto era fundamental conhecer as boas práticas internacionais que poderiam ser utilizadas como *benchmark* para o Brasil. A LRF é o grande marco regulatório das finanças públicas no Brasil e traduz a opção do país em assumir a responsabilidade de assegurar a consistência intertemporal da política fiscal, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Nesses 15 anos de vigência da lei, observou-se que as finanças públicas do Setor Público Consolidado passaram por um ciclo de solidez fiscal, verificado até 2008, e um processo de deterioração que atingiu seu auge no ano de 2014. Neste artigo, apresentaremos uma retrospectiva da LRF no país, desde as primeiras discussões para sua aprovação, passando pela oposição política à lei e contribuições da sociedade ao texto, até o momento atual. Por fim, vislumbramos algumas propostas para o aprimoramento institucional da Administração Pública brasileira.

ABSTRACT: It was not a spontaneous proposal of the Brazilian Federal Executive Staff to establish the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF). It was a result from a constitutional requirement of the Brazilian Constitutional Amendment nº 19/1998, which is known as the Administrative Reform Amendment. The historical context contributes to bring down the myth that the LRF was a demand of the International Monetary Fund. To go forward with the LRF project it was vital to know the international best practices that could be used as a benchmark for Brazil. The LRF is the major regulatory framework of public finances in Brazil and reflects the country's option to take responsibility to ensure the intertemporal consistency of tax policy, with the ultimate goal of guaranteeing the sustainability of the public finances. In these 15 years of the LRF, it was observed that the public finances of Consolidated Public Sector experienced a solid fiscal cycle, which was verified until 2008, and a deteriorating process that reached its peak in 2014. In this article, it is introduced a retrospective of the LRF in Brazil, starting with its first discussions which led to its approval, going into its political opposition, including society's contributions, to present-day. Finally, it is glimpsed some institutional proposals to the improvement of the Brazilian Public Administration.

INTRODUÇÃO

Incorporar disciplina fiscal na vida política dos governantes não é, em geral, uma tarefa fácil. Aliás, na vida pessoal e familiar é uma tarefa árdua e contínua e, se não praticada com seriedade, pode levar à insolvência pessoal e/ou da família. De maneira geral, não é tão diferente com os países.

Nos últimos anos vários países da Europa, ainda em função da crise de 2008, estão sendo obrigados a fazer seu dever de casa para demonstrar, além de outras coisas, a sustentabilidade de sua política fiscal e a solvência de sua dívida. No entanto, semelhante à vida pessoal, pouco adianta ter somente um ou dois anos de ajustes e disciplina fiscal e depois voltar a uma política fiscal indisciplinada. Até meados da década de 1990 essa era a prática adotada no Brasil, ou seja, a cada crise um pacote econômico e não se enfrentavam os problemas estruturais.

No mundo, cada vez mais se cristaliza a ideia de que a gestão das finanças públicas precisa de compromisso de médio e longo prazo com a disciplina fiscal. Neste sentido, diversos países passaram a adotar leis como instrumento institucional para sinalizar e diminuir a interferência política sobre tal compromisso, chamado genericamente de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De maneira geral, as LRF trazem princípios, objetivos e regras de conduta, refletidas também, em grande parte, nas leis que tratam do processo orçamentário.

No Brasil a consolidação dessa cultura acontece a cada dia, mas ganhou um marco institucional importantíssimo para o país, representado pela promulgação da Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, ou seja, às vésperas de um novo século o país recebia a sua Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas quando começou a gestação desta lei? Quais suas origens? Onde se foi buscar experiência? Como o Brasil conseguiu aprovar uma lei que limita a irresponsabilidade fiscal tão natural dos governantes? Alguns dizem que a lei nasceu por imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI). Será que foi mesmo? Para responder a estas questões, precisa-se entender a construção desse marco institucional.

ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA LRF DO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi a primeira na história do país a abrir uma seção específica apenas para o orçamento e ao lado do sistema tributário. Até então era comum a inclusão das regras orçamentárias no âmbito das competências do Poder Legislativo. A CF/1988 também inovou quando determinou que regras de finanças públicas sejam reguladas por lei complementar, portanto, aplicáveis às três esferas de governo.

Incorporar disciplina fiscal na vida política dos governantes não é, em geral, uma tarefa fácil.

Assim, a atual Constituição Federal, no Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, estabelece os seguintes dispositivos que se relacionam com finanças públicas e remetem para lei complementar a sua regulamentação:

> 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;
> 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. (Grifo nosso)
>
> [...]
>
> Art. 165. [...]
>
> § 9º Cabe à *lei complementar:*
>
> I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
> II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
>
> [...]
>
> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em *lei complementar.* (Grifo nosso)

Observa-se que desses três artigos constitucionais o que cita literalmente finanças públicas



é o artigo 163, que teve sua regulamentação ignorada por cerca de 10 anos, não sendo objeto de qualquer projeto de lei complementar, nem por iniciativa do Executivo, muito menos de parlamentares. O artigo 169, que trata de limites para a despesa de pessoal, foi objeto de regulamentação logo após o processo de estabilização econômica, quando se aprovou a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I), sendo esta a primeira regulamentação, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 96/1999, que, por sua vez, foi revogada pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Passados mais de 20 anos da publicação do texto constitucional, pode-se dizer que a lei complementar prevista no artigo 165, § 9º ainda não foi editada, principalmente no que se refere ao inciso I do referido parágrafo. No entanto, a LRF regulamentou alguns aspectos do inciso II deste artigo, mais relacionados com a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta. Na falta de lei complementar, a maioria das regras de que trata o inciso I foi recepcionada pela Lei nº 4.320/1964 ou consta do texto constitucional, como é o caso do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que fixa os prazos para encaminhamento e aprovação dos instrumentos de planejamento do governo: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, é importante ressaltar que a LRF não revogou a Lei nº 4.320/1964 e que tramitam no Congresso propostas de regulamentação dessa matéria e de substituição da referida lei, conhecida no meio mais técnico como Lei de Qualidade Fiscal. Também tem sido comum se legislar sobre o assunto na LDO de cada exercício, muitas vezes para suprir a lacuna deixada pela legislação.

Além de regulamentar o artigo 163, o artigo 165, § 9º, inciso II e o artigo 169, a LRF tratou de aspectos relacionados com o artigo 250 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998, que assim determina:

> Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

Verifica-se que quase todos os artigos constitucionais citados foram, de alguma forma, regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo ao mesmo tempo a base normativa para sua edição.

AS ORIGENS DA LRF NO BRASIL

Diante da letargia do Congresso Nacional em regulamentar o artigo 163 e da falta de interesse pelo assunto, no início do primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso começaram as movimentações para as reformas econômicas necessárias à consolidação do Plano Real. As palavras do então ministro da Justiça Nelson Jobim[1], em uma conferência que comemorou os 10 anos da LRF, espelham bem o contexto histórico e a estratégia do governo à época:

> O presidente Fernando Henrique Cardoso me convidou e eu convidei o ministro Gilmar Mendes para trabalharmos juntos no Ministério da Justiça.

1 Ministro da Defesa nos governos Lula e Dilma Rousseff. Na gestão Fernando Henrique, de 1995 a 1997, foi ministro da Justiça. Ocupou também as Presidências do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Conselho Nacional de Justiça. Elegeu-se, por duas vezes, deputado federal.

> Começamos a trabalhar nos textos da reforma – primeiro da econômica –, mas não queríamos apresentar uma emenda imensa e sim algumas pontuais. Ao oferecer uma emenda completa, você une inimigos contra o texto. Optamos por mandar emendas isoladas e progressivas e, assim, quando uma estava avançando, chegava outra e, assim, evitávamos a formação de oposições que se conjugassem. Em relação a isso, houve a reforma administrativa na Emenda Constitucional nº 19. Já se passaram 10 anos e ela, que foi trabalhada por nós em 1995 e depois pelo professor Bresser Pereira, veio a dar origem ao artigo 30 dessa emenda, que determina o seguinte: o projeto de lei complementar a que se refere o artigo 163, que é o artigo da LRF, será executado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 dias.
>
> Até que, nesse período, começou a negociação para a elaboração do anteprojeto de lei complementar. Observe que a Constituição de 1988 tinha mencionado essa lei e durante 10 anos não se tocou mais no assunto. Ele só foi retomado em 1998 quando a Emenda Constitucional nº 19 foi aprovada. No ano seguinte, houve um longo processo de formação de vontade majoritária, então publica-se na internet, chamam-se as pessoas, realizam-se debates na Fundação Getulio Vargas (FGV) e na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) sobre o texto que seria o do pré-projeto. Em consulta pública em dezembro de 1998, ele foi enviado à Câmara em abril de 1999. (JOBIM, 2010, p. 41-42).

Assim, a proposta do Executivo Federal para regulamentar a matéria não nasceu espontaneamente. Decorreu de uma nova exigência constitucional, agora com prazo, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida como "emenda da reforma administrativa", que estabeleceu:

> Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

É importante observar que nada acontece por acaso, pois o cenário de 1998 era de crise internacional, considerando que o mundo vivia naquele ano a crise da Rússia e, em janeiro de 1999, no Brasil vivíamos a crise da desorganização fiscal estadual. Logo, era fundamental enviar esse projeto também como uma reação do governo a essas duas crises. O projeto da LRF entrou na Câmara em 15 de abril de 1999, sendo o relator o deputado Pedro Novais e foi aprovado por 685 votos a favor e 86 contra. Deu entrada no Senado no dia 3 de fevereiro de 2000 e foi aprovado por 60 votos a favor e 10 contra.

O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional. Verifica-se, nas palavras de Nelson Jobim, que a iniciativa parlamentar que acabou por levar à criação da lei, na verdade se deu durante a tramitação da proposta de EC da reforma administrativa, enviada pelo Executivo Federal em 1995. Naquele momento, o foco da reforma não era econômico e não se sabia da grave crise externa que estouraria em 1998, e que levaria o Brasil a recorrer ao FMI, tendo com ele firmado acordo em outubro de 1998 – ou seja, anos depois de proposta a edição da norma programática

citada, e alguns meses depois de promulgada a emenda da reforma administrativa (junho de 1998). Parte da explicação do referido mito se dá pelo fato de que o programa com o FMI trazia entre as medidas de ajuste a serem tomadas pelo governo algumas de ações imediatas e outras de caráter estrutural[2]. Uma das medidas de caráter estrutural previa a edição da LRF – como um instrumento capaz de ordenar definitivamente as contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo. Cabe ressaltar que entre as ações imediatistas a serem adotadas estavam aquelas voltadas para o aumento da carga tributária, que, por sua vez, envolviam principalmente a postergação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) ou o aumento da contribuição social sobre o faturamento (Cofins).

O contexto histórico contribui para derrubar o mito propagado de que a LRF foi uma imposição do Fundo Monetário Internacional.

Assim, como ocorre em todas as situações em que o governo tem que mostrar um conjunto de ações para debelar um problema, diante da obrigatoriedade de elaborar a lei que regulamentava o artigo 163 da Constituição Federal, aproveitou-se a situação e se incorporou essa obrigatoriedade ao programa de ajuste com o FMI. Naturalmente aqueles que ignoravam o mandamento constitucional e conheciam o documento que estabeleceu o programa de apoio do FMI, logo associaram a lei a uma imposição do Fundo, não sendo tal fato uma verdade, porque o envio da proposta decorreu da aprovação da EC nº 19/1998.

Com o mandamento constitucional determinando prazo para envio do projeto de lei complementar, coube ao Ministério do Planejamento, sob o comando do secretário-executivo e depois ministro Martus Tavares, coordenar a elaboração da proposta no âmbito do Poder Executivo, tendo por base a concepção de que o mesmo deveria trazer uma mudança de caráter estrutural e não ser mais uma medida imediatista.

Para preparar a proposta, o Ministério do Planejamento envolveu sua assessoria econômica e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que à época era um órgão vinculado ao Ministério. Ao longo de todo o processo, muitos técnicos participaram da elaboração e discussão da proposta, bem como na tramitação no Congresso, mas dois se destacaram: José Roberto Afonso, do BNDES, e Selene Peres, servidora de carreira da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cedida para assessoria econômica do Ministério da Fazenda.

Para os técnicos do governo, o projeto da LRF deveria ter a pretensão de realizar uma mudança estrutural no regime fiscal brasileiro, de modo a se abandonar a prática recorrente de pacotes econômicos, ou seja, deveria ter uma visão mais abrangente e intertemporal da situação fiscal. Isso pode ser realmente visto de forma clara

2 Conforme texto divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 28/10/1998, bem como em memorando do FMI de 13 de novembro de 1998. (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1998).

em vários aspectos da LRF, que não somente se preocupa com equilíbrio orçamentário, mas busca o equilíbrio fiscal sustentável, incorporando mecanismos para evitar desequilíbrios fiscais no presente e no futuro, em particular buscando mitigar os repasses de desequilíbrios de um governante para outro.

Em trabalho publicado, Tavares *et al*. (1999) assim reconhecem o papel da LRF no contexto do ajuste fiscal de 1998:

> A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF insere-se nesse contexto porque, diferentemente das medidas de ajuste fiscal de curto prazo já implementadas, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três Poderes e em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os Poderes. Sua abrangência, tanto em termos de matérias como de conceituação de setor público e em termos temporais, é a maior possível.

Dessa forma, o Programa de Estabilidade Fiscal de 1998 apresentava claramente as medidas de resposta imediata à grave crise econômica, as quais o governo era obrigado a tomar, mas diferentemente dos outros programas trazia, não de maneira explícita para a sociedade, um projeto de institucionalização de responsabilidade fiscal permanente. O objetivo era construir a médio e longo prazo um novo padrão de gestão fiscal, que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por uma visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, ou seja, além de apagar o fogo, buscavam-se regras que evitassem que as queimadas (desajustes fiscais) acontecessem.

A BUSCA DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Para avançar no projeto, era importante delimitar a fronteira entre normas gerais de finanças públicas, normas de orçamento e aquelas que regulam o relacionamento entre o sistema financeiro, Banco Central (Bacen) e o setor público. Também era fundamental conhecer as boas práticas internacionais que poderiam ser utilizadas como *benchmark* para o Brasil. No ano da crise internacional (1998), Austrália e Reino Unido aprovaram suas leis de responsabilidade fiscal e a Nova Zelândia era o único país que já possuía LRF (CORBACHO; SCHWARTZ, 2007). Cabe ressaltar que este olhar para fora não era somente na busca de experiências de sucesso, mas também de modelos que não deram certo para que não se cometessem os mesmos erros.

Na área de finanças públicas algumas experiências de organismos internacionais se destacam, em particular, as propagadas pelo Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro. O FMI incentiva, de modo geral, práticas de transparência e publicidade das contas fiscais e de qualquer informação relacionada com as finanças públicas. Neste sentido, divulga que é essencial definir de forma clara no setor público as funções políticas e as de gestão fiscal, permitindo o conhecimento, por parte da sociedade, dos atos e decisões tomados pelo governo. A estratégia das políticas macroeconômica, fiscal e orçamentária e seus objetivos devem estar presentes nos instrumentos de planejamento do governo e disponíveis para o Legislativo e

para a sociedade sob a forma de norma ou documentos oficiais. O Fundo ressalta em suas políticas a necessidade de prestação de contas periódica ao Legislativo e à sociedade.

Um país muito citado como exemplo de boas práticas de finanças e contabilidade é a Nova Zelândia, que aprovou sua LRF (*Fiscal Responsibility Act)* em 1994. No modelo neozelandês, o Parlamento (equivalente ao Congresso Nacional) fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar. É uma experiência interessante, mas devem-se levar em conta as diferenças culturais do país (anglo-saxão), a extensão territorial pequena, ser constituído por um Estado Unitário (não funciona como uma federação) e o sistema parlamentarista de governo.

O modelo da Nova Zelândia não foca em resultados fiscais (primário e nominal) e valoriza indicadores de patrimônio líquido, o que é possível somente a países que possuem boas práticas contábeis. De maneira geral, considera como um bom princípio de gestão fiscal a redução da dívida pública a níveis prudentes, mas admite afastamentos temporários da meta de endividamento, sempre acompanhados de mecanismos para retorno ao patamar aceitável.

A experiência neozelandesa mostra a importância de se valorizar o cumprimento de metas, sejam quais forem, de não se manipular a informação para ajustá-la às metas fixadas e também da necessidade de gerenciamento dos riscos fiscais.

A União Europeia (UE), a partir do Tratado de Maastricht e sob o espelho principalmente da disciplina fiscal alemã, contribuiu para o mundo com a experiência de definição de critérios para verificação da sustentabilidade financeira de cada governo, que está associado em uma confederação. Não obstante a independência das nações que formam a UE, em que cada país tem autonomia para conduzir suas políticas, estas devem convergir para critérios acordados, aferidos por indicadores, como, por exemplo, a relação dívida/PIB, procurando sempre evitar déficits excessivos. Neste sentido, são monitorados indicadores do orçamento e do estoque da dívida para evitar que se descolem da meta, pois pode haver punições. Assim, nessa formação que guarda características similares a uma federação, o Tratado de 1992, precursor da unificação europeia, funcionou como um pacto de estabilidade e crescimento, onde cada Estado membro é responsável





por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado.

Os Estados Unidos têm uma interessante experiência com a edição do *Budget Enforcement Act* (EFA), em 1990, que estabeleceu normas de disciplina e controle de gastos do governo central com base em metas de superávit fixadas pelo Congresso e em mecanismos de controle de gastos, inclusive com a possibilidade de limitação de créditos para garantir limites (*Sequestration*). Por meio do EFA foram criados mecanismos de compensação orçamentária, de modo que o ato que provoque aumento de despesa deve estar acompanhado de outro que reduza outra despesa ou aumente receita (*pay as you go*), tudo isso aliado ao princípio de *accountability* [3]. No entanto, considerando a forte autonomia dos estados, as regras contemplam apenas o governo central.

Todo esse conjunto de experiências e a vasta literatura internacional serviram de insumos para a LRF brasileira, mas era fundamental incorporar os aspectos constitucionais e culturais do país. Os envolvidos no projeto sabiam que, para o ajuste fiscal imediato e a sustentabilidade a médio e longo prazo do controle da dívida, não havia uma solução ideal nem simplista. Era importante evitar o risco de a LRF se tornar uma grande carta de intenções na busca de ajuste fiscal, restringindo-se apenas a prever em seus artigos a meta para resultados fiscais e de endividamento – aproximando-se do modelo europeu, previsto no Tratado de Maastricht, que foca em índice máximo de déficit aceitável e de dívida para cada país membro.

Não obstante o modelo europeu ser o mais próximo de um modelo federativo, em que as entidades participantes têm sua independência orçamentária e financeira, na prática já se revelava algumas vezes inócuo, pois quando o limite era superado pelas nações mais poderosas que integravam o Tratado as sanções acabavam suspensas. Os técnicos do governo brasileiro sabiam que se importassem diretamente este modelo para o Brasil, em pouco tempo, os estados e municípios mais ricos teriam tratamento diferenciado quando desrespeitassem os limites. Logo, era necessário mais do que estabelecer um limite de déficit; precisava-se pensar em regras para prevenir e evitar que o déficit extrapolasse a meta. No entanto, o que fazer se o limite fosse excedido? Era também preciso pensar regras para corrigir eventuais desvios, dentro de prazos estipulados e com punições, porque, por princípio, um limite nunca pode ser ultrapassado, mesmo em casos adversos.

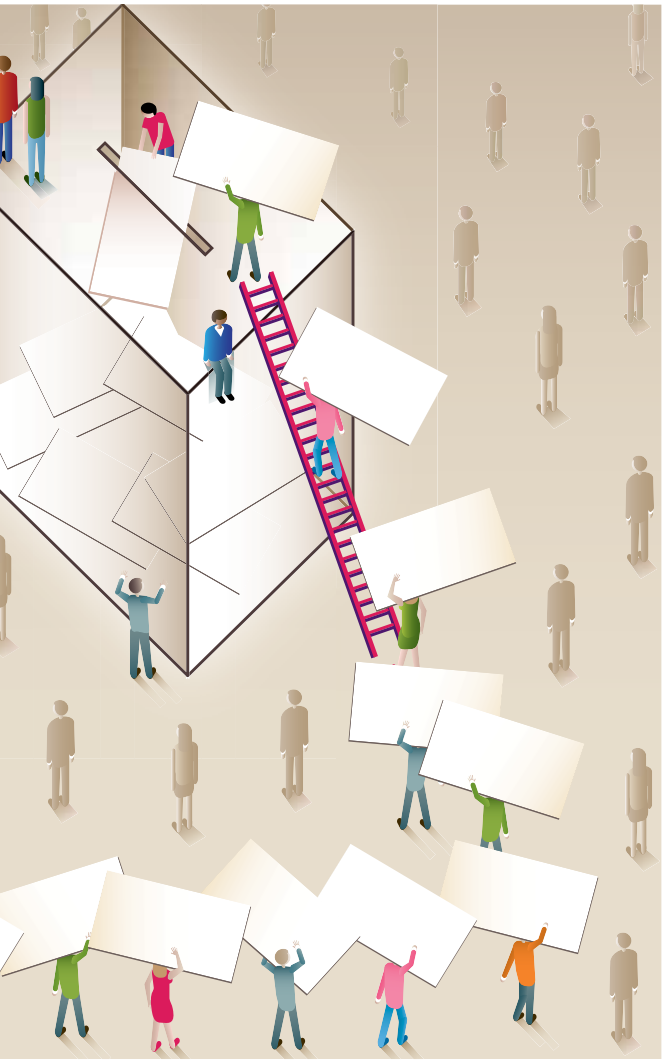
O estabelecimento de limites no texto da lei, sem remeter a nenhum comitê, bem como as regras



3 Não há uma única palavra no português que sozinha expresse o significado do termo "*accountability*", que, na sua acepção original, diz respeito, em geral, ao cumprimento de uma obrigação do funcionário público de prestar contas, seja a um organismo de controle, ao Parlamento ou mesmo à sociedade (CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, 2000). Groisman e Lerner (2000) levantam diversos termos que já foram utilizados como sinônimo no idioma espanhol, entre eles *responsabilidad, rendición de cuentas, rendición de cuenta* e *responsabilización*. No português a tradução que parece receber certo consenso na literatura é o termo responsabilização. Porém esta simples tradução não é feita sem antes uma perda parcial do significado original.

de recondução aos limites diferenciam a LRF brasileira. Por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal da Argentina se restringiu a implantar a fixação de um montante máximo de déficit público e remeteu os limites para um conselho que, diante das pressões políticas, não promoveu a esperada disciplina fiscal e, em consequência, não permitiu o controle do déficit e muito menos evitou que o país quebrasse em 2001, decretando moratória da dívida.

Acontece que o Brasil é um país em que existem leis que "pegam" e leis que "não pegam" e isto é típico da cultura brasileira. Logo, tudo parecia muito bonito na teoria e na visão dos técnicos do governo, mas como acreditar que uma lei que iria limitar o gasto do governo e exigir responsabilidade dos governantes com o dinheiro público, num país que também não tinha essa cultura, fosse realmente dar certo? As palavras do ex-ministro Martus Tavares refletem este aspecto da cultura nacional diante do desafio de se aprovar uma lei com este conteúdo e ao mesmo tempo fazer com que a lei "pegasse":



> Inicialmente, considero relevante lembrar as perguntas que eram feitas quando começamos a escrever esse projeto de lei. A que mais me chama a atenção hoje diz respeito ao nosso histórico político e administrativo: essa lei vai pegar? É algo que dói, mas é a nossa realidade. É a história da lei que pega. O cinto de segurança vai pegar ou não? O código de trânsito vai pegar ou não? Isso não deveria existir, mas existe.
>
> Nesse caso, não foi diferente. Quando começamos a discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela sua complexidade, pela própria natureza do tema, a dificuldade de comunicar à sociedade e ao Congresso do que se tratava era uma situação complicada. Era natural que a pergunta viesse à tona. E, se estamos aqui comemorando 10 anos da lei, é porque ela pegou e a resposta está dada. Ela existe, está em vigor, e é eficaz. (TAVARES, 2010, p. 48).

Mas se a lei "pegou", mesmo tratando de um assunto tão árido para a sociedade em geral, qual foi o seu diferencial? Talvez o grande diferencial tenha sido o processo de elaboração do projeto que, de forma inovadora,

buscou a participação popular por meio de audiências públicas realizadas para discussão e definição do texto antes do seu envio ao Congresso. Pela primeira vez na história do Brasil, importante e delicada matéria fiscal foi submetida pelo Governo Federal à consulta pública, por meio da publicação do anteprojeto de lei complementar acompanhado de exposição de motivos, permitindo que o público em geral enviasse sugestões, tendo por objetivo a revisão e elaboração do projeto. De acordo com os técnicos do governo, foram recebidas cerca de cinco mil sugestões ao anteprojeto, pela internet e nas audiências, com diferentes representantes dos governos estaduais e municipais e de entidades organizadas da sociedade, sendo que dezenas delas acabaram incorporadas ao projeto final do Executivo.

O TRÂMITE DA LRF NO CONGRESSO E A ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

Segundo José Roberto Afonso, que acompanhou o trâmite da LRF, quando o projeto chegou ao Congresso, em 15 de abril de 1999, primeiramente muitos parlamentares acreditaram que se tratava de projeto de revisão da Lei nº 4.320/1964, cabendo então à equipe técnica do Executivo esclarecer que se tratava da regulamentação do artigo 163 e não do parágrafo 9º do artigo 165 desta lei. De maneira geral, o projeto teve uma boa receptividade e começou a tramitar pela Câmara dos Deputados. Respeitando as demandas legítimas do Congresso num ambiente democrático durante os debates na Comissão Especial da Câmara, sob a relatoria do deputado Pedro Novais (PMDB/MA), foram realizadas alterações que tratavam do relacionamento do Tesouro com o Banco Central, exigindo-se transparência das políticas executadas pela autoridade monetária, seus impactos, objetivos e vedação para emissão de títulos pelo Bacen. Considerando sua complexidade, pode-se afirmar que o projeto foi aprovado em pouco tempo (nove meses). A votação em Plenário da Câmara iniciou-se em 20 de janeiro de 2000 e a aprovação se deu cinco dias depois, com 385 votos a favor e 86 contra.

O projeto chegou ao Senado em 3 de fevereiro do mesmo ano, passando pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CEA), sendo aprovado pelo Plenário em pouco mais de dois meses, no dia 11 de abril, por 60 votos contra 10.

Sobre o trâmite no Congresso, José Roberto Afonso destaca a qualidade das alterações realizadas na Câmara:

> É importante chamar atenção para um ponto que muitos desconhecem: a Câmara dos Deputados, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto – caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias). Aliás, é interessante mencionar que o Senador Álvaro Dias deu seu voto favorável à LRF na CCJ do Senado, chamando a atenção para as mudanças promovidas pela Câmara dos Deputados para aprimorar o projeto de lei do Executivo Federal. (AFONSO, 2010, p. 8).

Vencido o desafio de aprovar a LRF no Congresso, restava a sanção presidencial,



que não se deu de forma rápida, pelo contrário, aconteceu no último dia do prazo estabelecido pela Constituição Federal (15 dias). Além do tempo necessário para análise das propositivas de veto presidencial por parte do Executivo, a utilização do prazo máximo foi em parte decorrente do fato de que vários estados estavam em processo de renegociação de suas dívidas com a União e o artigo 35 da LRF vedava esta prática a partir de sua publicação. Portanto, depois de promulgada, sancionada e publicada a LRF, encerrar-se-ia obrigatoriamente qualquer possibilidade de empréstimos entre os entes da Federação. Daí, vários contratos foram fechados no apagar das luzes do processo de sanção presidencial.

De maneira geral, os políticos de oposição naquela época votaram contra a LRF e não fizeram nenhum esforço para resgatar o contexto histórico da emenda da reforma administrativa, agindo como críticos da proposta sob os mais diversos argumentos, principalmente o de que o projeto decorria de imposição do FMI. Nestes momentos, os interesses políticos se sobrepõem aos interesses do país, sendo comum a bravata política, em que a oposição do momento é contra, simplesmente por se tratar de iniciativa do governo. Para o bem do país, passados 10 anos, alguns que eram contra a LRF assumiram o governo e reconheceram a importância de se manter a responsabilidade fiscal. Tal fato também pode ser representado nas palavras do ex-ministro Nelson Jobim:

> A aprovação do Senado deu-se contra o voto do Partido dos Trabalhadores (PT). Vejam como a história muda. Nós tivemos 385 votos a favor na Câmara e 86 contra. Os votos contra foram exatamente os da oposição ao governo, pois a votação se confundia na disputa política. Entrou no Senado no dia 3 de fevereiro e foi aprovado com 60 votos contra 10. O PT também votou contra no Senado. (JOBIM, 2010, p. 42).

Insatisfeitos com a perda da votação no Congresso, os partidos de oposição, particularmente o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ingressaram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra toda a LRF, no sentido formal, sob o argumento de que teria havido alterações no Senado e, por isso, o texto deveria ter voltado para a Câmara dos Deputados. Assim, os partidos pediam a total nulidade da lei. Além do sentido formal, a assessoria jurídica de um dos partidos argumentava que a lei feria os princípios federativos e que 25 dos seus 75 dispositivos eram inconstitucionais. Para a oposição, a LRF invadia a competência dos Poderes, dos estados e dos municípios e concedia prerrogativas ao Executivo que eram do Congresso. Sobre o assunto, Nelson Jobim, que também foi presidente do STF e acompanhou os trâmites das votações, comenta:

> Essa petição inicial atacava toda a lei pelo visto formal e 18 dos seus dispositivos. A maioria deles teve o pedido de liminar indeferido. Houve também alguns deferimentos por interpretação conforme a Constituição. Mas gostaria de chamar a atenção para um deles, o artigo 20, que do nosso ponto de vista é um dos elementos fundamentais do texto da Constituição e havia sido ajuizado sob o ato de inconstitucionalidade. Ele tratava da repartição dos limites globais do artigo 19. Na esfera federal, estabelece-se o percentual de 2,5% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, destacando-se 3,0% para pessoal. Enfim, fez-se uma distribuição, estabelecendo-se um teto para a União, Estados e Municípios. E então o que aconteceu? Juntaram-se o Poder Judiciário e o Legislativo para ir contra essa limitação, dizendo que ela era só para o Executivo e que eles não estavam sujeitados. O Ministério Público entrou como assistente interessado e todos os Ministérios Públicos estaduais entraram na ação para ficarem livres da obrigação do limite.
> [...]
> Vale lembrar que havia uma divergência dentro do PT, pois os governadores do partido queriam manter o artigo, que era o caso do Rio Grande do Sul. Olívio Dutra foi conversar com a gente, mas a direção nacional do partido queria a ação. *É muito diferente ser e não ser governo, as responsabilidades são distintas.* (JOBIM, 2010, p. 42-44, grifo nosso).

Outras ADI foram impetradas seja por Tribunais de Contas ou Governos de Estado. No entanto, a mais abrangente foi a dos partidos de oposição (ADI nº 2.238-5), as demais questionavam basicamente os limites de pessoal. A mobilização do governo permitiu a manutenção dos principais dispositivos da lei. Sobre a votação no STF, descreve Nelson Jobim:

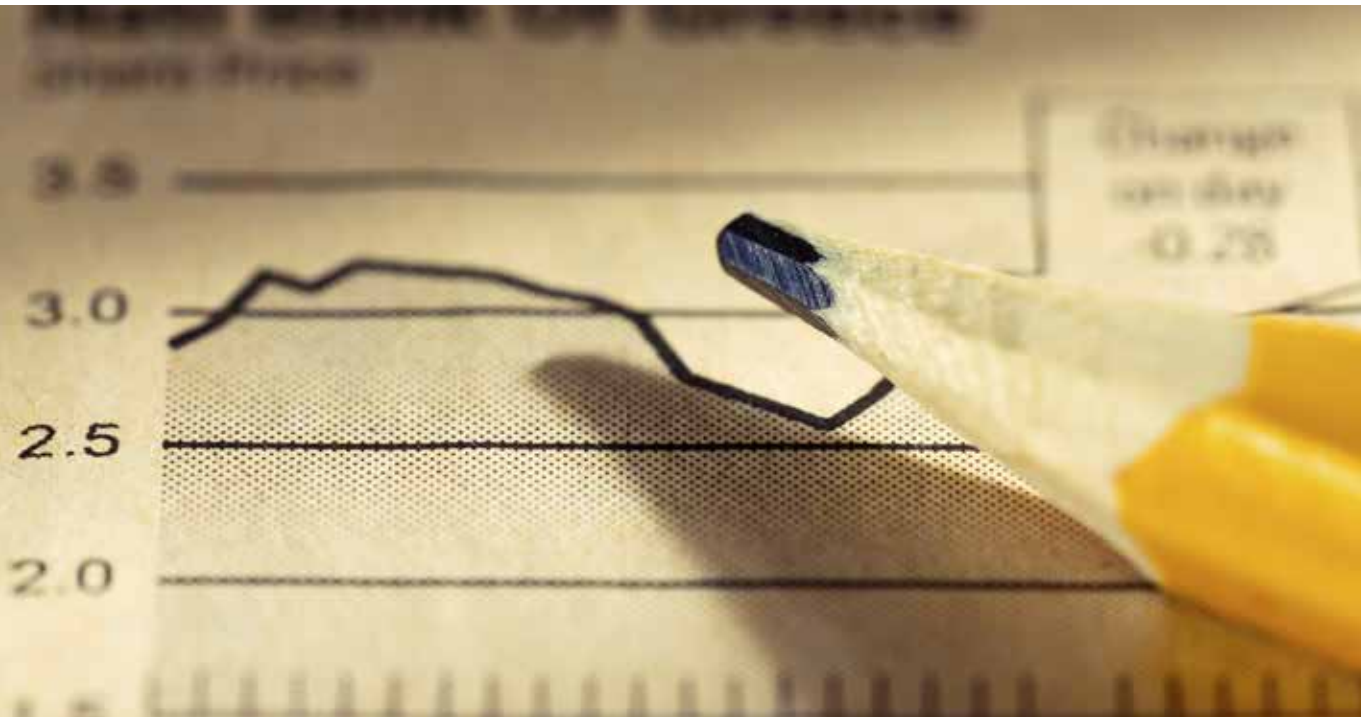
> A primeira votação foi no dia 28 de setembro de 2001, quando o Ministro Mário Galvão, relator, e os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e [Carlos] Velloso votaram pela suspensão da liminar, suspendendo a aplicação do artigo 20. Votaram

contra pela não concessão da liminar. No entanto, para conceder liminar em matéria de inconstitucionalidade, é preciso maioria absoluta. Não estavam presentes na sessão o Ministro Néri da Silveira e o Ministro Maurício Correia. Portanto, foi adiado o julgamento para a sessão subsequente.

No dia 11 de outubro de 2001, retoma-se a preocupação da liminar do artigo 20. O que acontece? O Maurício nos acompanha e a votação ficou 5 a 5. O Ministro Néri da Silveira acompanha o relator e os votos mudam para 6 a 5. O Tribunal estava concedendo a liminar, mas havia muitas conversações fortes entre um julgamento e outro. Conversei muito com o Ministro Marco Aurélio e ele reformulou seu voto dizendo que havia se enganado e explicou os motivos. Resultado: estávamos em desvantagem por 6 votos a 5, mas o Ministro Marco Aurélio foi para o outro lado e então os nossos 5 votos passaram para 6 e os 6 votos deles passaram para 5. Contudo, gostaria de encerrar dizendo que esse processo não terminou. (JOBIM, 2010, p. 44).

O STF concluiu formalmente o julgamento em agosto de 2007, mas logo de início rejeitou a derrubada integral da lei, passando à discussão pontual. Começou pelo dispositivo que criava sublimites de gastos com pessoal por Poder, portanto, não seguiu a numeração da lei ou dos dispositivos da ADI. Como observado nas palavras de Nelson Jobim, a mudança do voto do então presidente daquela Corte, Ministro Marco Aurélio de Mello, foi decisiva para manter a constitucionalidade dos referidos sublimites de pessoal. No entanto, a LRF não passou incólume no STF, pois alguns dispositivos foram julgados inconstitucionais, conforme decisão disponível no Portal do STF sobre a ADI 2.238-5:

> Decisão: [...] E, também por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 9º da mesma lei complementar. Votou o Presidente. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Senhor Ministro-Relator. Plenário, 22.02.2001.



> Decisão: [...] Por unanimidade, o Tribunal deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia do § 2º do artigo 12, e, no § 1º do artigo 23, da expressão quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo [...]. Plenário, 09.5.2002.
>
> Decisão: Por unanimidade, o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do artigo 21, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e, quanto ao artigo 72, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes. Votou o Presidente. [...] Plenário, 12.02.2003.
>
> Decisão: Fica retificada a decisão proclamada na assentada anterior para constar que, quanto ao artigo 56, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, o Tribunal, à unanimidade, deferiu a cautelar, nos termos do voto do Relator. Ausente, nesta assentada, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 09.08.2007. (BRASIL, 2008).

Também é importante ressaltar que o sucesso da LRF está intrinsecamente ligado ao projeto de lei ordinária que tramitou em conjunto definindo crimes, sanções e penas, desde multas administrativas até a perda de mandato, cassação de direitos políticos e mesmo reclusão penal. Num país em que somente se cumprem regras se houver punições, foi fundamental a aprovação, alguns meses depois, da Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

Passados 15 anos das regras trazidas pela LRF e pela Lei de Crimes Fiscais e no auge da maturidade democrática brasileira, é gratificante saber que existem políticos e técnicos de alto nível nos partidos, que antes eram de oposição, que agora são capazes de reconhecer o tamanho dos desafios enfrentados e sua contribuição para o país. Isso se pode verificar pelas palavras de Guido Mantega, ministro da Fazenda nos governos Lula e Dilma Rousseff:

Num país em que somente se cumprem regras se houver punições, foi fundamental a aprovação, alguns meses depois, da Lei de Crimes Fiscais.

> Acredito que essa opção, feita lá atrás, veio para ficar e já foi incorporada pelos governos. Nesse sentido, quero parabenizar os técnicos e os gestores que implementaram essa política. Sei que não foi fácil, politicamente, colocar em prática tal medida. Imaginem o que significou, naquela época, acabar com os bancos estaduais, limitar gastos e obrigar Estados e Municípios a pagarem uma dívida com pagamentos anuais fortes. Aquela equipe conseguiu fazer

> isso e tem a minha solidariedade. Nós abraçamos essa causa da solidez fiscal, porque já ficou provado que ela é o melhor caminho para o desenvolvimento. (MANTEGA, 2010, p. 36).

Diante dessas palavras, pode-se afirmar que aquele ambiente de controvérsia, que havia na promulgação da LRF, se reverteu e a importância da lei se transformou em um consenso nacional.

DESAFIOS DO PRESENTE E POSSÍVEIS CAMINHOS PARA O AVANÇO INSTITUCIONAL

Nestes 15 anos de vigência da LRF, observou-se que as finanças públicas do Setor Público Consolidado passaram por um ciclo de solidez fiscal, verificado até 2008 e um processo de deterioração que atingiu seu auge no ano de 2014. Avaliando os indicadores fiscais, o resultado primário passou de um saldo positivo de 3,3% do PIB em 2008 para um déficit de 0,6% em 2014. O resultado nominal, indicador que considera os pagamentos de juros sobre a dívida pública, atingiu no ano de 2014 um déficit de 6,2% do PIB, vindo de um déficit de 2,0% em 2008. A dívida bruta saiu de um montante de 56% do PIB em 2008 para 59% em 2014. Em março de 2015, a dívida atingiu 62% do PIB, o que coloca o Brasil no rol dos países muito endividados no contexto global.

Atualmente, o maior desafio do Brasil no campo das finanças públicas é a limitada capacidade de absorver aumentos adicionais de despesas do setor público. O Brasil já dispõe de elevada carga tributária, cujo montante é de 37% do PIB, contra 26% da média dos países emergentes. Assim como também dispõe de elevado endividamento bruto. Este montante representa 65% do PIB (pelo critério do FMI), ante 34% da média dos países emergentes, quase a metade da nossa. Ou seja, o ajuste fiscal pelos caminhos mais fáceis, de elevar tributos ou se endividar, está mostrando sinais de esgotamento, além de cada vez mais ser





rejeitado pelos cidadãos em geral e também pela classe empresarial, que entendem que pagam uma carga elevada para pouco retorno. É neste contexto de deterioração fiscal recente que se devem repensar as lacunas que ainda existem no marco institucional das finanças públicas para retomarmos o processo de solidez fiscal e para evitarmos cometer os mesmos erros que levaram o país ao atual quadro de deterioração. Vale ressaltar que a responsabilidade fiscal não tem um objetivo em si mesma. Ela é uma condição fundamental para que o Estado tenha capacidade de financiar suas políticas públicas no longo prazo, ou seja, de promover o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. Portanto, a sociedade deve entender que ajuste fiscal e políticas sociais não são processos antagônicos, muito pelo contrário, pois, diferentemente do que a propaganda política sugere, não haverá política social continuada se não for acompanhada de uma política fiscal sustentável.

Considerando esse aprendizado de convivência com a LRF, vislumbram-se algumas propostas de aprimoramento institucional. Uma delas é a redução nos limites de endividamento para a dívida consolidada dos estados, atualmente de duas vezes da Receita Corrente Líquida, para, no máximo, uma vez e meia. Viu-se que, na prática, o atual limite de endividamento é excessivamente alto para que os estados consigam honrar os seus compromissos financeiros e, ao mesmo tempo, baixar o saldo devedor das suas dívidas. Cria-se uma contínua pressão política para a renegociação dos contratos das dívidas, o que, no final das contas, implica que toda a sociedade brasileira estará subsidiando os estados mais endividados. Tal cenário se complica quando se observa que boa parte dos recursos arrecadados é vinculada e deve ser aplicada em finalidades específicas, como saúde e educação; portanto, esses recursos não podem ser utilizados para pagamento de dívidas. Além disso, déficits previdenciários não estão incluídos no conceito de dívida consolidada, mas consomem, quando se transformam em déficits financeiros, receitas orçamentárias correntes.

Ademais, observou-se que, após 2012, o governo federal permitiu o endividamento excessivo dos entes estaduais por meio de concessões de garantias. De acordo com Maciel (2015), os dados fiscais indicaram que os estados utilizaram essa folga financeira para expandir as despesas de caráter

obrigatório, principalmente de pessoal, ao mesmo tempo em que a poupança corrente (capacidade de investir com recursos próprios) caiu fortemente. Sugere-se que esse limite de concessão de garantias da União seja reduzido de 60% para 30% da RCL (valor próximo do que o governo federal utiliza atualmente).

Em relação à margem de expansão das despesas de caráter continuado, constatou-se que muitos entes realizaram a expansão das despesas com hipóteses falhas sobre as estimativas dos reais impactos financeiros das medidas. A solução para esse problema passa por um maior ativismo dos Tribunais de Contas em tomar medidas antecipadamente, quando verifiquem que as estimativas estão falhas.

Precisa-se criar uma instituição fiscal independente (podendo ser a regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal da LRF) que, entre suas funções, poderia verificar se as estimativas de receitas orçamentárias foram feitas em bases realistas para a LOA, opinar sobre os critérios para estimativas dessa margem de expansão das despesas de caráter continuado, assim como avaliar de forma mais consistente as estimativas dos impactos das desonerações tributárias e as medidas de compensações que devem ser tomadas. No entanto, há que se ter cuidado com a composição dessa instituição fiscal para que não seja cooptada por interesses políticos. Daí, a legislação que a instituir deverá mitigar este risco, exigindo que as decisões sejam amparadas por pareceres técnicos, baseados em princípios e emitidos por comissões técnicas que apoiem essa entidade fiscal. Além disso, os integrantes desse Conselho devem ter garantias de atuação com independência, senão o que seria um avanço institucional poderia se transformar em instrumento para validar o "jeitinho fiscal".

Uma missão premente desse Conselho de Gestão Fiscal ou de legislação específica é a de definir claramente os conceitos fiscais como os de receitas primárias e financeiras, e despesas primárias e financeiras. Ademais, estabelecer qual o momento de reconhecimento dessas receitas e despesas, com a preocupação de se compatibilizar os conceitos de fluxos e estoques que afetem a dívida pública. Há divergências de entendimentos, principalmente no que se refere às despesas, quanto ao momento de reconhecimento: se no empenho, na liquidação ou no pagamento. Além disso, o atual demonstrativo de resultados primário e nominal não garante a conciliação de fluxos e estoques da dívida líquida.

Outro ponto a se melhorar na LRF está relacionado à definição das despesas de pessoal e possível redução dos seus limites. A folha de salários do setor público não diz tudo sobre o gasto com pessoal. A LRF estabelece teto para a despesa por Poderes, mas observou-se, na prática, o crescente montante de prestação de serviços por organizações sociais ou por terceirização, cujo registro contábil é feito como despesa de prestação de serviços. Não obstante a LRF estabelecer que tais despesas devam ser consideradas como "outras despesas de pessoal" há diferentes interpretações dos Tribunais de Contas. Seria oportuna a criação de legislação que definisse, de forma objetiva, critérios no sentido mais amplo para essas despesas. Nesse contexto é importante esclarecer melhor o que caracteriza uma despesa remuneratória e suas diferenças em relação a uma despesa indenizatória. Também é importante vedar algumas práticas que são claramente de burla à definição de despesas com pessoal, como a de não considerar nessa categoria a retenção de alguns tributos (ex.: o imposto de renda incidente sobre a folha de salários).

Outro problema observado nos últimos anos, e condenado pelo Tribunal de Contas da União, são as chamadas "pedaladas fiscais". A LRF é clara em estabelecer que os bancos públicos não podem financiar seus controladores.

Ressalta-se ainda o esforço que deve ser feito no Brasil para se reduzir as despesas obrigatórias e, consequentemente, melhorar o perfil do gasto público. Essa é uma medida necessária para aumentar o dinamismo do Estado na economia por meio da elevação dos investimentos e para criar a possibilidade de redução da carga tributária sobre a sociedade. O aperfeiçoamento da contabilidade com aplicação de padrões internacionais é fundamental para que se avance na apuração real de custos dos programas e atividades do governo.

Ficou evidente, na transição de mandato dos governos estaduais de 2014, que muitos governadores negociaram aumentos salariais com diversas categorias, deixando a conta para ser paga por seus sucessores. Os bons princípios de gestão fiscal recomendam que não se deve assumir compromissos em um mandato para serem pagos no próximo. A concessão de aumentos parcelados é mais uma forma de "driblar" a LRF, que impede a concessão de aumentos até 180 dias antes das eleições. Dessa forma, sugere-se dispositivo legal que vede renegociações salariais com repercussões no último ano de mandato ou subsequentes.

No âmbito de alguns estados e do governo federal, foi verificada a realização de operações financeiras que melhoraram o resultado fiscal, porém não implicando maior esforço fiscal, que é a essência do indicador. Essas operações ficaram conhecidas como "contabilidade criativa" e os gestores responsáveis alegam sua correta legalidade. O que se observa é que essas operações se originaram na triangulação de ativos de entes do setor público não financeiro e empresas fora desse conceito, sem afetar a dívida líquida, mas muitas vezes ampliando a dívida bruta ou aumentando em contrapartida haveres financeiros que têm elevado risco fiscal para o próprio ente.

Os aportes do Tesouro Nacional junto ao BNDES são um exemplo desse artifício. Os bons princípios de contabilidade indicam que o registro dos aportes de governos às empresas públicas deve ser classificado como "inversões financeiras", impactando o resultado primário. O artifício utilizado pelo governo federal para não afetar as metas é o de denominar as operações de "empréstimos", apesar de a natureza ser típica de inversão financeira. Esses "empréstimos" não impactaram as contas públicas e observou-se que até mesmo os registros dos subsídios não foram realizados de forma apropriada. De acordo com Mendes (2014), essa estruturação é grave, considerando que o BNDES pode criar uma "fabricação de receita primária fictícia". Ou seja, se o BNDES apenas "sentar em cima" desses títulos emprestados, é possível ter um resultado operacional excelente, pois se recebe uma taxa de juros de mercado e se paga ao Tesouro Nacional apenas a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Esse diferencial gera

dividendos que entram como receita primária para a União. Vale ressaltar que o termo "contabilidade criativa" não se traduz como o mais apropriado, porque, em geral, sob a ótica restrita da contabilidade patrimonial os registros foram feitos adequadamente. O termo mais adequado para qualificar essas operações foi utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que disse tratar-se de "manobras fiscais". Essa manobra nos leva a refletir se não deveria existir artigo na lei que impedisse o controlador de realizar empréstimos para suas estatais, restando apenas a possibilidade de capitalização, quando estas precisarem de mais recursos.

Outro artifício para elevar o resultado primário foi a venda de recebíveis futuros da Usina Hidrelétrica de Itaipu para o BNDES. Na operação, ocorrida em 2012, a empresa pública alcançou esse objetivo à custa do menor resultado no futuro. Os bons princípios de gestão fiscal devem vedar esse tipo de operação. Pode-se, também, buscar medida que discipline o relacionamento do setor público com suas estatais. Observa-se, muitas vezes, que a União exige uma distribuição extremamente alta dos dividendos para contribuir com o cumprimento da meta fiscal, o que, do ponto de vista de mercado, não é a melhor estratégia empresarial para as empresas públicas.

Outro problema observado nos últimos anos, e condenado pelo Tribunal de Contas da União, são as chamadas "pedaladas fiscais". A LRF é clara em estabelecer que os bancos públicos não podem financiar seus controladores. Porém, a utilização de atrasos de pagamentos junto a fornecedores é uma forma antiga adotada pelos governos para conseguirem cumprir as metas fiscais que são apuradas na ótica de caixa. Um relatório do TCU apontou que os atrasos dos repasses do governo federal para que os agentes financeiros procedessem ao pagamento aos beneficiários de políticas públicas, como o pagamento do abono e seguro-desemprego, caracterizaram o financiamento da União junto à instituição financeira, ou na linguagem da LRF, caracterizaram uma operação de crédito vedada pela lei. Outra consequência dos atrasos de pagamentos que pode ser verificada ao se analisar os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) da União foi um acúmulo extraordinário de



restos a pagar, principalmente nos últimos anos, que pode gerar uma instabilidade fiscal nos governos. Ademais, essa prática cria uma péssima reputação do governo junto aos fornecedores que muito provavelmente vão impor um "prêmio de risco" a todos os contratos realizados junto ao setor público. Uma forma de evitar essa prática é implantar a apuração das metas fiscais pela ótica de competência. Sugere-se, por exemplo, que conste uma meta na ótica de caixa e outra na ótica de competência, para que os gestores busquem maior disciplina fiscal.

Por fim, as regras legais para serem cumpridas precisam ser auditadas e para isso é fundamental que se institua, se exija e se cobre que a contabilidade dos entes tenha parecer de auditores certificados sobre as demonstrações contábeis nos moldes do que ocorre com o setor privado. Basicamente o parecer do auditor deve verificar se os ativos e passivos apresentados nas demonstrações refletem a posição patrimonial do ente e, consequentemente, se as operações foram registradas segundo os princípios e regras contábeis, orçamentárias e fiscais. Apenas a título de exemplo, há vários casos de classificações de operações financeiras, que, segundo os bons princípios, deveriam ser classificadas como operações de créditos, e têm sido reconhecidas como operações correntes e primárias, melhorando ou mascarando resultados fiscais de entes.

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA LRF E DOS DESAFIOS

Verifica-se que da intenção de fazer até o nascimento, o processo de construção da LRF foi longo. Iniciou-se na ideia de se colocar um artigo na proposta de emenda constitucional da reforma administrativa que começou em 1995, passou pela aprovação da referida emenda em 1998 (EC nº 19), depois a construção do projeto que teve que acontecer em 180 dias, por imposição constitucional, em seguida a aprovação da lei na Câmara e no Senado e, por fim, a luta pela validação da sua constitucionalidade no STF.

Na verdade, a intenção de se fazer uma lei de finanças nasceu de forma enviesada, meio que de carona, pois quando o Congresso aprovou as diretrizes da reforma administrativa de 1998 também lançou, talvez sem ter ideia dos impactos do artigo 30 da Emenda Constitucional, as bases de uma grande reforma na cultura fiscal do país. O resgate, mesmo que superficial, de aspectos do trâmite da LRF no Congresso mostra que muitas vezes os políticos e partidos defendem suas posições sem pensar nos interesses do país, mas somente por uma busca interminável ao poder. Quando assumem o governo constatam que, em aspectos técnicos, não há muita margem para pensar diferente e que os impactos de seus pensamentos e posturas refletem de forma diferente na sociedade quando se é governo ou oposição. De alguma forma a sociedade alimenta certa esperança de que se pode ter uma varinha mágica que resolva problemas estruturais sem esforço e sacrifício. Essa varinha não existe em matéria de finanças públicas e muito provavelmente não exista em outras áreas. Agir com responsabilidade fiscal é um mandamento que deve acompanhar todo e qualquer governante, sob pena de se criar uma conta a pagar para toda a sociedade, sob forma de inflação, aumento de carga tributária, cancelamento de benefícios e outros.

Atualmente se observa na Europa, depois da quebradeira de Grécia, Irlanda e Chipre em função da falta de confiança dos mercados na capacidade de pagamento de suas dívidas, que outros países considerados "bolas da vez", como Portugal, Espanha e Itália,

estão tomando fortes medidas de ajuste fiscal. Portugal reduziu salários, propôs ao Parlamento a criação de uma contribuição sobre pensões acima de 1.500 euros, reduziu benefícios sociais. A Espanha reformou sua previdência aumentando a idade mínima para 67 anos, transformou suas caixas de financiamento em um banco, tomou medidas de racionamento de energia, apenas para citar algumas. Acontece que medidas de ajuste demandam um tempo de maturação para apresentar resultados, tempo este que pode ser de meses ou até mesmo anos. O Brasil hoje colhe frutos de ajustes e medidas do passado. Assim, alguns governantes colhem frutos plantados por outros, mas, muitas vezes no âmbito da sociedade, se esquece daquele que plantou e lembra-se apenas de quem colheu, pois é na colheita que se distribuem os frutos. É importante lembrar-se de quem colheu, pois teve o trabalho de manter, regar e podar, mas não se pode jamais se esquecer de quem plantou.

Pelo resgate do processo histórico da LRF se vê que os três Poderes tiveram papel fundamental na construção da cultura da responsabilidade fiscal. O Executivo, ao propor um texto inicial ousado e empenhar-se pela aprovação a partir da mobilização de sua base política; o Legislativo, ao aperfeiçoar o projeto acatando propostas vindas da sociedade, situação e oposição; e o Judiciário, ao garantir a constitucionalidade, pois do contrário todo o esforço produzido e os avanços conquistados até aquele momento poderiam ter ido por água abaixo.

O Brasil pode se orgulhar de ter construído sua própria LRF. Uma lei *made in Brazil* e que incorpora os aspectos bons e ruins da cultura brasileira, a partir de um aprendizado internacional. Não o fez por imposição internacional, mas por uma necessidade premente e legítima da sociedade.

Hoje, o país apresenta-se ao mundo como uma nação diferenciada e isso se deve ao progresso institucional realizado nos últimos 20 anos, iniciado a partir da crença na necessidade de reforma e de institucionalização dos processos, de padronização de determinadas condutas, de direcionamento para novos rumos e correções de eventuais desvios. Ainda precisamos avançar na consolidação dos marcos regulatórios que existem e construir outros tantos mais.

A LRF é o grande marco regulatório das finanças públicas no Brasil e traduz a opção do país em assumir a responsabilidade de assegurar a consistência intertemporal da política fiscal, com o objetivo final de garantir a sustentabilidade das finanças públicas.

No entanto, considerando esse aprendizado de convivência com a LRF, vislumbram-se algumas propostas de aprimoramento institucional: a) redução nos limites de endividamento; b) inclusão de dívidas previdenciárias em algum tipo de limite de endividamento; c) redução dos limites de garantias; d) melhoria dos mecanismos de avaliação das estimativas de receitas; e) criação de instituição fiscal independente, que pode vir pela regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal; f) definição em lei de conceitos relacionados com metas fiscais e aperfeiçoamento dos existentes; g) melhoria da definição de despesa com pessoal; h) aperfeiçoamento da contabilidade do setor público com a adoção de padrões internacionais; i) vedação a renegociações salariais com repercussões no último ano do mandato ou nos subsequentes; j) proibição de o controlador emprestar recursos para suas estatais; k) estabelecimento de metas fiscais sob a ótica de caixa e competência.

Logicamente que as sugestões acima não são verdades absolutas e um debate aprofundado do tema com outros especialistas podem aperfeiçoá-las, sempre com o objetivo de garantir equilíbrio fiscal, intertemporal (ao longo do tempo) e intergeracional (entre gerações).

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Responsabilidade fiscal no Brasil**: uma memória da lei. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2238**. 2001. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1829732>. Acesso em: 15 maio 2015.

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD. La responsabilización multiple: consideraciones finales. In: CENTRO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires, 2000. P. 329-340.

CORBACHO, Ana; SCHWARTZ, Gerd. Fiscal responsibility laws. In: KUMAR, Manmohan; TER–MINASSIAN, Teresa (Eds.). **Promoting fiscal discipline**. Washington: IMF, 2007.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Memorando de política econômica.** 1998. Disponível em: <http://161.148.1.43/portugues/fmi/fmimpe01.asp>. Acesso em: 15 maio 2015.

GROISMAN, Enrique; LERNER, Emilia. Responsabilización por los controles clásicos. In: CENTRO AMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESAROLLO. **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires, 2000. P. 75-115.

JOBIM, Nelson. Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 10 ANOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – HISTÓRICO E DESAFIOS, 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 15, p. 38-45, dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2015.

MACIEL, Pedro Jucá. **O que explica a deterioração recente das finanças públicas estaduais e quais são as perspectivas**? 2015. Disponível em: <www.brasil-economia-governo.org.br/2015/04/07/o-que-explica-a-deterioracao-recente-das-financas-publicas-estaduais-e-quais-sao-as-perspectivas>. Acesso em: 15 maio 2015.

MANTEGA, Guido. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a economia brasileira. In: 10 ANOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – HISTÓRICO E DESAFIOS, 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 15, p. 30-36, dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2015.

MENDES, Marcos. **O que é "contabilidade criativa"?** 2014. Disponível em: <www.brasil-economia-governo.org.br/2014/02/17/o--que-e-contabilidade-criativa>. Acesso em: 15 maio 2015.

TAVARES, Martus. Histórico e perspectivas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: 10 ANOS DE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – HISTÓRICO E DESAFIOS, 2010, Rio de Janeiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 15, p. 46–49, dez. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7778/CADERNOS%20FGV%20PROJETOS_LEI%20DE%20RESPONSABILIDADE%20FISCAL_15_DEZ2010.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2015.

TAVARES, Martus *et al*. Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL DA CEPAL, 11., 1999, BRASÍLIA. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/CEPA0599.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social*



Valfran de Aguiar Moreira
Procurador do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de São Gonçalo
Especialista em Direito Previdenciário pela Uniasselvi

Cláudia Góes
Procuradora do Município de Itaboraí
Mestranda em Direito pela UFRJ

RESUMO: Os Conselhos Municipais de Previdência são fatores fundamentais para a democratização da gestão dos Institutos de Previdência, sendo relevantes instrumentos de transparência. Para tal, a participação dos segurados deve ser paritária, legítima e efetiva. Neste contexto, o trabalho analisa primeiramente a transparência na Administração Pública e nos regimes próprios de previdência social (RPPS); num segundo momento, dedica-se à gestão dos Institutos de Previdência, que pela Constituição Federal deve ser descentralizada e democrática; na última seção, atém-se aos Conselhos, com a citação de exemplos de prática de RPPS dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Conclui-se que gestão transparente e gestão democrática implicam-se mutuamente e que a capacitação dos conselheiros é fundamental para que as deliberações sejam profícuas e, com isso, segurados, aposentados e pensionistas sejam de fato representados e possam ter acesso às informações relativas à sua previdência.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos Municipais de Previdência; Regimes Próprios de Previdência Social; transparência; gestão democrática; participação paritária.

ABSTRACT: The Municipals Pension Councils are fundamentals factors to the democratization of management of Pension Institutes, being relevant instruments of transparency. For this, the participation of the beneficiary must be equal, legal and effective. In the context, this work initially analyzes the transparency in the public administration and in the Particulars Systems of Social Pension (RPPS); secondly, it discusses the management of the Pension Institutes, that by the Federal Constitution must be decentralized and democratic; on the last section, treats the Councils, with reference of examples of RPPS practices of the municipalities of the Rio de Janeiro State. In conclusion, the transparent and democratic management involve mutually and the counselors trainings are fundamentals to the deliberations beings proficuous and with this, the beneficiary, retired and pensioners being in fact represented and could have access to the informations about your providence.

KEYWORDS: Municipals Pension Councils; Particulars Systems of Social Pension; transparency; democratic management; equal participation.

* Artigo originado do trabalho contemplado com Menção Honrosa do Prêmio Ministro Gama Filho 2014.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a analisar a governança dos Conselhos Municipais dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – que ora se dividem em Conselhos Deliberativos (ou opinativos) e Conselhos Fiscais, ora se apresentam como conselho único. A Constituição de 1988 apresenta a gestão democrática e a participação dos servidores, aposentados e pensionistas e do respectivo ente federativo como moldura para a configuração destes conselhos.

Ao contrário das Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pelo Poder Público, para as quais a Lei Complementar n° 108/2001 especificou que a composição dos Conselhos Deliberativo e Fiscal deve ser paritária[1], além de dispor sobre o modo de eleição dos conselheiros, duração do mandato e hipóteses de sua perda, para os RPPS, o legislador ordinário só previu que servidores ativos e inativos participassem dos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Coube ao Ministério da Previdência Social (MPS), através da Portaria n° 402/1998 e da Orientação Normativa n° 02/2009, especificar que essa participação se dará através de colegiados ou instância de deliberação para acompanhamento e fiscalização dos RPPS. No entanto, como se verá na seção dedicada à transparência nos regimes próprios, cada RPPS tem ampla liberdade para instituir seus Conselhos de Previdência, pois não houve a preocupação em determinar balizas para a garantia da efetividade dos mesmos e principalmente do comando constitucional que impõe que a gestão seja democrática.

O mote para a pesquisa que agora se apresenta surgiu do evento "Vitrine das Auditorias", promovido pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em 11 de junho de 2014, no qual a falta de transparência dos RPPS foi um dos principais achados, no quesito "organização e funcionamento dos RPPS", das auditorias promovidas em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro que possuem RPPS[2]. "De um total de 74 municípios que contam com o RPPS, 72 não fornecem informações para os segurados, nem para a sociedade", enfatizou Márcio Henrique Rodriguez Cattein, da Subsecretaria de Controle Municipal (SUM) do TCE-RJ (AUDITORIA, 2014).

Embora o objeto do presente trabalho seja restrito aos Conselhos Municipais, é possível que muitas das conclusões possam ser estendidas aos Conselhos dos RPPS estaduais. Para o RPPS federal, há a previsão expressa de que o mesmo contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União (art. 9º da Lei n° 10.887/2004).

O trabalho está dividido em cinco seções. Inicialmente, para contextualizar, são estudados os instrumentos para a consecução da transparência na Administração Pública de um modo geral.

Na segunda seção é apresentada a regulação normativa da transparência nos RPPS. Na seção seguinte, o foco é a gestão dos Institutos de Previdência, que pela Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, deve ter a participação dos maiores interessa-

1 Art. 11. A composição do conselho deliberativo, integrado por no máximo seis membros, será paritária entre representantes dos participantes e assistidos e dos patrocinadores, cabendo a estes a indicação do conselheiro presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade.
Art. 15. A composição do conselho fiscal, integrado por no máximo quatro membros, será paritária entre representantes de patrocinadores e de participantes e assistidos, cabendo a estes a indicação do conselheiro presidente, que terá, além do seu, o voto de qualidade.

2 Dos 91 municípios jurisdicionados ao TCE-RJ (a exceção é a capital, que está sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro): 74 possuem RPPS, 14 estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e três tinham RPPS em processo de extinção na época de pesquisa para este trabalho (2014).







dos em seu sucesso: servidores, aposentados e pensionistas. O objetivo é demonstrar que sem administração democrática é despiciendo falar-se de transparência.

A quarta seção, que é o cerne do trabalho, é dedicada à composição e organização dos Conselhos Administrativos, Fiscais e também dos novéis Comitês de Investimentos, em atendimento ao comando editado pelo Ministério da Previdência Social na Portaria n° 170/2012. Neste momento, apresentam-se exemplos de configurações de alguns RPPS do Estado do Rio de Janeiro.

A abordagem que ora se apresenta – de estudo dos Conselhos Municipais de Previdência – se não é inédita nos congressos e seminários sobre RPPS, é rara na doutrina que se concentra nas regras de concessão de aposentadorias, equilíbrio financeiro e atuarial, dentre tantos outros assuntos que se destacam no dia a dia dos Institutos de Previdência.

Por fim, o trabalho conclui com uma defesa da participação paritária, efetiva e legítima dos segurados, servidores ativos e inativos nos Conselhos Municipais de Previdência para que a transparência possa ser prática rotineira dos Institutos de Previdência municipais.

Espera-se contribuir com alguns apontamentos para uma compreensão de que a boa gestão previdenciária só é possível se houver transparência e que esta pode ser viabilizada através dos Conselhos de Previdência – quando os representantes dos segurados, aposentados e pensionistas tiverem uma participação paritária, legítima e efetiva.

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência na Administração Pública, garantida sob diversas vertentes pela hodierna carta constitucional, é um dos insumos básicos da cidadania, permitindo que todos os administrados certifiquem-se de que os recursos disponibilizados ao Estado – de forma direta ou indireta – tiveram condições de produzir os resultados almejados pela coletividade.

Silva e Tristão (2009) consideram a transparência como sendo a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas.

Um bom entendimento sobre transparência é o exposto por Costa (2009):

> Sem informação não há transparência e sem esta não há liberdade. Tudo serve de reflexão na senda do melhor equilíbrio. Onde não há Justiça não há transparência e a inversa também é verdadeira. Uma sociedade que se pretende transparente exige igual oportunidade para todos. Transparência não significa desventrar a intimidade das pessoas. Pelo contrário, é o respeito pela privacidade. Que não sirvam estes princípios para que nas funções públicas se esconda seja o que for do cidadão. Quem não deve não teme.

Logo, podemos concluir que o direito à informação é imprescindível para a efetivação do princípio democrático da transparência, sendo necessário que a Administração "Pública" atue publicamente (como forma de permitir o seu adequado e necessário controle por parte do cidadão).

Merecendo ser anotado que a transparência tem sido utilizada como medidora de corrupção em diversos países, onde aqueles que têm tradição no acesso à informação pública possuem, consequentemente, um apontamento para baixos níveis de percepção de corrupção: como é o caso da Suécia que aprovou a sua lei de transparência em 1766, Finlândia (1951), Estados Unidos (1967), Dinamarca, Noruega e Nova Zelândia (1970), Áustria (1974), França, Holanda e Luxemburgo (1978), Austrália e Canadá (1982) (BEZERRA; CAVALCANTI, 2012).

Ao passo que o nosso país – cuja abertura na prestação de informações se deu realmente apenas a partir de 1988 – parece ainda encontrar-se imune principalmente a controles externos, com uma burocracia pública tida como corrupta e ineficiente, enquanto, de outro lado, os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias, conforme apontado por Campos (1990).

Para o combate ao estado de corrupção e visando à melhora governamental-administrativa, a previsão de transparência chegou a ganhar conotação constitucional.

Mas não é só. Em uma pesquisa realizada por Putnam (1996) a pedido do governo italiano sobre o porquê das diferenças de desenvolvimento entre as diversas regiões daquele país, percebeu-se que, nos governos locais onde havia uma participação mais acirrada da população relativamente à gestão, ocorreu um nível de desenvolvimento superior do que naqueles onde a população tinha a participação segregada nas decisões administrativas.

Para o combate ao estado de corrupção e visando à melhora governamental-administrativa, a previsão de transparência chegou a ganhar conotação constitucional – com a adoção de inúmeras práticas que garantem uma administração realmente pública (podendo ser citadas: o direito fundamental à informação, a publicidade como um dos princípios básicos da Administração Pública, iniciativa popular quanto a propostas legislativas, entre tantas outras).

No plano infraconstitucional, diversas normas têm como serventia garantir a transparência.

A Lei nº 9.394/1996, em diversas passagens, afirma que é diretriz da educação nacional o preparo do educando para o exercício da ci-

dadania através de conhecimentos e valores formados durante a educação básica. O que é bastante intuitivo, pois, sem uma formação adequada e que não fomente a aquisição de conhecimentos e valores desde a infância, o cidadão não conseguiria usufruir dos instrumentos de transparência a ele disponibilizados (principalmente pela dificuldade de compreensão do seu conteúdo).

Corroborando o pensamento sobre a necessidade de uma preparação ampla do cidadão, Machado (2007, p. 25) explicita que:

> Outra questão é a informação para transparência. Nós falamos em transparência, mas não é possível termos transparência das contas públicas quando o grosso da população brasileira, quando o grosso da intelectualidade contábil desse País não entende os nossos conceitos, não entende os nossos termos, quando os nossos jornalistas, por mais que se interessem, por mais que queiram, fazem uma confusão danada, e todos nós fazemos, com o empenhado, liquidado, pago, despesa, investimento, gasto, custo. [...]. É preciso que avancemos nesses conceitos, para que sejam claros, compreensíveis pelos cidadãos brasileiros que pagam os seus impostos, para que tenhamos efetivamente, além dos controles internos e externos, também, o controle principal, que é o controle social. Teremos, então, controle efetivamente. Não há como construirmos sistemas de controles suficientes para cobrir o tamanho que é esse Brasil, o tamanho que são as nossas organizações estaduais, federais, municipais e assim por diante.

Mais recentemente a Lei n° 12.527/2011 – visando a regular um padrão mínimo de qualidade da informação prestada pelo administrador – traçou as seguintes diretrizes para assegurar o acesso à informação, em conformidade com os princípios básicos da Administração: publicidade como regra e sigilo como exceção, exposição de informações (mesmo sem solicitações), privilégio ao uso da tecnologia da informação, atiçamento de uma cultura de transparência na Administração e alargamento do controle social.

A Lei Complementar n° 101/2000 dispõe logo em seu início que a gestão fiscal deve ser planejada e transparente. Sendo que a referida lei – para atender às suas disposições iniciais – assegura o controle na Administração Pública, favorecendo tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham a acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do



controle dos atos administrativos (PEREIRA; ARRUDA, 2000).

Comentando a referida lei, Khair (2000, p. 72) se manifesta da seguinte maneira:

> Será dada ampla divulgação, inclusive na internet, para a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as prestações de contas e seu parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, tanto pelo Executivo quanto pela Câmara Municipal, durante o processo de elaboração e de discussão da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Enfim, toda esta estrutura de transparência restou planejada com apenas um intento: garantir ao cidadão o acesso aos atos de gestão pública, estabelecendo, por conseguinte, uma verdadeira forma de controle social dos atos do administrador. Com a formação de um verdadeiro tripé, tal como enunciado por Araújo (2007): tendo de um lado o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, do outro lado o controle interno (tal como preconizado na Carta Magna), e, na mais nova vertente, o controle social tido como "provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública" (BORBOREMA; RIBEIRO, 2006).



Sendo que este controle social é propiciado justamente por meio da transparência – que nada mais é do que um verdadeiro sistema de prestação de contas (*accountability*), onde se permite o controle do governante pelos governados; já que o conceito de *accountability* se refere justamente ao dever do administrador de prestar contas para a sociedade, ao passo em que a sociedade fica com o direito de controlar o administrador.

Só que tal sistema não se resume apenas à publicidade, tampouco se restringe à troca dos controles formais pela fiscalização direta da sociedade. Não. A *accountability* é a integração de todos os meios de controle – formais e informais –, aliada a uma superexposição da Administração, que passa a exibir suas contas não mais uma vez ao ano e em linguagem hermeticamente técnica, mas diariamente e por meio de demonstrativos capazes de ampliar cada vez mais o número de controladores (OLIVEIRA, 2002).

Tem-se, então, um mecanismo de controle social cada vez mais evoluído (especialmente pela abertura constitucional e infraconstitucional no que concerne à transparência e consequente acesso a dados de gestão pública), com um grande poder de influência no ciclo de decisão governamental.

TRANSPARÊNCIA NOS REGIMES PRÓPRIOS

Na órbita mais específica dos regimes próprios de previdência social, a transparência se opera, como já demonstrado, com a participação dos servidores ativos, aposentados e pensionistas nos órgãos colegiados de deliberação, de fiscalização e muito timidamente nos comitês de investimentos (eis que a previsão é recente, surgindo com a Portaria MPS n° 170/2012; existindo, contudo, RPPS que ainda não instituíram os referidos comitês). A transparência se opera também com a

garantia de acesso aos dados da gestão, inclusive através da rede pública de computadores.

Com fulcro na competência espraiada na Constituição Federal (art. 22, XXIII)[3], a União editou as Leis nºs 9.717/1998 e 10.887/2004 dispondo sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência – inclusive prevendo a necessidade do caráter democrático na administração dos RPPS (conforme exigência do art. 40, § 12° e art. 194, parágrafo único, VII, ambos da Constituição Federal). E, principalmente, a necessidade de transparência relativamente às informações inerentes à gestão do regime.

"A Lei n° 10.887/2004 tem natureza híbrida, pois, ao mesmo tempo em que prevê normas gerais de funcionamento de RPPS, de observância obrigatória pelos demais entes federativos, [...] também traz regramento específico dos servidores federais" (IBRAHIM, 2008, p. 676). O art. 9º da Lei n° 10.887/2004, que dispõe sobre a participação paritária de representantes e servidores dos Poderes da União, relaciona-se ao RPPS federal tão somente. Teria andado bem o legislador se tivesse estendido no texto esta paridade de representação a todos os RPPS[4].

No entanto, em que pese a paridade de representação não estar expressa em lei para os RPPS municipais e estaduais, esta é decorrência lógica da gestão democrática, pois para que se possa garantir a ingerência de todos os participantes é necessário que os interesses sejam representados equitativamente.

Merecendo ser mantido à vista que a União – através de seu Ministério da Previdência Social – é responsável pela orientação, supervisão e acompanhamento de todos os regimes próprios, visando ao fiel cumprimento das disposições anteriormente mencionadas.

Para tanto fomentou a edição da Portaria n° 402/1998, disciplinando os parâmetros e as diretrizes gerais dos regimes próprios, ao ressaltar que a unidade gestora única contará com colegiado ou instância de decisão (art. 10, § 3°) e que será garantido aos segurados pleno acesso à gestão do regime próprio (art. 12); e a edição da Orientação Normativa n° 02/2009, realçando a necessidade da existência de um colegiado ou instância de decisão para acompanhamento e fiscalização da administração do regime próprio (art. 15, I) e a necessidade de transparência dos dados da gestão do referido regime (art. 15, III).

Verifica-se de todo esse arcabouço legislativo que, a todo o momento, o legislador ordinário reitera a necessidade da administração democrática e – por consequência óbvia – transparente das unidades gestoras do regime próprio de previdência social de todo o país (federal, estaduais, distrital e municipais). Gestão democrática e transparência implicam-se mutuamente, são um binômio indissociável. Só é possível gestão democrática no RPPS que zele pela transparência e esta só é viabilizada num âmbito democrático.

GESTÃO DOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA

Um dos princípios postos na Constituição Federal – aplicáveis à seguridade social – é calcado no sentido de que a administração dos regimes próprios de previdência deverá ser realizada através de um modelo descentralizado, com participação dos servidores, aposentados[5] e pensionistas e do governo nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único, VII da Constituição Federal[6]).

3 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIII – seguridade social.

4 Pode-se especular que o legislador não tenha estendido a paridade, expressamente, aos demais entes federativos para não influir em suas autonomias e com isso ferir o equilíbrio federativo.

5 Os aposentados foram incluídos pela EC n° 20/1998.

6 Art. 194, parágrafo único, VII da CF/1988: "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados".

> O estímulo à atuação efetiva da sociedade, que já seria consectário natural de um regime democrático, ainda é também expressamente previsto no art. 10 da Constituição ("É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação"). (IBRAHIM, 2008, p. 62).

Para Tavares (2006, p. 7), o dispositivo do art. 194, parágrafo único, VII da Constituição Federal consolida o vínculo do sistema de seguridade com a democracia, tendo em vista que "com a participação dos trabalhadores, dos aposentados e dos pensionistas nas decisões em matéria de seguridade, há a proteção dos interesses das minorias face ao poder da maioria eventual".

Este modelo descentralizado, como não poderia deixar de ser, vem sendo utilizado nos municípios do Rio de Janeiro (e que instituíram o regime próprio).

Embora a doutrina não explicite de forma direta o motivo pelo qual o legislador constitucional escolheu este modelo de administração descentralizada, um singelo raciocínio é capaz de esclarecer o motivo. Podendo ser destacada a facilidade que tal modelo traz quando observado que – por expressa disposição constitucional – o orçamento da seguridade social (aí embutida a previdência social) possui grande autonomia relativamente ao orçamento geral do respectivo ente federativo, tal como previsto no art. 165, § 5°, III da Constituição Federal. E, sendo descentralizada a administração da seguridade social, este decote orçamentário teria muito mais propensão de ser realizado de forma apropriada.

Não podendo ser perdido de mira que o destaque adequado é necessário para a própria sobrevivência da previdência social, pois o orçamento é uma forma de financiamento indireto dos regimes próprios de previdência – com a participação de toda sociedade (em contraponto à modalidade direta, por meio de contribuições) (BALERA, 1992), de modo que a diferenciação orçamentária é uma forma de evitar o desvio de recursos da previdência para outras finalidades (IBRAHIM, 2014).

Para fomentar a descentralização, os municípios do Estado do Rio de Janeiro têm optado primordialmente pela criação de entidades gestoras do regime próprio com personalidade jurídica de autarquia.

Possuindo tal personalidade, *verbi gratia*: PreviCampos (Campos dos Goytacazes), Itaprevi (Itaboraí), Previni (Nova Iguaçu), INPAS (Petrópolis), PreviQueimados (Queimados), IPASG (São Gonçalo), Meriti Previ (São João de Meriti), dentre outro tantos.

Fora as autarquias, nada impede que a descentralização se instale sob a forma de fundação pública[7] (a exemplo da Funape do Estado de Pernambuco), fundo especial[8] (como o Funprev da Bahia), ou mesmo um serviço social autônomo (como ocorre no Paranaprevidência do Estado do Paraná, conforme noticia Rodrigues (2002)).

Relativamente à escolha por um modelo de gestão com a participação dos servidores, aposen-

7 Existe uma vantagem de ordem tributária quando se opta por uma descentralização em forma de fundação pública: é que a contribuição das fundações ao programa de formação do patrimônio do servidor público tem por base de cálculo a folha de salários (art. 13, MP 2.158-35/2001), o que onera muito pouco a entidade, enquanto que uma autarquia sofre a mesma exação tendo como base de cálculo a receita corrente arrecadada mais as transferências correntes e de capital recebidas (art. 2°, III Lei n° 9.715/1998), o que tem gerado diversos prejuízos às unidades gestoras formadas sob esta última forma.

8 Em verdade, tal modo de constituição de uma unidade gestora de regime próprio de previdência não se trata propriamente de uma descentralização, já que um fundo especial não possui uma personalidade jurídica distinta da administração direta; entretanto, por ser uma unidade orçamentária constituída pelo produto de receitas específicas vinculadas à realização de determinados objetivos e serviços, terá condições de atender a comando constitucional do orçamento diferenciado tal qual um ente descentralizado.



tados e pensionistas e do governo, Kertzman (2014) ensina que a participação dos primeiros se dá por causa do nítido interesse na manutenção e solvabilidade do regime de previdência, enquanto que a participação do último se opera porque é o governo quem tem a responsabilidade de administrar de forma direta o regime. "Nada mais natural que as pessoas diretamente interessadas na seguridade participem de sua administração" (IBRAHIM, 2008, p. 62).

Agora, no que concerne à participação dos servidores, aposentados e pensionistas e governo nos órgãos colegiados, é preciso destacar que os critérios para a escolha dos participantes é de crucial importância para a eficiência da administração dos regimes próprios. Devendo ser garantida a paridade para que cada uma das classes envolvidas perceba que seus interesses estão se dando de forma equitativa.

De forma que não podem ser admitidos órgãos colegiados em que os representantes de uma classe sejam superiores aos das outras.

A doutrina assenta que a composição de tais órgãos – em especial aqueles imbuídos da administração – "deve pautar-se pelo princípio da diluição do poder, de forma que nenhum órgão ou entidade venha a ter o controle do seu processo decisório" (RABELO, 2001, p. 14). Com relação ao órgão responsável pela fiscalização, este deve "ter a necessária independência em relação ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva para o exercício de sua função" (RABELO, 2001, p. 15). Sendo absolutamente inidôneos os órgãos colegiados que possuam a competência de administrar e fiscalizar, eis que haveria um natural impedimento daqueles que administram também (se auto) fiscalizarem.

Por fim, além do critério da representatividade e da necessária independência e separação entre os órgãos colegiados, a composição deve observar a necessidade de os participantes possuírem conhecimentos técnicos em seguridade e em administração de ativos, como forma de garantir de maneira eficaz e eficiente

O conhecimento dos conselheiros a respeito dos temas importantes para a perenidade dos RPPS é crucial para que as decisões sejam precedidas de debates.

o controle e a gestão dos regimes próprios de previdência social – observando-se que uma das principais falhas em relação à atuação dos conselhos é a falta de conhecimento técnico e/ou dos objetivos e procedimentos do respectivo conselho (BREDER, 2008).

Seria salutar se o legislador tivesse inserido a necessidade de *expertise* técnica dos conselheiros, assim como o fez para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar no art. 18 c/c 20, I da Lei Complementar n° 108/2001, que exige que os membros dos conselhos deliberativo e fiscal tenham comprovada experiência no exercício de atividade na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria.

Atualmente, infelizmente, existem conselheiros que deliberam sem qualquer embasamento técnico e aprovam contas sem reflexão prévia sobre as mesmas, simplesmente apondo suas assinaturas em relatórios, por não terem condições de entenderem o que estão homologando.

O conhecimento dos conselheiros a respeito dos temas importantes para a perenidade dos RPPS é crucial para que as decisões sejam precedidas de debates. Neste sentido, a advertência de Ibrahim (2008, p. 65):

> É incontroverso que o diálogo possui um potencial racionalizador, pois impõe aos participantes a necessidade de exposição clara de suas ideias e o necessário convencimento dos demais no sentido de adoção de suas ideias [...]. Somente com o debate, a melhor solução será alcançada, até pelo compromisso das partes envolvidas, já que todas são co-responsáveis pela decisão tomada.

Para que se concretize o princípio constitucional do caráter democrático e descentralizado da administração dos Institutos de Previdência, é imperioso que haja paridade entre os representantes das classes em cada conselho e conhecimento técnico dos conselheiros a respeito de assuntos relevantes dos RPPS para que as decisões sejam pautadas em discussões, nas quais os conselheiros tenham condições de apresentar seus argumentos de forma igualitária. Tudo para propiciar que a decisão seja fruto de profícuo debate.

CONSELHOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA

Balera vê a função dos conselhos no sistema de seguridade social como espécie de *ombudsman,* cujo conceito, em português, está próximo ao dos profissionais que trabalham em Ouvidorias, recebendo elogios, reclamações e sugestões.

> Os conselhos são, afirmados alhures, espécie de *ombudsman* coletivo que, auscultando a comunidade protegida sobre os problemas no atendimento e formulando o diagnóstico sobre o apurado, proporão as medidas cabíveis, seja no plano da adequação funcional das componentes; seja avaliando o fluxo dos procedimentos de concessão

> e de revisão dos benefícios ou, ainda, propondo medidas que conduzam ao aperfeiçoamento legislativo. Tudo isso não impede que se crie o canal mais dinâmico da Ouvidoria, para, igualmente, atuar como linha aberta de comunicação entre o Estado e a comunidade protegida. (BALERA, 2014, p. 107).

Em sua dissertação de mestrado, intitulada "Conselhos Municipais de Previdência Social em Pernambuco: Paradigmas e Rupturas", Osório Chalegre de Oliveira[9], presidente do CaruaruPrev, conceitua com precisão os Conselhos Municipais de Previdência.

> Conselhos Municipais de Previdência Social – Instâncias colegiadas, consultivas ou deliberativas, com participação dos servidores ativos, inativos e pensionistas, além de representantes dos entes federativos, as quais têm por missão acompanhar e fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência Social. Os Conselhos podem ser Fiscais, Administrativos ou Deliberativos, consoante as disposições insertas na legislação local. (OLIVEIRA, 2009, p. 51).

Cada ente federativo institui seus conselhos por lei de iniciativa do chefe do Executivo, criando, geralmente, dois conselhos: um com função deliberativa/consultiva – chamado de conselho administrativo ou deliberativo ou de administração – e outro com função de fiscalização.

Há RPPS com um único conselho, que acumula ambas as funções. Não é lógico que os mesmos conselheiros possam deliberar e ao mesmo tempo fiscalizar sua própria atuação. No entanto, em município de pequeno porte este modelo – longe do ideal – é o comumente adotado.

A atribuição de funções somente consultivas aos conselhos, sem que haja deliberação para a tomada de decisões, impede a efetividade dos mesmos, pois os conselheiros simplesmente participam de um ritual, limitando-se a opinar, sem que as conclusões dos conselheiros vinculem o gestor.

> Os conselhos municipais de previdência, para além das exigências contidas no art. 1º da Lei 9.717/98, decorrem das demandas por controle social, reivindicadas pelos movimentos sociais pós-64, as quais foram insertas na Constituição Federal. E é nessa perspectiva de participação dos destinatários das políticas públicas que os conselhos se inserem, sendo atores fundamentais para a democratização da gestão, que deixa de ser privilégio de alguém nomeado pelo Executivo para ser verdadeiramente compartilhada com aqueles que são os verdadeiros donos do patrimônio previdenciário: os servidores ativos, inativos e pensionistas. (OLIVEIRA, 2011, p. 7).

Em pesquisa[10] a respeito destes conselhos nos RPPS dos municípios fluminenses – pesquisa esta em parte prejudicada pela falta de transparência de muitos Institutos de Previdência em seus *sites*[11] – verifica-se que há municípios que instituíram um único conselho, por exemplo, Carmo, Conceição de Macabu, Cordeiro,

9 Profere diversas palestras sobre a importância dos Conselhos Municipais de Previdência em congressos e seminários com temática voltada para os RPPS.

10 Numa tentativa de obter dados atualizados de todos os Institutos dos Municípios jurisdicionados ao TCE-RJ, foi encaminhado e-mail com um formulário eletrônico para os gestores dos institutos cujos *sites* não continham informação sobre os conselhos, ou quando havia a informação não era completa. No entanto, pouquíssimos institutos responderam, o que reitera o argumento inicial de que falta transparência nos RPPS.

11 Há institutos que sequer possuem *site* próprio.

Laje do Muriaé, Paraíba do Sul, Porciúncula e Valença, que instituíram seus Conselhos Municipais de Previdência com função deliberativa e, ao mesmo tempo, de fiscalização.

A maioria dos institutos prevê a participação de representantes do Executivo e do Legislativo municipal nos seus conselhos. Alguns municípios excluem a representação do Legislativo, como Aperibé, Cambuci, Campos, São Gonçalo e São Pedro da Aldeia. No Estado do Rio de Janeiro, o Conselho de Administração conta com representantes de todos os Poderes e do Ministério Público.

> O colegiado não conta com a participação de representante do Tribunal de Contas, uma vez que, em sessão plenária, entendeu essa E. Corte de Contas que seu mister fiscalizatório seria incompatível com a presença em órgão administrativo de autarquia. (RODRIGUES, 2002, p. 63).

Um dos indicadores de efetividade dos conselhos relaciona-se com a quantidade de reuniões ordinárias, pois é impossível deliberar se os conselheiros não se reúnem com o mínimo de frequência. Neste sentido, são dignos de nota os RPPS de Araruama, Cambuci, Campos, Cantagalo, Duque de Caxias, Itaboraí, Niterói, Nova Iguaçu, Petrópolis, São Gonçalo, São João de Meriti e São Pedro da Aldeia, em que há previsão de mais de uma reunião ordinária por mês para os conselhos administrativos. Por outro lado, os de Duas Barras e Trajano de Moraes só se reúnem ordinariamente a cada trimestre.

Não adianta os conselhos se congregarem somente para cumprir a um comando legislativo ou, pior, apenas para que os conselheiros recebam gratificações por participação nas reuniões. Infelizmente, existe essa prática nefasta de alguns "representantes" só quererem participar dos conselhos para o único fim de receber *jetons*[12].

Quanto à paridade da representação de todas as classes de interessados: servidores, aposentados, pensionistas e governo, a constatação exposta pelo TCE-RJ no evento Vitrine de Auditorias é alarmante: 62 dos 74 RPPS auditados tiveram suas administrações consideradas "sem participação paritária, efetiva e legítima dos segurados". Ou seja, 83,78% dos RPPS fluminenses[13] não possuem paridade em seus conselhos.

Ao lado desse indicador, no quesito transparência, 72 RPPS foram considerados com "gestão não transparente". Este dado é assustador: somente dois RPPS são transparentes, segundo o TCE-RJ.

Isto significa que a quase totalidade dos RPPS fluminenses está desenquadrada com a legislação que determina o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do RPPS (art. 12 da Portaria MPS nº 402/2008). Considerando que este critério de transparência faz parte dos quesitos que o Ministério da Previdência Social avalia para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)[14] somente dois RPPS, dentre os jurisdicionados auditados pelo TCE-RJ, poderiam renovar seus certificados, se o critério de avaliação fosse igual ao da Corte de Contas.

Neste contexto de órgãos colegiados no âmbito dos RPPS, dignos de nota também são

12 Não se quer aqui defender que os conselhos não paguem jetons – longe disso –, nada mais justo que os conselheiros sejam remunerados pelo ônus de se deslocarem para as reuniões, terem que se capacitar e deliberar.

13 Com a exclusão do Município do Rio de Janeiro, que não integra esta pesquisa, por não ser jurisdicionado ao TCE-RJ.

14 O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é um documento fornecido pelo Ministério da Previdência Social que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado, do Distrito Federal ou de um município. Este certificado deve ser renovado a cada 180 dias. Sem este certificado, o ente federativo fica impossibilitado de receber recursos voluntários da União, bem como celebrar convênios e receber empréstimo de instituições federais.

os comitês de investimentos, que não deixam de ser conselhos – embora com nome de comitês – que são afetos exclusivamente à gestão da política de investimentos dos institutos. Estes comitês de investimentos têm o seu aparato normativo delineado pela Portaria MPS n° 519/2011, com a redação dada pela Portaria MPS n° 440/2013, cujo art. 3°-A prevê as condições mínimas de estruturação, composição e funcionamento dos referidos comitês.

Na citada legislação, tem-se a previsão – bem singela, diga-se de passagem – de que os membros dos comitês tenham um vínculo com o respectivo ente federativo, ou com a unidade gestora "na qualidade de servidor titular de cargo efetivo ou de livre nomeação e exoneração" (art. 3°-A, § 1°, alínea "a").

Entretanto, tal dispositivo não parece atender a contento à disposição constitucional que determina a gestão paritária das unidades descentralizadas de gestão do regime próprio, na medida em que gera a possibilidade de que o complexo sistema de investimentos seja administrado apenas por servidores ocupantes exclusivamente de cargos comissionados – não abrangidos pelo referido regime, portanto. O que vem ocorrendo em diversos municípios brasileiros, onde a administração dos investimentos não conta com a participação de nenhum servidor efetivo.

Noutra senda, a questão da transparência resta mais uma vez explicitada com a necessidade de divulgação de informações relativas ao processo de investimento e desinvestimento do respectivo regime próprio, como se confere no art. 3°-A, § 1°, "c" da Portaria MPS n° 519/2011.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da transparência na gestão pública, de cunho constitucional, ganha especial relevância na administração dos RPPS numa série de dispositivos legais, sendo, inclusive, o pleno acesso às informações previdenciárias pelos segurados um dos critérios para a renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária.

Atenta à importância da transparência, a Associação Nacional das Entidades de Previdência dos Estados e Municípios (Aneprem) criou o Prêmio Nacional de Boas Práticas de Gestão Previdenciária, que no ciclo 2014 teve como critérios de avaliação diversos quesitos a respeito das práticas de transparência, tais como: se a unidade gestora tinha *site*, se divulgou relatório de gestão administrativa 2013, se divulgou a política de investimentos para o ano de 2014 para os seus segurados, se publica a ata dos Conselhos Administrativo, Fiscal e dos Comitês de Investimentos, se possui Ouvidoria (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, 2014).

"Um conselho isento, paritário e independente, longe de ser um empecilho para a gestão do RPPS, é um forte aliado no controle, democratização e transparência da gestão" (OLIVEIRA, 2011, p. 7).

Da pesquisa realizada nas legislações dos RPPS fluminenses e do resultado das auditorias realizadas pelo TCE-RJ em 2013, verifica-se que não existe ainda um RPPS cuja legislação e prática possam servir de modelo para os demais.

Espera-se que as iniciativas de capacitação de conselheiros promovidas por diversas associações voltadas para os RPPS possam contribuir para o aperfeiçoamento dos conselhos. Uma vez que "falta-nos, no Brasil, uma maior cultura previdenciária" (RODRIGUES, 2002, p. 7), que repercute no desconhecimento dos conselheiros a respeito dos temas relevantes para os RPPS.

Seria de bom alvitre se o Ministério da Previdência estabelecesse orientações para os RPPS no sentido de garantir que os conselhos sejam de fato deliberativos – e não meramente opinativos, e que os segurados tenham participação igualitária em relação aos representantes do governo (paridade).

Para o aperfeiçoamento integral do desenho dos Conselhos Municipais de Previdência, é necessária a atualização da Lei nº 9.717/1998 (bem como das demais normas e orientações correlatas): instituindo-se a segregação das funções administrativa e fiscal em órgãos diferentes (Conselhos Administrativos e

Fiscais e não um único Conselho), que os conselheiros possuam conhecimento na área financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria, com a definição de suas atribuições e responsabilidades, nos mesmos moldes em que, expressamente previstos, para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

E mais: na linha do que defendem Gushiken *et. al.* (2002), é necessário ir além de tudo isso, além da simples disponibilização de informações, devendo ser compreendido também – para alcance da transparência na gestão previdenciária dos RPPS – o esforço pedagógico para facilitar aos servidores e cidadãos o entendimento, a interpretação e a análise de dados. Já que a transparência, como princípio da gestão responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações (PLATT NETO, 2005). E "conhecer o funcionamento do sistema, receber informações periodicamente e capacitar-se para o pleno entendimento do assunto são passos necessários que devem ser trilhados para se firmar o entendimento dos Regimes Próprios" (BREGOLIN *et al*, 2013).

Somente desta maneira é que a transparência na gestão dos RPPS terá condições reais de se propagar mais efetivamente. Seja de forma indireta (através da imprescindível e paritária representatividade nos conselhos), seja de forma direta (através do acesso rápido, correto e em linguagem acessível a qualquer cidadão – e em especial àqueles que possuem alguma participação no regime próprio); fomentando-se, inclusive, e por qualquer uma das maneiras escolhidas, o tão desejado controle social.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVIDÊNCIA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. **Regulamento do Prêmio Nacional de Boas Práticas de Gestão Previdenciária**: ciclo 2014. Nilópolis, 2014.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão. Normas Brasileiras de Contabilidade Pública: elaboração e impacto profissional e social. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA, 1., 2007, Brasília. **Anais**... p. 214-216.

AUDITORIA do TCE aponta 21 cidades com mortos nas folhas de pagamento. **Jornal Ururau**, Campos dos Goytacazes, 16 jun. 2014. Disponível em: <www.ururau.com.br/brasilmundo45725_Auditoria-do-TCE-aponta-21-cidades-com-mortos-nas-folhas-de-pagamento>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BALERA, Wagner. Contribuições sociais. **Caderno de Pesquisa Tributária**, São Paulo, n. 17, 1992.

_____. **Sistema de seguridade social**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2014.

BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3.242, 17 maio 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21794>. Acesso em: 11 jul. 2014.

BORBOREMA, Ernani Avelar; RIBEIRO, Cyro de Castilho. **A homepage Contas Públicas**: um diagnóstico de contribuição para o controle social. 2006. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 2 ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Lei Complementar n° 108, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp108.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Lei n° 9.715, de 25 de novembro de 1998**. Dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9715.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **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. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10887.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l12527.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Medida Provisória 2.158-35, de 24 de agosto de 2001**. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - Cofins, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/mps/mp2158-35.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004. Disponível em: <www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2008/402.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Portaria nº 519, de 24 de agosto de 2011**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em: <www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2011/519.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

_____. **Portaria nº 440, de 9 de outubro de 2013**. Altera a Portaria MPS/GM nº 519, de 24 de agosto de 2011, que dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/66/MPS/2013/440.htm>. Acesso em: 12 jul. 2014.

BREDER, Jane Carvalho. **Controle social – um modelo em construção**: contribuições do Tribunal de Contas da União. 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/documentos?perspectiva=501627>. Acesso em: 2 ago. 2010.

BREGOLIN, Carolina *et al*. **Transparência na gestão dos regimes próprios de previdência**: um estudo da percepção, conhecimento e acessibilidade dos servidores da Prefeitura Municipal de Guaporé - RS. 2013. Disponível em: <http://www.ccontabeis.com.br/XIV_conv/TC30.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2014.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

COSTA, José Eduardo Pinto. **O significado da transparência**. 2009. Disponível em: <http://cepen.org/portaldacidadania/2009/01/o-significado-da-transparencia>. Acesso em: 7 jul. 2014.

GUSHIKEN, Luiz *et al*. **Regime próprio de previdência dos servidores**: como implementar? Uma visão prática e teórica. Brasília: MPAS, 2002.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 12. ed. Niterói: Impetus, 2008.

_____. _____, 19. ed. Niterói: Impetus, 2014.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** transgressões à lei de responsabilidade fiscal e correspondentes punições fiscais e penais. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

MACHADO, Nelson. Mensagem de abertura do representante do Ministério da Fazenda. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA, 1., 2007, Brasília. **Anais**... p. 24-25.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: **PRÊMIO Serzedello Corrêa 2001**: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública, Brasília: TCU, 2002.

OLIVEIRA, Osório Chalegre. **Conselhos municipais de previdência social em Pernambuco**: paradigmas e rupturas. 2009. 131 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública)–Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

_____. Conselhos municipais de previdência social: democracia, transparência e controle social. **Revista RPPS do Brasil**, ed. 2, p. 7, out. 2011.

PEREIRA, Simone Monteiro; ARRUDA, Ângela Furtado. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública. **Revista Razão Contábil & Finanças**, Fortaleza, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/5/7>. Acesso em: 12 jul. 2014.

PLATT NETO, Orion Augusto. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na Administração Pública brasileira. 5º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., 2005, São Paulo. Disponível em: <www.congressousp.fipecafi.org/artigos52005/an_resumo.asp?cod_trabalho=89>. Acesso em: 12 jul. 2014.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RABELO, Flávio Marcílio. **Regimes próprios de previdência**: modelo organizacional, legal e de gestão de investimentos. Brasília: MPAS, 2001.

RODRIGUES, Flavio Martins. **Fundos de pensão de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, César Augusto Tibúrcio; TRISTÃO, Gilberto. **Contabilidade básica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

(DES)INVESTIMENTO EM TRATAMENTO PRISIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO



Carlos Leandro dos Santos Reginaldo
Analista de Controle Externo do TCE-RJ
Mestre em Economia pela FGV/UBX

RESUMO: A eficiência, eficácia e efetividade da prestação de serviços de tratamento prisional são elementos essenciais ao alcance da missão institucional dos sistemas penitenciários: a reinserção social da pessoa presa. Nesse sentido, este artigo consiste em um estudo sobre a política de tratamento prisional no Governo do Estado do Rio de Janeiro no período compreendido entre dezembro de 2009 e abril de 2014, destacando-se as atividades de educação, qualificação profissional de presos e saúde prisional como políticas de garantia da dignidade humana. A finalidade do estudo é analisar e aquecer a discussão em torno da necessidade e qualidade dos investimentos em tratamento prisional pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, privilegiando-se a análise da gestão de recursos humanos, a gestão financeira e orçamentária e o planejamento governamental no âmbito da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap) e sua relação com o alcance da missão institucional desse órgão.

PALAVRAS-CHAVE: Tratamento prisional; qualidade da gestão; sistema prisional fluminense.

ABSTRACT: The efficiency, efficacy and effectiveness of the provision of prison treatment services are essential to achieve the institutional mission of the prison systems: the social rehabilitation of the prisoner. Therefore, this article consists of a study on prison treatment policy in the State Government of Rio de Janeiro during the period between December 2009 and April 2014, highlighting the educational activities, professional training of prisoners and prison health as collateral policies of human dignity. The purpose of the study is to analyze and warm discussion on the need and quality of investments in prison treatment by the State Government of Rio de Janeiro, focusing on the analysis of human resource management, financial and budget management and government planning within the State Secretariat of Penitentiary Administration (Seap) and its relation to the scope of the institutional mission of this body.

KEYWORDS: Prison treatment; quality management; Rio de Janeiro prison system.

INTRODUÇÃO

A criação de um sistema de proteção social público com a oferta de serviços de saúde, previdência, educação e assistência social demanda organização, planejamento e recursos que dependem da natureza, da dimensão e dos tipos de serviços de proteção social oferecidos. Os sistemas de proteção social são instituídos com uma finalidade, com uma missão preestabelecida.

A missão de toda organização corresponde a sua razão de ser, pois as mesmas não são criadas a esmo. A missão corresponde a uma incumbência que se recebe. É a finalidade ou motivo para o qual a organização foi criada e para o qual deve existir (CHIAVENATO, 2012).

É nesse sentido que, após amplo debate e análise do Decreto Estadual n° 33.164, de 12 de maio de 2003, foi delineada a seguinte missão para a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap):

> Planejar, desenvolver, coordenar e acompanhar as atividades pertinentes à Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, no que concerne à custódia, reeducação e reintegração do preso à comunidade em conformidade com as políticas estabelecidas. (RIO DE JANEIRO, 2004).

A Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal - LEP), em seu artigo 10, por sua vez, estabelece que a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Essa assistência será: I - material; II - à saúde; III - jurídica; IV - educacional; V - social; VI - religiosa.

No processo de tratamento penitenciário, as atividades de saúde e de assistência educacional, que compreendem a instrução básica e a formação profissional, associadas às atividades de trabalho de presos, formam o núcleo do processo de ressocialização no âmbito de um sistema prisional.

Para a LEP, o trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, tem finalidade educativa e produtiva (BRASIL, 1984). Observam-se dois elementos indissociáveis das atividades de trabalho do preso: um dever social do Estado e uma condição de garantia e manutenção da dignidade humana. Dever social este que decorre do direito constitucional de qualquer pessoa, inclusive do condenado à pena privativa de liberdade, já que este fora privado apenas de sua liberdade de locomoção.





Para Amartya Sen (SILVA, 2004), o trabalho é um elemento essencial à garantia e manutenção da condição da dignidade humana. Segundo o autor,

> O desemprego pode causar carências de outras espécies, como doenças psicológicas, perda de motivação para o trabalho, de destrezas ou de autoestima, aumento de doenças e de morbidade, ruptura nas relações familiares e na vida social, agravamento da exclusão social, das tensões raciais e assimetrias de sexo. [...] O desemprego tem efeitos profundamente debilitantes sobre a liberdade, a iniciativa e as competências individuais. Contribui para a exclusão social, e conduz a perdas de autoestima, de autoconfiança e de saúde física e psicológica.

A finalidade do trabalho prisional é garantir ao condenado as condições exigíveis de dignidade humana, condições estas transversais às de saúde física e psicológica, de inclusão social, de fortalecimento dos laços familiares e de autocrescimento tanto intelectual quanto profissional, daí seu caráter educativo e produtivo nos termos da LEP.

É nesse diapasão que cabe ao sistema penitenciário o tratamento da pessoa presa com serviços de saúde, assistência educacional e trabalho, formando indivíduos que tenham condições de voltar a conviver dignamente em sociedade.

Esses serviços integram-se e vinculam-se de forma que as ações de saúde – aqui incluídas também as de assistência social – visam a conferir ao indivíduo condições físicas e psicológicas para que ele possa se instruir, instrução esta necessária aos serviços de qualificação profissional, e estes necessários à eficácia dos programas de trabalho dos presos. Essa relação sistêmica presente nas atividades de ressocialização de presos em comento já foi reconhecida e positivada pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução CNE n° 02/2010, que instituiu as diretrizes nacionais para a oferta de educação nas prisões e que, em seu artigo 3°, inciso VI, dispõe que o sistema prisional "desenvolverá políticas de elevação de escolaridade associada à qualificação profissional, articulando-as, também, de maneira intersetorial, a políticas e programas destinados a jovens e adultos" (CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA, 2010).

Como se observa, o CNE estabeleceu que os programas de educação, em especial os de elevação de escolaridade de presos, serão associados aos programas de qualificação profissional. Não vemos como poderia ser diferente já que a LEP, em seu artigo 32,

estabelece que "na atribuição do trabalho deverão ser levadas em conta a *habilitação*, a condição pessoal e as necessidades futuras do preso, bem como as oportunidades oferecidas pelo mercado" (BRASIL, 1984, grifo nosso).

Inquestionável, como se extrai dessas informações, a vinculação entre as atividades de assistência educacional e trabalho prisional. A propósito, a vinculação entre as diversas áreas de conhecimento e a adoção de técnicas de gestão que levem em consideração essa vinculação é reconhecida pela ciência da administração – Teoria Sistêmica – desde meados do século XX (CHIAVENATO, 2008). Nesse mesmo sentido se desenvolve o raciocínio no que se refere às atividades de saúde prisional: estas visam a conferir, como exposto acima, condições físicas e psicológicas que contribuem para a efetividade dos programas de assistência educacional e trabalho prisional.

Assim, os serviços de assistência educacional, saúde e trabalho prisional formam o tripé das atividades essenciais e fundamentais para alcance da missão institucional do sistema penitenciário. A relação sistêmica entre esses serviços nos induz ao raciocínio de que a gestão adequada ou inadequada de um deles tem impacto direto nas metas e resultados definidos para o outro.



Dessa forma, verifica-se que a efetividade, a eficiência e a eficácia dos programas e ações de tratamento prisional assumem destaque no que diz respeito à agregação de valor à sociedade: estas atividades são essenciais à formação de personagens sociais em condições satisfatórias que possibilitem sua reintegração ao convívio em sociedade.

Para isso, os sistemas prisionais devem contar com recursos humanos, tecnológicos, materiais e financeiros em quantidade e qualidade necessárias e suficientes. A utilização adequada desses recursos também contribuirá para gerar maior eficiência e eficácia do sistema prisional e é nesse diapasão que as funções administrativas de planejamento e organização – sem prejuízo das demais funções organizacionais – pressupõem a promoção de maior qualidade das atividades do tripé dos serviços de ressocialização.

Assim, este estudo tem por objetivo analisar o planejamento e a organização dos serviços de saúde, assistência educacional e de trabalho prisional implementados no âmbito do sistema penitenciário do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em especial no que diz respeito aos recursos humanos e orçamentário-financeiros.

METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, desenvolvemos uma pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória porque tentamos caracterizar e definir o problema, e descritiva porque buscamos levantar, classificar e analisar os dados da pesquisa.

Estudamos as legislações aplicáveis à matéria objeto do estudo, em especial a legislação que envolve a gestão de recursos humanos em sistema

prisional e os dispositivos da Lei de Execução Penal que tratam das atividades envolvidas no processo de reinserção social da pessoa presa, com destaque para as ações de saúde. Também confrontamos esses normativos legais com os divulgados no *site* da Seap e ainda com as informações apresentadas nos relatórios de auditorias governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Buscamos, ainda, analisar os investimentos em programas de ressocialização de presos que constam no plano plurianual (PPA) do governo estadual, compostos por ações para assistência educacional, trabalho e saúde prisional no período de dezembro de 2009 a abril de 2014, por meio da análise da execução orçamentária da Seap, extraída do Sistema de Informações Gerenciais (SIG) do governo.

JUSTIFICATIVA

O tratamento penitenciário demanda dos gestores públicos uma visão de que a ressocialização de presos deve assumir um papel fundamental na agenda política. A ausência de compromisso com a ressocialização de presos gera custos adicionais à sociedade: consome recursos que são aplicados em ações que não geram os resultados esperados, contribui para a manutenção ou até o aumento da criminalidade, e coloca o Estado como protagonista na afronta aos direitos humanos. Nesse sentido, este artigo se justifica por trazer à tona a discussão em torno da importância da política de ressocialização de presos por meio de informações que podem gerar uma mudança de paradigma na sociedade e nos gestores. Na sociedade, por provocar uma reflexão em torno da cultura popular segundo a qual "bandido bom é bandido morto" e nos gestores, em torno da que propõe que "presídio não dá voto".



A POPULAÇÃO CARCERÁRIA DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FLUMINENSE

A população carcerária fluminense vem apresentando uma taxa média de crescimento anual de, aproximadamente, 10%: em 2009, o número de presos no Estado do Rio de Janeiro era de cerca de 22,8 mil e, em abril de 2014, havia 36,8 mil presos. Em termos comparativos, mais da metade dos municípios fluminenses (50 de um total de 92) possuíam, em 2010, uma população inferior a 37 mil habitantes. Significa dizer que a população carcerária fluminense é igual ou superior, numericamente, à população de cerca de 50 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Uma população carcerária com essa dimensão e taxa de crescimento demanda uma gestão cuidadosa dos serviços de saúde, de assistência educacional e de trabalho de presos.

Segundo dados da Seap, em janeiro de 2014, aproximadamente 73% dos presos possuíam, no máximo, o ensino fundamental incompleto, 6,7% tinham o ensino médio completo e pouco mais de 1% já havia frequentado um curso superior, concluído ou não. A tabela 1 nos permite visualizar o nível de escolaridade dos presos sob a custódia da Seap.

Tabela 1 – Nível de escolaridade da população carcerária[(a)]

Grau de Instrução	2011	2012	2013	2014
Apenas sabe assinar	129	105	108	106
Analfabeto	631	597	598	569
Alfabetizado	1.191	1.334	1.374	1.447
Fundamental incompleto	16.334	16.778	17.829	18.695
Fundamental completo	3.311	3.307	3.577	3.699
Médio incompleto	1.595	1.483	1.452	1.582
Médio completo	1.723	1.734	1.835	1.908
Superior incompleto	234	194	177	185
Superior completo	186	177	186	176
Total	**25.334**	**25.709**	**27.136**	**28.367**

(a) Os dados referem-se às informações prestadas pelos detentos.
Fonte: Seap.

No ano de 2014, o número de presos com baixo grau de escolaridade (no máximo, ensino fundamental incompleto) representava, aproximadamente, 3/4 da população carcerária. Os presos com ensino médio completo e com curso superior representavam um percentual muito pequeno dessa população. Esse fato nos induz a dois raciocínios: primeiro que quanto maior o nível de escolaridade, menor a probabilidade de prática de atos considerados nocivos à sociedade; em contrapartida, quanto menor o nível de escolaridade, maior a probabilidade de o indivíduo praticar um delito. A educação é uma variável necessária à qualificação profissional e à empregabilidade do indivíduo. Quando os serviços de educação não são prestados com qualidade, comprometem a formação profissional do indivíduo, contribuem para ampliar o nível de desemprego, reduzindo a autoestima para o trabalho e ainda podendo gerar efeitos catastróficos nos relacionamentos familiares e sociais, impactando como reflexo o nível de violência de uma sociedade.

Isso significa que quanto melhor a qualidade da educação de uma sociedade, menor será a taxa de incidência de violência dessa sociedade. Para corroborar esta tese, podemos comparar o ranking dos países com melhor desempenho em educação com aqueles considerados mais violentos.

Assim, observando os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2012, verificamos que o Brasil ocupou a 58ª posição geral de um total de 65 países, em que China, Japão, Coreia, Liechtenstein, Holanda, Estônia e Finlândia ocupam as primeiras posições.

Por outro lado, uma pesquisa realizada pelo Instituto Avante Brasil[1] em 2012 cruzou dados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) com a taxa de homicídios de cada país apresentada pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC). O objetivo era identificar os países mais violentos do mundo. Segundo os resultados dessa pesquisa, o Brasil está entre os 20 países mais violentos do mundo, ocupando a 18ª posição, atrás da Colômbia, apontada como a 15ª nação mais violenta do planeta. Destaque-se que a Colômbia ocupou a 60ª posição na pesquisa do Pisa de 2012. Além disso, nenhum dos 20 países com melhor desempenho em educação na pesquisa do Pisa aparece entre os 20 mais violentos divulgados pelo Instituto Avante Brasil.

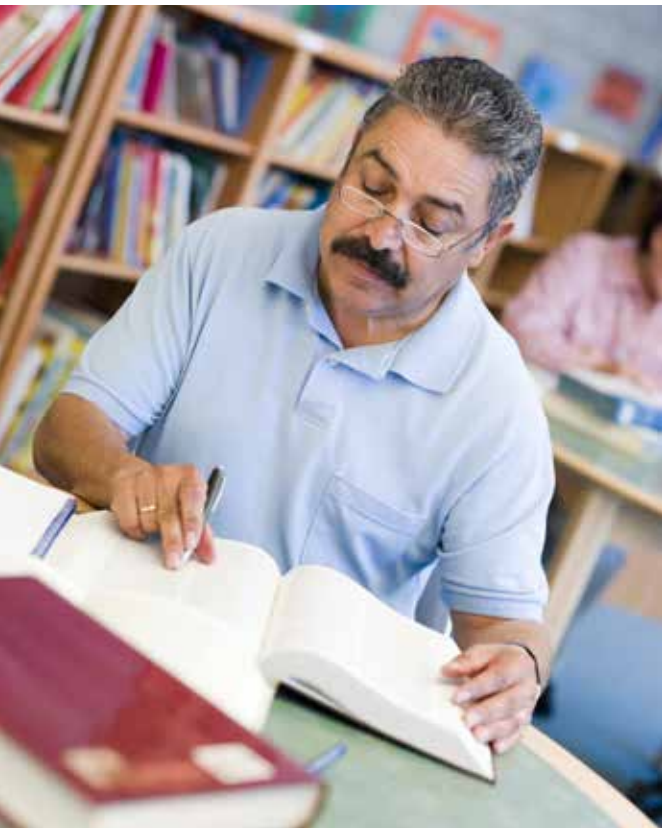
Vale destacar que o IDH é um indicador composto por três variáveis, referentes à saúde, educação e renda. Observe que o tripé dos serviços de ressocialização de presos é composto por atividades que envolvem as condições de saúde, educação e renda (trabalho prisional) dos internos, ou seja, que garantam a

| 1 Instituto Avante Brasil: <http://institutoavantebrasil.com.br/>

essa população o acesso a serviços de competência do Estado, serviços estes que, como exposto anteriormente, são integrados e vinculados, aos quais a maioria da população carcerária não teve oportunidade de acesso quando em liberdade, e que são essenciais ao desenvolvimento humano em todas as suas dimensões.

O fato de a educação e a violência serem, como propomos nesse trabalho, fatores inversamente proporcionais, reflete a realidade de nosso país: segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2008, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), cerca de 14,2 milhões de jovens brasileiros com 15 anos de idade ou mais eram analfabetos; além disso, a taxa líquida de frequência no ensino médio para jovens entre 15 e 17 anos de idade era de apenas 50,4%. Esses números explicam, até certo ponto, o perfil da população carcerária fluminense no que se refere ao grau de escolaridade dos presos, fato este que não é uma exclusividade do Estado do Rio de Janeiro.

A educação é um elemento essencial ao crescimento e qualificação profissional e intelectual. A qualidade das políticas educacionais contribui para a formação de um cidadão consciente de seus deveres e obrigações enquanto membro de uma sociedade.



A educação empodera a pessoa com as condições necessárias à sua inserção no mercado de trabalho. Consequentemente lhe confere acesso aos meios indispensáveis à sua subsistência e ao tratamento de sua saúde, além de reconhecimento social frente à sua família e também à sociedade. Nesse sentido, a educação corresponde a um instrumento de liberdade: liberta a pessoa do desemprego, das doenças, da violência e de outros agravos sociais.

PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PRISIONAL

Segundo a Lei de Execuções Penais, a assistência educacional compreende a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado (BRASIL, 1984, art. 17). No Governo do Estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Educação (Seeduc) é a responsável pela elaboração e execução dos serviços de instrução escolar para a população carcerária, devendo ofertar educação básica em todos os níveis e modalidades.

Entretanto, em consulta ao PPA 2012-2015 da Seeduc não encontramos qualquer programa voltado *especificamente* para a população carcerária. Verificamos apenas a existência do programa "Educação para a Inclusão Social", com ações de capacitação e ensino voltados para jovens e adolescentes em conflito com a lei. A execução das ações desse programa fica sob a responsabilidade do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), órgão que integra a estrutura da Seeduc e, portanto, fora do sistema penitenciário fluminense.

Se não existem programas de educação desenvolvidos pelo governo estadual especificamente para a população carcerária, então os serviços de ensino oferecidos pela Seeduc nas unidades prisionais utilizam as mesmas estratégias e processos pedagógicos voltados para o público em liberdade. Entretanto, a população carcerária demanda um ensino diferenciado, destinado à formação cidadã, mas também vinculado à qualificação profissional, à saúde e higiene pessoal e ao exercício de atividades laborativas, dada a relação sistêmica entre essas atividades.

A inexistência de um programa de educação voltado especificamente para a população carcerária compromete a vinculação dos serviços de instrução básica com os programas de qualificação profissional e trabalho prisional, tendo em vista que acaba por desconsiderar os conhecimentos e necessidades de aprendizagem exigidas por estes últimos.

Além disso, afronta os dispositivos da LEP para a qual a assistência educacional compreende a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado, formação esta necessária aos programas de trabalho prisional que, na estrutura do sistema penitenciário fluminense, ficam sob a gestão da Fundação Santa Cabrini (FSC).

Muito embora se observe um aumento do número de escolas no sistema penitenciário, que passou de 17 unidades em 2010 para 30 unidades em 2013, verifica-se que o número de presos matriculados no ensino regular das escolas do sistema prisional diminuiu: em 2011, havia 4.058 presos matriculados, mas, em 2014, esse número foi reduzido a 3.557 alunos. Este fato prejudica ainda mais a eficácia das ações de qualificação profissional e, consequentemente, de trabalho de presos.

Além disso, o grau de alcance das ações de assistência educacional ainda é pouco expressivo, como se evidencia na tabela a seguir, em que se demonstra a porcentagem dos detentos alcançados por essas ações nos últimos exercícios financeiros.

Tabela 2 – Percentual de detentos que estudam

Ano	% Presos em atividades de educação
2009	6,66%
2010	27,40%
2011	18,81%
2012	23,52%
2013	19,13%

Fonte: TCE-RJ

Segundo informações contidas em relatórios de auditoria do TCE-RJ, os obstáculos para o desenvolvimento dos programas de assistência educacional são:

1. a alta rotatividade de presos no sistema prisional, decorrente da mudança de regime penal;
2. divisão das unidades prisionais por facções criminosas, que não raras vezes proíbem os presos de se matricularem em cursos de educação, capacitação ou de trabalho;
3. a não obrigatoriedade de inscrição dos presos em atividades educativas.

Percebemos com isso que os desafios a serem enfrentados pelo governo estadual relativamente aos programas de educação prisional e, em reflexo, de ressocialização de presos envolvem diversas iniciativas mais ou menos complexas, a começar por inserir na agenda política o tratamento de presos com a construção de programas de governo sólidos, com produtos bem definidos e alinhados aos demais sistemas que integram o processo de ressocialização e voltados especificamente para

esse público-alvo. Depois, o enfrentamento das questões enumeradas anteriormente, que demandam um planejamento adequado, no caso da alta rotatividade de pessoal, e ainda a capacidade de enfrentar um problema grave: a divisão das unidades prisionais em facções criminosas.

Esta última questão, a divisão das unidades prisionais em facções criminosas, tem consequências sérias nas políticas de assistência educacional e de trabalho de presos. Mesmo que a pessoa presa não seja vinculada inicialmente a nenhuma facção, ao ser custodiada em uma das unidades penais, acaba sendo obrigada a se integrar a uma facção como condição de sobrevivência (RIO DE JANEIRO, 2013).

Tal fato compromete as ações de assistência educacional à medida que os comandos dessas facções criminosas exercem ingerência, mesmo que indireta, sobre os destinatários dessas ações: os presos. Um exemplo dessa ingerência é a proibição permanente de determinadas facções de que os presos se matriculem em cursos de qualificação, de programas de educação ou de trabalho prisional.

Isso prejudica a saúde psicológica do interno, contribui para a manutenção de um índice de ociosidade de presos elevado e ainda compromete a relação do preso com sua família, pois retira do preso o direito de dispor de recursos financeiros decorrentes do seu trabalho, recursos estes que poderiam ser empregados no sustento de sua família, a qual, regra geral, fica desprovida da fonte de renda desse indivíduo a partir do momento de seu encarceramento.

Assim, a inexistência de uma política sólida de educação prisional compromete a dignidade da pessoa presa e abala seu relacionamento familiar e social. Como resultado, sua ressocialização é comprometida e a sociedade acaba sendo prejudicada, já que a probabilidade de o preso voltar a praticar um crime, quando posto em liberdade, se eleva.

CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E TRABALHO DE PRESOS

As atividades de capacitação profissional são realizadas tanto pela FSC quanto pela Seap. Essa ambiguidade de funções é um fator negativo à eficiência organizacional, visto que contribui para elevar os custos da organização (CHIAVENATO, 2008).

No sistema penitenciário fluminense, segundo relatório do TCE-RJ, as atividades de capacitação profissional desenvolvidas pela Seap e pela FSC não apresentam qualquer vinculação ou relação entre si: são ações e programas materializados na oferta de cursos de capacitação e oficinas que são elaborados e executados sem qualquer integração entre os setores responsáveis por sua elaboração.

Além disso, os programas de capacitação e qualificação profissional desenvolvidos por esses dois órgãos não guardam transversalidade com os programas de educação desenvolvidos pela Seeduc. Cada qual atua de forma isolada – Seap, Seeduc e FSC –, como se as atividades fossem independentes e não interdependentes e vinculadas, perdendo-se a visão sistêmica e integrada dos serviços de educação, qualificação profissional e trabalho de presos (RIO DE JANEIRO, 2013).

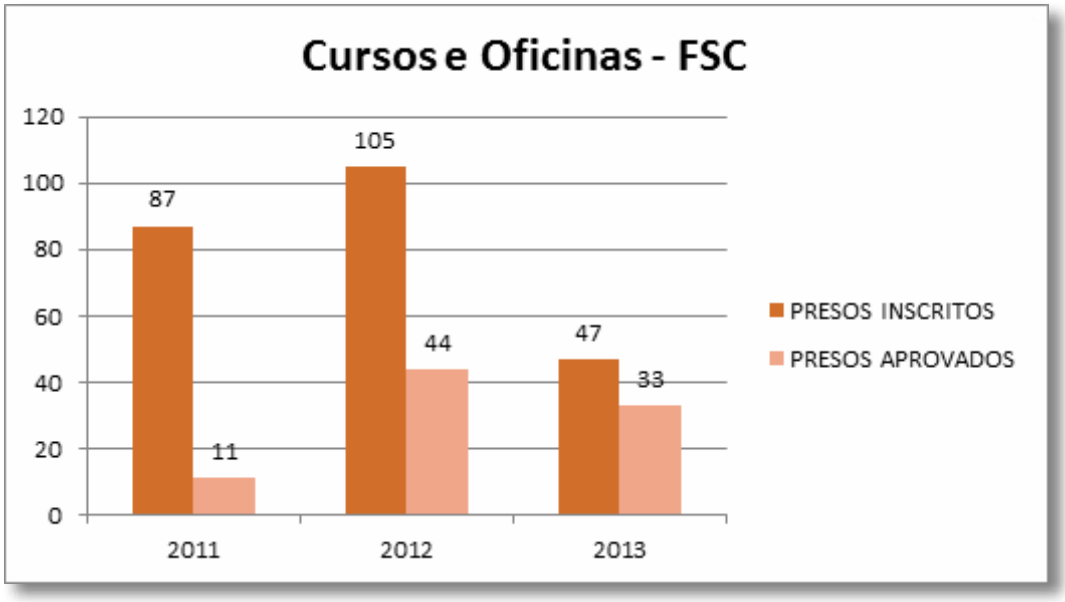
Para a execução dos projetos de capacitação profissional, são firmadas parcerias com entidades privadas e com o Terceiro Setor. Segundo a FSC, essas parcerias permitiram a capacitação de aproximadamente 2.700 presos em 2013, o que corresponde a cerca de 8,5% da população carcerária daquele exercício.

Em consulta aos relatórios do TCE-RJ, verificamos que, em maio 2014, foram oferecidos 43 cursos de qualificação pelo sistema prisional fluminense (Seap e FSC), distribuídos em 15 unidades prisionais e em um Centro de Produção e Qualificação Profissional. No entanto, o alcance das ações de qualificação profissional desenvolvidas pela FSC foi demasiadamente reduzido, se comparado com a população prisional do período em estudo. Além disso, a relação entre o número de presos inscritos e concluintes ou aprovados nos cursos e oficinas foi ainda menor. O gráfico abaixo permite visualizar essa relação.

Analisando o PPA 2012-2015 da Seap, verificamos a presença do programa de trabalho "Criação e Melhoria de Oficinas", cuja finalidade é ampliar e adaptar a infraestrutura das unidades prisionais de produção e oficinas às demandas do mercado de trabalho. Como se observa, o programa visa à preparação do indivíduo para o mercado de trabalho.

Sua execução demanda, logicamente, recursos orçamentários, financeiros, humanos e tecnológicos suficientes. No entanto, observamos uma redução drástica tanto nas despesas destinadas ao programa (dotações autorizadas) quanto na realização dessas despesas. A tabela a seguir, extraída do relatório do TCE-RJ, permite a comprovação dessa informação.

Gráfico 1 – Número de presos inscritos x número de presos concluintes/aprovados em oficinas e cursos de capacitação



Fonte: FSC.



Foto: Penitenciária Esmeraldino Bandeira

Tabela 3 – Despesas destinadas (autorizadas) e realizadas (liquidadas) para o programa Criação e Melhoria de Oficinas do Sistema Penal

Criação e Melhoria de Oficinas do Sistema Penal			
	Despesa Autorizada (R$)	**Despesa Liquidada (R$)**	**Liquidada/ Autorizada**
2009	1.369.139,00	400.543,06	29,3%
2010	1.562.786,33	170.613,11	10,9%
2011	1.531.338,47	41.338,47	2,7%
2012	35.633,95	17.791,81	49,9%
2013	630.992,00	37.036,18	5,9%

Fonte: TCE-RJ

Como se depreende da tabela acima, a redução das despesas destinadas ao programa foi acompanhada ainda da redução da execução das despesas, significando que, enquanto a população carcerária sofreu um aumento de mais de 60% de 2009 para 2014, as despesas destinadas à qualificação profissional de presos, bem como a realização das ações e finalidades propostas pelo programa foram comprometidas em virtude da redução significativa da execução orçamentária.

No PPA da Seap, identificamos ainda o programa de trabalho "Qualificação Profissional e Diversificação das Oportunidades de Trabalho", que, por sua vez, é composto por uma ação cujos produtos são "Cursos/ treinamento profissionalizante realizado", num total de 40 cursos previstos para o período de execução do PPA, sendo 10 cursos/treinamentos para cada exercício financeiro. Além deste produto, identificamos ainda o "Projeto de unidade produtora de tijolos implementada", com meta de uma unidade instalada no exercício de 2012.

Vale destacar aqui a metodologia ou técnica de gestão adotada na construção dos produtos dessas ações. A oferta de 40 cursos não garante um atendimento integral à população carcerária e as unidades de mensuração fixadas no PPA não permitem o acompanhamento do número de presos atendidos pelo programa. A avaliação da gestão se dá tão somente em torno do número de cursos realizados, e não do número de presos atendidos. As atividades acabam se tornando o fim, e não o meio para se perseguir os reais objetivos do sistema penitenciário.

Para complementar, destacamos ainda que as despesas destinadas (dotações autorizadas) às ações desse programa também sofreram uma redução de aproximadamente 40% de 2009 para 2013. Muito embora em 2012 as despesas autorizadas para esse programa tenham sofrido um acréscimo em torno de 3,1%, somente 82% do valor destinado foi realizado, conforme se verifica na tabela 4.

Tabela 4 – Evolução do PT Qualificação Profissional e Diversificação de Oportunidade de Trabalho

Qualificação Profissional e Diversificação de Oportunidade de Trabalho			
	Despesa Autorizada (R$)	**Despesa Liquidada (R$)**	**Taxa de Liquidação**
2009	12.549.187,40	7.283.318,53	58,0%
2010	10.186.835,00	8.305.271,00	81,5%
2011	12.940.000,00	10.700.500,00	82,7%
2012	11.902.382,00	11.902.382,00	100,0%
2013	8.925.465,00	7.527.857,74	84,3%

Fonte: TCE-RJ

Em resgate ao fato de que as atividades de capacitação profissional e trabalho de presos devem ser integradas, espera-se, logicamente, que as ações de trabalho prisional guardem uma compatibilidade com as de capacitação profissional desenvolvidas pela Seap e pela FSC. Nesse diapasão, identificou-se durante a auditoria do TCE-RJ a existência de 29 canteiros de trabalho no sistema prisional, dispostos em somente 10 das 53 unidades prisionais.

Segundo relatório do Tribunal, esses canteiros de trabalho ofereciam apenas oito tipos de atividades laborativas. São eles: panificação, produção de tijolos, embalagens de alumínio, artesanato, cozinha, instalações gráficas, bebedouros plásticos (para aves) e costura.

Essas atividades de qualificação e capacitação profissional desenvolvidas no âmbito do sistema penitenciário fluminense contemplam 11





Fotos: Penitenciária Esmeraldino Bandeira

tipos de atividades que não são acompanhados de prática laborativa, quais sejam: refrigeração, instalador de ar condicionado, soldador, caldeireiro, maçariqueiro, estética facial, plantio, manuseio de mudas e de viveiros de plantas, técnico de segurança do trabalho, informática, idiomas (inglês e espanhol), montagem e manutenção de microcomputador.

A falta de integração entre as ações de educação, qualificação profissional e trabalho de presos, associada ao baixo alcance dessas ações e aos desinvestimentos nos programas específicos, contribui ainda mais para um alto nível de ociosidade dos presos, prejudicando, como discutido anteriormente, sua saúde psicológica e/ou física e degradando sua possibilidade de ressocialização.

Em se tratando do exercício de atividades laborativas no âmbito prisional, em 2011 o número de internos que trabalhavam somava 1.861 presos, número que em dezembro de 2013 caiu para 1.635. Em abril de 2014, 1.715 estavam inscritos em atividades laborativas. Observe que esses números representam menos de 10% da população carcerária de cada período. Segundo relatório do TCE-RJ, em 2011 o número de presos trabalhando correspondia a 6,2% da população carcerária. Essa relação caiu para 4,78% em dezembro de 2013 e para 4,64% em abril de 2014, o que representa uma queda de 25,3% no período 2011-2013.

Todos esses fatores, com destaque para a política de desinvestimentos nos programas específicos de tratamento prisional, depreciam o sistema penitenciário e comprometem o processo de ressocialização de presos.

SERVIÇOS DE SAÚDE PRISIONAL

A partir da análise da execução orçamentária dos programas voltados à saúde de presos da Seap, observamos também uma redução de 74% das dotações autorizadas. Em 2009, os valores dessas dotações superavam os R$ 10,9 milhões (SIG); em dezembro de 2013, essas dotações foram fixadas em torno de apenas R$ 2,8 milhões.

As despesas liquidadas, ou seja, as ações efetivamente executadas também sofreram uma drástica redução: os valores registrados para liquidações de despesas no exercício financeiro de 2009 para os programas de saúde prisional foram de R$ 8,7 milhões; em dezembro de 2013, o valor foi de pouco mais de R$ 1,3 milhão. Significa que dotações autorizadas para saúde prisional foram reduzidas em quase 75% e as liquidações em mais de 80%.

Essa redução dos investimentos em saúde, bem como os desinvestimentos em assistência educacional e trabalho prisional, poderiam ser explicados pela redução proporcional do orçamento total autorizado para o sistema prisional. Mas em pesquisa ao Sistema Integrado de Gestão, verificamos que o orçamento geral da Seap não foi reduzido. Ao contrário, sofreu um aumento: em 2009, o orçamento total autorizado foi de R$ 369,9 milhões e, em 2013, esse o valor foi de R$ 894,7 milhões.

Isso nos induz ao raciocínio de que a redução dos investimentos em saúde, bem como os destinados à qualificação profissional e trabalho de presos, não tiveram como causa a escassez de recursos orçamentários ou financeiros, pois no período do estudo os recursos destinados ao sistema penitenciário sofreram um acréscimo nominal de mais de 140%. A redução de investimentos em atividades essenciais à ressocialização de presos reflete a natureza de uma política prisional que, infelizmente, não é exclusividade do governo fluminense: a que promove uma inversão do papel do Estado provedor para o de Estado repressor.

Não é redundante registrar que esse fato compromete a prestação de serviços de saúde a uma população carcerária cada vez maior, crescimento este decorrente da ineficiência dos demais serviços de proteção social que cabem ao Estado e ainda prejudica todo o processo de reinserção social do preso.

Esse prejuízo é maior ainda para a sociedade, já que o comprometimento da missão institucional do sistema prisional afeta diretamente a segurança pública, à medida que contribui para que o preso, quando posto em liberdade, volte a praticar atos criminosos.

No gráfico abaixo, podemos visualizar dados referentes à execução da despesa orçamentária (liquidação da despesa) em confronto com o montante das despesas totais autorizadas para os programas que incluem ações em saúde no sistema prisional no período do estudo.

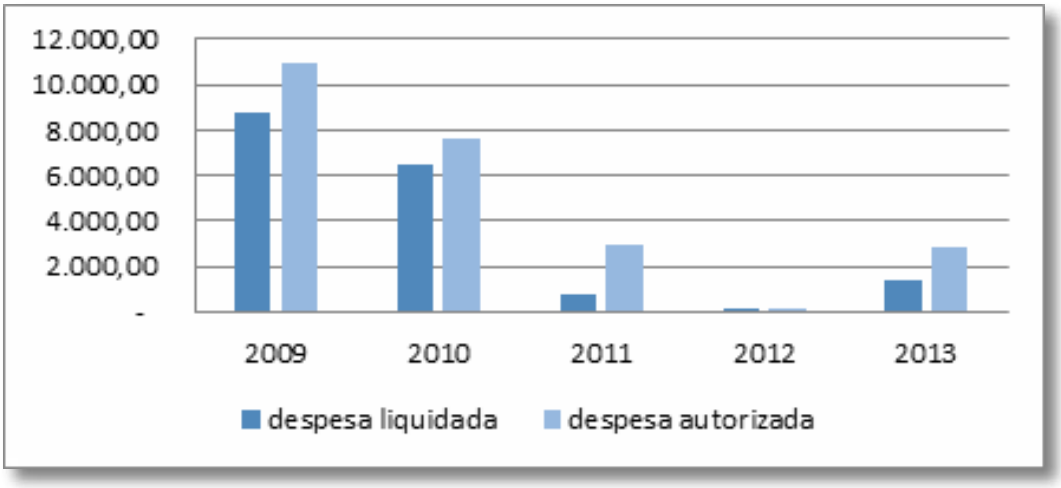
Como se pode verificar, a despesa autorizada para os programas em comento sofreu uma redução drástica e, ainda assim, os valores não foram integralmente executados.

Gestão de Recursos Humanos em Saúde Prisional

As pessoas correspondem aos recursos mais importantes de qualquer organização (CHIAVENATO, 2012). Muito embora o avanço da tecnologia tenha permitido o aperfeiçoamento dos processos, as pessoas são necessárias para o bom funcionamento das organizações. Nesse sentido, em organizações de saúde pública, especialmente em ambientes prisionais, os profissionais devem ser alocados em número e com formação técnica suficiente, de forma a não comprometer o processo de ressocialização de presos.

É nesta linha que a Resolução n° 7, de 14 de abril de 2003, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), estabelece

Gráfico 3 – Despesa liquidada x despesa autorizada em ações de saúde prisional (R$ 1.000,00)



Fonte: SIG/Sefaz-RJ.



diretrizes básicas para as ações de saúde nos sistemas penitenciários dos estados. Essas diretrizes contemplam as ações mínimas de prevenção e controle da tuberculose, doenças sexualmente transmissíveis e Aids, hanseníase, hipertensão arterial e diabetes, além do câncer cérvico uterino e de mama. Incluem ainda as diretrizes para as ações dirigidas à saúde mental, à saúde bucal, à realização de pré-natal e à imunização contra hepatite B e tétano (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2003).

Essas ações deverão observar a legislação de saúde e a Lei de Execução Penal. Devem levar em conta as orientações do Plano Nacional de Atenção Básica à Saúde e atender às peculiaridades do sistema penitenciário e da região onde este se encontra. Tal iniciativa do CNPCP decorre do entendimento de que a boa atenção à saúde constitui um fator essencial à valorização da cidadania e ainda contribui para a redução das tensões próprias às condições carcerárias.

Para a execução dessas ações, cada unidade prisional deverá contar com um ambulatório de saúde e uma equipe mínima de profissionais com qualificação técnica definida, na forma apresentada na tabela abaixo.

Tabela 5 – Equipe mínima de Saúde Prisional

Essa equipe deve ser responsável por, no máximo, 500 presos. Assim, por exemplo, as unidades prisionais que apresentem apenas 300 internos deverão contar com um ambulatório e uma equipe de profissionais de saúde conforme as orientações do CNPCP apresentadas na tabela 5. De outra forma, se a unidade conta com 600 internos, serão necessárias duas equipes de profissionais de saúde, já que cada equipe pode ser responsável por, no máximo, 500 presos. Por fim, para a dispensação de medicamentos, ainda deve ser empregado um profissional farmacêutico.

Qualificação Técnica	Número de Profissionais
Médico Clínico	01
Odontólogo	01
Assistente Social	01
Psicólogo	01
Auxiliar de Enfermagem	02
Auxiliar de Consultório Dentário	01 (com carga horária semanal de 20 h)
Médico Ginecologista	01 (somente para unidades femininas)

Fonte: CNPCP.

Profissionais de saúde existentes no sistema prisional fluminense

Em 2013, a Seap contava com 568 profissionais de saúde, número este superior em 33,3% ao número existente no sistema prisional em 2012 (426 profissionais). A tabela 6 a seguir permite visualizarmos o número de profissionais alocados por categoria profissional.

Tabela 6 – Profissionais de saúde no sistema prisional fluminense

Profissionais de Saúde da Seap		
Exercício	**2012**	**2013**
Psicólogo	59	62
Assistente Social	67	66
Terapeuta Ocupacional	7	5
Enfermeiro	38	51
Técnico de Enfermagem	147	239
Médico Clínico	59	84
Odontólogo	31	33
Técnico de Laboratório	14	23
Farmacêutico	4	5
Total	**426**	**568**

Fonte: Seap/TCE-RJ.

Para realizar uma análise mais eficaz da alocação de recursos humanos no sistema de saúde prisional fluminense, precisamos comparar esse quantitativo de profissionais com o número de internos, por unidade prisional, com vistas a verificar se a quantidade de técnicos em saúde guarda compatibilidade com o normativo fixado pelo CNPCP quanto à composição da equipe técnica de saúde (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA, 2003).

Assim, ao considerarmos o número de presos por unidade prisional informado pela Seap, tendo como base o mês de dezembro de 2013, pudemos calcular o número mínimo de equipes de saúde que deveria existir em cada unidade, tendo em conta o normativo do CNPCP em comento. O resultado desse cálculo nos permitiu concluir que seriam necessárias 96 equipes de saúde para atender satisfatoriamente a todo o sistema.

Para aprofundarmos a análise, abrimos esse número de forma a identificar o quantitativo de técnicos necessários, por formação acadêmica, e compará-lo com o número de profissionais existentes no sistema penitenciário naquele mesmo ano. Esse procedimento nos permitiu calcular o déficit de profissionais de saúde, por formação acadêmica, demonstrado na tabela a seguir.



Tabela 7 – Profissionais de nível superior da Seap - equipe existente x equipe necessária (Resolução CNPCP n° 07/2003)

2013			
	Existente	**Necessário**	**Déficit**
Psicólogo	62	96	34
Assist. Social	66	96	30
Téc. Enfermagem	239	192	-
Terapeuta Ocupacional	5	0	-
Médico Clínico	84	96	12
Enfermeiro	51	0	-
Médico Psiquiatra	0	96	96
Médico Ginecologista	0	7	7
Odontólogo	33	96	63
Farmacêutico	5	52	47
Aux. Consultório Dentário	0	192	192
Total	**545**	**923**	**481**

Obs.: Necessário - Existente = Déficit
Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora existam profissionais em saúde com formação acadêmica não exigida pela Resolução CNPCP n° 07/2013 e um número de técnicos em enfermagem bastante superior ao necessário, entendemos que tal fato não gera prejuízos à eficiência da gestão em saúde, pois o normativo define a equipe mínima, podendo o gestor alterar sua composição com o intuito de ampliá-la, mas não poderá reduzi-la.

Entretanto, podemos observar que esta equipe mínima para atendimento das necessidades de saúde da população carcerária fluminense exige, considerando os dados de dezembro de 2013, o emprego de, pelo menos, 923 profissionais de saúde, sendo que naquele período o sistema prisional contava com somente 545 profissionais ativos, provocando um déficit de 481 profissionais.

A redução dos investimentos em recursos humanos em saúde prisional, bem como dos investimentos financeiros, prejudica a eficiência do sistema, pois, como relatamos na introdução deste trabalho, os serviços de saúde integram-se às demais funções próprias à missão do sistema prisional.

O impacto nos programas de assistência social é imensurável, visto que as condições físicas e psicológicas do indivíduo são essenciais à efetividade dos programas de assistência educacional e, consequentemente, de trabalho de presos.

Tomando o raciocínio inverso, com ações qualitativas de educação prisional, é possível construir nas e com as pessoas os conhecimentos e a cultura de que elas mesmas poderão tomar cuidados pessoais simples e mínimos que podem contribuir para a redução de infecções ou disseminação de doenças, a exemplo da tuberculose e de DSTs. Como consequência, haverá redução nas despesas com saúde curativa, com maior atenção às ações de saúde preventiva, embora atualmente as duas formas de intervenção em saúde estejam comprometidas pelos desinvestimentos que vêm ocorrendo.

O prejuízo para a sociedade é duplo: primeiro, porque os impostos pagos são utilizados para franquear serviços públicos que comprometem a formação de cidadãos aptos ao convívio em sociedade, impactando diretamente a qualidade da segurança pública; segundo, porque mais recursos públicos são utilizados para o tratamento ineficiente de presos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atividades de assistência educacional, saúde e trabalho de presos correspondem ao tripé dos serviços essenciais ao tratamento da pessoa privada de liberdade e visam a conferir-lhes as condições físicas e psicológicas (ao preso e a sua família), bem como a formação profissional e demais condições que permitam o seu retorno ao convívio em sociedade.

Essas atividades devem ser desenvolvidas de forma integrada e vinculada, conforme definido pelos normativos aplicáveis aos serviços de ressocialização desenvolvidos pelos sistemas penitenciários.

Nesse sentido, o sistema penitenciário estadual, responsável pelo tratamento da pessoa presa, deve dispor as unidades prisionais dos recursos – financeiros, humanos, tecnológicos e materiais – necessários e suficientes à realização das ações desses serviços que integram o tripé da ressocialização.

Entretanto, observamos ao longo deste trabalho uma política de desinvestimento em todas essas atividades, comprometendo a alocação adequada dos recursos, a execução das ações de saúde, de assistência educacional e de trabalho prisional.

Esse fato acaba por impactar demasiadamente os processos de ressocialização de presos e causa um prejuízo incalculável à sociedade. Os recursos destinados ao sistema, que, em 2013, se aproximaram de R$ 1 bilhão, não refletem o retorno que a sociedade espera.

Essa política de desinvestimentos, infelizmente, não decorre da escassez de recursos, pois o orçamento destinado ao sistema apresentou um aumento nominal de mais de 140% no período 2009-2013. Se assim é, a redução das despesas destinadas às atividades de ressocialização reflete a estratégia adotada pelo governo estadual que privilegia a custódia de presos em detrimento de seu tratamento, de sua ressocialização. Essa política possui um custo para a população bem superior aos benefícios gerados.

As soluções para o problema são complexas, pois não envolvem apenas a realização de investimentos, dependem de uma mudança de paradigma, de cultura organizacional, de vontade política e de cobrança, por parte da sociedade, de um sistema prisional eficiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 2 jul. 2014.

CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA (Brasil). **Resolução nº 2, de 19 de maio de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=14906&Itemid=866>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Niterói: Campus Elsevier, 2008.

_____. **Gestão de pessoas**. Niterói: Campus Elsevier, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA (Brasil). **Resolução nº 07, de 14 de abril de 2003**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={28D9C630-49B2-406B-9160-0C04F4BDD88E}>. Acesso em: 20 out. 2013.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Administração Penitenciária. **Administração penitenciária**: conheça. 2004. Disponível em:<www.rj.gov.br/web/seap/exibeconteudo?article-id=140682>. Acesso em: 14 jul. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo TCE 116.234-9/13**. Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, João Oliveira Correia da. **Amartya Sen**: desenvolvimento como liberdade. Porto: Faculdade de Economia do Porto, 2004. Disponível em: <www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

ESCOLAS DE GOVERNO: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública*



Rosa Maria Chaise
Coordenadora-geral de Estudos e Pesquisas da ECG/TCE-RJ
Doutora em Educação pela UFRJ

Sandro Trescastro Bergue
Diretor-geral da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena do TCE-RS
Doutor em Administração pela URGS

Sergio Lino da S. Carvalho
Coordenador de Auditorias Temáticas e Operacionais do TCE-RJ
Mestre em Administração Pública pela FGV-RJ

RESUMO: O crescimento dos investimentos em educação continuada no setor público e das ações de educação promovidas por Escolas de Governo vem ao encontro do interesse público no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e, em decorrência, colaborar para a prestação de serviços públicos de qualidade. Muitas ações têm sido realizadas por diversas instituições na formação e capacitação de seus técnicos e gestores sem que haja uma correspondente avaliação dos impactos dessas atuações no atingimento dos resultados desejados. Este artigo se propõe a refletir sobre duas diferentes experiências de escolas de instituições de controle quanto ao seu papel pedagógico. A primeira experiência relatada é da Escola de Contas e Gestão, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que oferece curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, voltado para servidores das administrações municipais sob sua jurisdição. A segunda experiência enfoca o Programa Cidadania com Arte, atividade voltada à educação para a cidadania e o controle levada a efeito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Essas ações têm como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento dos órgãos jurisdicionados e, consequentemente, dos serviços prestados aos munícipes. O trabalho propõe um modelo, baseado em gestão de desempenho, que pode ser utilizado como instrumento de avaliação de impacto das ações nas administrações municipais beneficiadas.

PALAVRAS-CHAVE: Escolas de Governo; educação continuada; Tribunais de Contas.

KEYWORDS: Government Schools; continuing education; Courts of Accounts.

* Artigo resultante de trabalho apresentado no *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, na cidade de Quito, Equador em 2014.

ABSTRACT: The increase in investments in continuing education by the public sector and of the educational actions taken by the Corporate Governmental Schools match the population's desire of better public management, and, as a result, cooperates for a higher quality in public services. Several different educational institutions have developed formation and training programs for their technical staff and managers, without a corresponding evaluation of the impact of these programs in the reach of the goals. This article aims to bring reflections about the diverse experiences of two auditing institutions and the pedagogical role of their schools. The first experience we present is from the School of Accounting and Management, of the Rio de Janeiro State Court of Accounts. It offers the post-graduation course in Municipal Public Management, targeted to the public servers of the cities under its jurisdiction. The second experience highlights the Program Cidadania com Arte *(Citizenship with Art), an activity focused in educating for citizenship and control, developed by the Rio Grande do Sul Court of Accounts. These continuing education programs aim to contribute to the development of all municipal governing bodies under their jurisdiction and, consequently, to the services provided to the citizens.This article proposes a model, based in Performance Management, to be used as an evaluation tool to measure the impact on all municipalities benefited by the programs.*





INTRODUÇÃO

Atualmente, as instituições públicas e privadas são obrigadas a lidar cada vez mais com cenários diversos, impelidas a modernizar sistematicamente seus processos de trabalho e a identificar as competências necessárias para dar conta das crescentes demandas impostas pelo cotidiano. São impelidas a oferecer diferentes formas de capacitação alinhadas não só com suas especificidades, mas também com seus objetivos estratégicos.

A administração pública entendeu a necessidade de se ajustar a esse cenário de forma a atender às reclamações da sociedade por mais eficiência, tanto na aplicação dos recursos públicos e na melhoria da qualidade dos serviços prestados como na elevação dos padrões de desempenho dos seus servidores.

A profissionalização da administração pública está associada à exigência de os gestores públicos responderem com mais qualidade aos anseios da sociedade (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO, 2010).

A intensificação do processo de globalização, a disseminação das tecnologias da informação e o aparecimento de uma economia em rede operaram sensíveis transformações na sociedade e na sua relação com o Estado. Nesse cenário, assume relevo a educação permanente que alcance tanto o corpo de agentes públicos – servidores e agentes políticos – quanto a sociedade.

Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas passam a ter uma posição de muita importância na estrutura orgânica do Estado, revelando-se como órgãos de função constitucional não subordinada, com atuação autônoma e independente dos demais poderes, cuja atividade de fiscalização dos recursos públicos está dirigida para os interesses da sociedade.



Foto: Claudir Tigre (TCE-RS)

Uma questão que se coloca é: como as Escolas de Governo ligadas aos Tribunais de Contas podem levá-los a uma nova instância de atuação, qual seja, a de educar e aprimorar as competências de técnicos, de jurisdicionados e da sociedade?

Neste artigo, são apresentados dois exemplos de atividades das escolas corporativas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). No TCE-RS, destacamos o Programa Cidadania com Arte, desenvolvido pela Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, e no TCE-RJ, a experiência da Escola de Contas e Gestão no oferecimento de cursos de pós-graduação. São ações que, com diferentes enfoques, buscam contribuir para a profissionalização da função pública e o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONTROLE SOCIAL E FORMAÇÃO DE GESTORES

Nas últimas décadas do século XX, uma nova economia surgiu em escala global, marcada pelo forte impacto causado pelas recentes ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), que trouxeram também reflexos sociais e profundas transformações no processo produtivo e na divisão internacional do trabalho (CASTELLS, 1999).

No chamado Terceiro Mundo, ocorreram impactos, com a quebra da relativa homogeneidade dos países em termos econômicos, em função da emergência da nova divisão internacional do trabalho, da necessidade de transição para um modelo econômico baseado no uso de TIC e orientado a exportações e da capacidade política diferenciada de cada país de se reestruturar com vistas à articulação aos fluxos dinâmicos da economia mundial (CASTELLS, 1992). Paralelamente ao surgimento da sociedade da informação, a partir de 1973, com a crise do petróleo, encerrou-se um ciclo de grande prosperidade para a economia mundial, período iniciado após a Segunda Guerra Mundial, em que grandes países capitalistas, países do bloco socialista e países do Terceiro Mundo experimentaram altas taxas de crescimento econômico (ABRUCIO, 1997).

No Brasil, segundo Peci e Costa (1999), este processo teve como principal agente de fomento o Estado desenvolvimentista,



tendo ocorrido a partir da década de 1930 por meio da industrialização baseada na substituição de importações. Nesse mesmo período, foi implantado o modelo burocrático de administração pública, por meio da reforma administrativa ocorrida no governo de Getúlio Vargas. O modelo burocrático foi implantado em diversos países em oposição ao patrimonialismo, sistema em que a propriedade pública se confunde com a propriedade privada e no qual imperam o nepotismo, o clientelismo e a corrupção (BRESSER PEREIRA, 1996).

Esse modelo de administração pública, que buscava a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade da máquina governamental, era um dos pilares da organização do Estado que começou a ruir no início da década de 1970, baseada também, segundo Abrucio (1997), no keynesianismo e no estado de bem-estar (*welfare state*). A crise fiscal e a situação de "ingovernabilidade" observada na maioria dos governos nacionais naquele período, e caracterizada pela incapacidade de transformar em realidade suas políticas públicas (crise de governança), levaram ao consenso de que o modelo burocrático weberiano não respondia mais às demandas da sociedade.

Na visão de diversos autores, como Diniz (2001) e Bresser Pereira (1996), não chegou a ser implantada no Brasil uma burocracia genuinamente weberiana, uma vez que as práticas patrimonialistas não deixaram de vitimar a administração pública brasileira. Essa situação ocorreu também em países da América Latina. Portanto, na América Latina, diferentemente do que ocorreu em países da Europa, a implantação de políticas neoliberais e do gerencialismo não se deu em função do estado de bem-estar implantado, visto que não se chegou a ter esse modelo de política social, mas exclusivamente pela necessidade de corte de gastos e pelo forte endividamento vivido pelos países.

Com a crise fiscal, acentuaram-se as críticas ao modelo burocrático de administração pública, que ressaltavam a ênfase demasiada nos processos, lentos e de extrema rigidez, com pouca atenção dispensada aos resultados, aos objetivos finalísticos da administração pública. As causas da ineficiência do modelo burocrático são, segundo Bresser Pereira (2005), os próprios fundamentos do modelo, concebido para combater o patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção, com forte controle exercido *a priori* e desconfiança no gestor.

Em resposta à crise do modelo burocrático, surgiu, em países anglo-saxões (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia), o modelo gerencial de administração pública, gerencialismo ou *New Public Management* (NPM), implantado em seguida em países da Europa Continental e no Canadá. O gerencialismo consiste no emprego de práticas da administração privada no setor público, visando ao atendimento da demanda por melhores serviços públicos e a uma maior eficiência e contenção de gastos (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2007).

Introduzindo o conceito de produtividade no setor público, o modelo gerencial se baseia em estratégias de descentralização, ampla delegação de autoridade aos gestores públicos (*empowerment*) e controle *a posteriori* na

busca pela flexibilidade necessária à execução eficiente das políticas públicas (BRESSER PEREIRA, 2005). Não obstante ter sido implantado para solucionar problemas do modelo burocrático, o modelo gerencial de administração pública não nega os princípios básicos da burocracia, como aponta Albuquerque (2006), tendo como principal divergência a forma de controle, deslocada para o fim do processo e com ênfase nos resultados. O NPM se fundamenta, basicamente, no desenvolvimento da eficiência da ação estatal, conduzindo à boa governança, condição fundamental para a prestação de serviços de qualidade à sociedade.

Na visão de Bresser Pereira (2005), os valores patrimonialistas não estavam mais presentes na administração pública como antes, tendo sido substituídos por novos mecanismos de apropriação da *res publica* pelo setor privado, como o *rent seeking*[1]. O modelo burocrático não ofereceria mecanismos de controle eficazes nesse caso, sendo mais adequado o controle sobre o desempenho inerente ao modelo gerencial.

No entanto, autores como Nogueira (2004) e Diniz (2001) apontam o fracasso da reforma administrativa iniciada em meados dos anos 1990 no Brasil, que implantou o modelo gerencialista, uma vez que não logrou êxito em trazer eficiência à ação estatal, não tendo sido realizada a ruptura preconizada por seus idealizadores. Como causas desse fracasso, Diniz (2001) destaca o reforço da primazia do paradigma tecnocrático, representado pelo insulamento burocrático, e a concentração de poder na esfera federal de governo. Acrescenta ainda a orientação do governo muito voltada para questões de austeridade orçamentária e crise fiscal.

Como resultado da implantação do gerencialismo no Brasil, chegou-se a uma administração pública que apresenta características dos três modelos, uma vez que o modelo anterior, baseado na convivência do patrimonialismo com a burocracia racional-legal, passou a incorporar também uma camada gerencialista (NOGUEIRA, 2004).



Com a necessidade de se combater o insulamento burocrático e as práticas patrimonialistas, o controle dos governos exercido pela sociedade passa a ser fundamental para a democratização da gestão pública e o atingimento de bons níveis de governança. Nesse sentido, houve um avanço significativo nos países ibero-americanos a partir dos processos recentes de redemocratização (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO, 2010). Tem-se verificado a criação de mecanismos de transparência do setor público, por meio de leis e instrumentos de governo eletrônico, capazes de disponibilizar informações à sociedade e democratizar os processos decisórios de governo.

1 Refere-se, neste trabalho, ao comportamento de elites econômicas em busca da manutenção e ampliação de seus privilégios, fazendo uso de seu poderio e influências políticas para tal fim (SACRAMENTO, 2005).

São iniciativas importantes para reduzir a grande assimetria de informações existente entre a sociedade e os detentores de cargos públicos em democracias representativas, conforme apontam Manin, Przeworski e Stokes (2006), bem como para munir os cidadãos com informações qualificadas e de fácil acesso, considerando ser este o principal insumo para o exercício do controle social.

Em relação ao controle social e à participação cidadã, não se deve enxergar a sua relação com os mecanismos clássicos de representação como uma dicotomia, mas como mecanismos complementares, capazes de legitimarem um ao outro (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO, 2010).

Corroborando essa visão, Campos (2005) afirma que o processo eleitoral, por si só, não é ágil o suficiente para salvaguardar o interesse público.

Esse caráter de complementariedade entre o controle social e os mecanismos clássicos de representação também é verificado entre os mecanismos de controle do governo exercidos por organismos da própria estrutura estatal e o controle social.

Campos (2005) ressalta a importância do controle social, asseverando que a simples criação de mecanismos de controle burocráticos não se mostra suficiente para assegurar a efetividade da responsabilidade dos gestores públicos. Para a autora, o verdadeiro controle do governo só vai ocorrer efetivamente se as ações forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Ainda na visão dela, verifica-se no Brasil a existência de um déficit na cultura de *accountability*, na qual a população se comporta como tutelada pelo Estado, decorrente de fatores históricos e culturais, da falta de organização da sociedade civil e da debilidade de algumas instituições, como a imprensa e os partidos políticos.

Não obstante esses problemas, presentes tanto no Brasil quanto nos países da América Latina, o *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarollo* (2010) sinaliza avanços quanto à responsabilização de gestores públicos de alto escalão e assessores, princípio que vem permeando a prática de diversos países, com o aumento do controle da corrupção verificado em processos de *impeachment*, demissões e condenações judiciais.

Na literatura, a *accountability* é dividida em



dois componentes: *accountability* horizontal e *accountability* vertical, em classificação proposta por O´Donnel (1998). A dimensão vertical da *accountability* corresponde ao controle social, exercido pela sociedade, e a horizontal, ao controle sobre o governo exercido por organismos integrantes do próprio aparelho estatal.

Os Tribunais de Contas integram essa rede de controle que constitui a *accountability* horizontal, composta também por outros órgãos da administração, como o Ministério Público, os Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do sistema de freios e contrapesos, e os sistemas de controle interno. Na ótica de Figueiredo (2002), os Tribunais de Contas são instrumentos imprescindíveis de fomento à ética e à transparência na gestão pública, sendo considerados pelo autor como verdadeiras agências de *accountability* em função da capacidade de prestar informações de qualidade à sociedade.

Segundo o autor, os Tribunais de Contas podem fomentar o exercício do controle social por meio da divulgação de informações acerca da gestão dos recursos públicos dos órgãos sob sua jurisdição. Essa visão é corroborada e ampliada por Carvalho (2008), que indica outras medidas que podem ser adotadas pelas Cortes de Contas no estímulo à cidadania e ao controle social, em uma perspectiva republicana.

Com o objetivo de se atingir uma verdadeira cidadania social e a efetiva democratização da administração pública, iniciou-se na América Latina, a partir da segunda metade da década de 1990, uma nova rodada de transformações no setor público, com ênfase no aperfeiçoamento da gestão e na efetividade das políticas públicas (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO, 2010). Um dos domínios importantes das reformas administrativas ocorridas recentemente na América Latina é a profissionalização da gestão pública, refletida na ampliação da meritocracia e na contratação pelos governos de pessoal mais qualificado e com maior capacidade técnica, bem como na flexibilização das estratégias de contratação, quando necessário.

Além dos fatores motivacionais, indispensáveis para um bom desempenho de funcionários e gestores públicos, para que a administração tenha êxito nas estratégias de profissionalização da gestão são necessárias a elaboração e a implementação de uma política de capacitação de seu quadro de pessoal.

A educação continuada mostra-se essencial para que as organizações públicas mantenham um corpo de servidores e gestores qualificados, de acordo com as competências e conhecimentos exigidos em um contexto de contínuas transformações, na sociedade do conhecimento (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO, 2010).

Nessa esteira, foi criada no Brasil em 2003 a Rede Nacional de Escolas de Governo, liderada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A Rede Nacional tem por objetivo aumentar a capacidade de ação das instituições responsáveis pela capacitação de servidores públicos, dando apoio à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em todos os níveis de governo.

Dentro dessa grande Rede Nacional, há de se destacar a Rede Corporativa das Escolas dos Tribunais de Contas, formada pelos 34 Tribunais de Contas brasileiros (o TCU no âmbito federal, 27 tribunais estaduais e seis municipais). Nesse trabalho de capacitação em rede, identifica-se também um forte impulso para a modernização dos Tribunais



de Contas, como uma atividade-chave para o fortalecimento do controle externo (CHAISE, 2014).

2. EXPERIÊNCIAS DE ESCOLAS CORPORATIVAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A preocupação com a qualificação dos servidores públicos é um fato que antecede a Carta Constitucional vigente, mas foi a partir da sua promulgação, em 1988, que se determinou à União, aos Estados e ao Distrito Federal que "mantenham 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" (art. 39, § 2º). É importante destacar que tal previsão somente se deu quase 10 anos após a promulgação da Carta Magna, por força do art. 5º da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que estabeleceu a obrigatoriedade da manutenção das denominadas Escolas de Governo.

Dessa forma, os projetos de educação continuada no âmbito da administração pública passaram a adotar o modelo, inicialmente, de Escolas de Governo e, depois, de Escolas Corporativas, como estratégia de produção, retenção e disseminação do conhecimento. O incentivo à aprendizagem, baseada tanto na capacitação específica para a área de atuação como em conhecimentos que pudessem desenvolver outras competências, especialmente as relacionadas à gestão pública, tornou-se imprescindível.

Na visão de Éboli (2004), "os sistemas de educação corporativa têm como princípio estimular o exercício da cidadania através da formação de atores sociais, sujeitos capazes de refletir criticamente sobre a realidade".

Além de criar espaços para pensar e preparar a ação de governança, a contribuição dessas escolas é a de produzir novas maneiras de agir na gestão pública (CHAISE, 2011, 2012).

Em que pese a sua importância para os governos, essas escolas constituem um caminho de atendimento às expectativas e necessidades dos cidadãos para assegurar o melhor desempenho das organizações públicas. Elas são utilizadas no propósito de servir ao exercício da cidadania, à medida que movem as ações dos órgãos públicos para a defesa dos interesses do cidadão e do bem público.

Nessa direção, os Tribunais de Contas implantaram as suas escolas corporativas, Escolas de Contas, que levam essas instituições fiscalizatórias a um diferente patamar: à missão de educar e aprimorar as competências dos técnicos, dos jurisdicionados e da sociedade.

Assim, em uma visão de ação preventiva, esses órgãos de controle passam a ter uma atuação pedagógica, apostando na "cultura

do conhecimento", incentivando o controle social. Significa dizer que elas atuam como instrumento pedagógico dos Tribunais de Contas, cujo propósito é fortalecer o papel preventivo e educativo, em complemento às suas competências de fiscalização e controle.

É nessa perspectiva de contribuir para a melhoria da gestão pública do Estado e dos seus municípios que são apresentadas as experiências de duas dessas escolas a seguir.

2.1. Programa Cidadania com Arte: a experiência da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE-RS

O Programa Cidadania com Arte se desenvolve em torno da apresentação de uma peça de teatro de bonecos levada às escolas, com foco em estudantes e professores das séries iniciais do ensino fundamental em um ambiente qualificado de aprendizagem coletiva, assegurando espaços ricos em diversidade temática e metodológica – a escola (BASSO, 2012). A proposta tem o objetivo de levar às escolas não somente um conteúdo com recorte transdisciplinar (valorização da cidadania, da sociedade, da participação, da educação, além de tratar do significado do dinheiro público e da responsabilidade de todos no cuidado com o patrimônio coletivo), mas um formato de apresentação e desenvolvimento diferenciado – o teatro. A equipe responsável pelas ações (assessoria pedagógica e atores) é formada por servidores do Tribunal de Contas, que realizam as atividades de forma voluntária, ou seja, com envolvimento colaborativo, não remunerado e paralelamente às suas atribuições funcionais.

A atividade permite ao professor explorar diferentes temas e adequá-los ao contexto da escola e do estudante. Conforme Mello (2004), a atividade significativa para a criança é o estímulo essencial através do qual ela entra em contato com o mundo e apropria-se da cultura, das aptidões e das capacidades humanas. Importantes atores nesse processo, os professores por certo ampliarão os saberes e experiências vivenciadas não somente nos períodos letivos subsequentes, mas

Foto: Claudir Tigre (TCE-RS)



na complementação dos seus métodos de trabalho. O programa se integra à escola no exercício do seu papel de educar e formar cidadãos. Sendo uma ação de educação, a assimilação desse conhecimento pelo indivíduo passa a influenciar as suas ações como ser político – pessoa que, mesmo com interesses particulares legítimos, compartilha espaços comuns em uma sociedade ou grupo social.

O caráter inovador do programa assume destaque ainda se tomado o contexto estrito dos Tribunais de Contas em virtude dos traços culturais que envolvem essas instituições, vistas que são, em geral, como estruturas formais e rígidas, de viés essencialmente fiscalizador e punitivo. É essa imagem que se pretende transformar. O Tribunal de Contas trata essencialmente de assegurar a concretização dos direitos (e deveres), da cidadania e do controle social, e é isso que precisa ser desenvolvido, em todos os níveis de aprendizagem e formação do cidadão.

Iniciado em novembro de 2012, o Cidadania com Arte alcançou, até dezembro de 2013, em 15 edições, um total de 1.095 crianças de até 9 anos de idade e professores dos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2014, foram 159 participações em quatro edições realizadas até o mês de junho para estudantes de escolas públicas e privadas na capital e no interior do Estado.

As experiências receberam boa acolhida por parte da direção e professores das escolas. Isso pode ser percebido no relato de entrevista a seguir:

> [...] Eu penso que a participação deles foi bem interessante, porque todos conseguiram entender a mensagem do teatro. É bem bacana que vocês tenham vindo se aproximar, fazer contato com a escola e com os alunos. Embora eles sejam pequenos, eles entenderam o que significa pagar impostos. Eles têm bem presente o que significa isso. Conseguiram responder. E também entenderam o que são as atitudes erradas, direitos e deveres, as atitudes que não contribuem. [...]. Isso foi bem positivo. (Vice-diretora de uma escola).

Outro aspecto é a integração com outras temáticas desenvolvidas na escola. O relato abaixo, colhido por ocasião do chamamento público para participação no programa, bem demonstra essa recepção por parte da direção e professores.

> Boa Tarde! O Município de Campo Bom, através da Secretaria de Educação e Cultura, implantou o Programa de Educação Fiscal em Benefício da Comunidade, visando ao desenvolvimento da cidadania consciente. Gostaria de obter maiores informações sobre o teatro e possível vinda em Campo Bom. A temática Educação Fiscal vem sendo trabalhada desde a Educação Infantil ao 9º ano do Ensino Fundamental. Implantamos o programa e iniciamos nossas ações em 2005. (Professora).

Entre os pontos de avaliação da efetividade do programa está também o alcance do conteúdo trabalhado em relação à família. Nesse particular, o seguinte excerto ilustra o resultado alcançado:

> [...] Como eles têm o costume de sempre contar o que acontece na aula, vai ser bem interessante porque eles vão contar para os pais ficarem

> sempre de olho nos impostos que eles estão pagando, na fiscalização que eles estão fazendo e com certeza na aula a gente vai dar esse retorno para eles e ficar observando porque é um direito nosso. É um direito deles. (Professora do 1º ano).

É da natureza da criança comentar o que aprendeu, multiplicando, assim, o ensinamento adquirido. Quando a criança assiste à apresentação do teatro, entra em contato com novos conceitos, termos, expressões (tributo, cidadania, patrimônio e dinheiro público, etc.). Esses conceitos contrastam com os esquemas cognitivos preexistentes, exigindo a construção de novos esquemas, que não somente comportem esses conceitos adquiridos, como permitam acomodar novas experiências (os tributos em relação às compras, por exemplo). Desse modo, quando a criança, com seus pais, estiver realizando uma compra, reconhecerá no preço pago uma parcela de tributo arrecadado pelo governo, que permitirá a construção e manutenção de praças, escolas, ruas, por exemplo. Mas o que importa mesmo é a decorrente mudança de comportamento que esse novo conhecimento provocará na maneira de o estudante agir diante daquilo que é público. Alguns relatos colhidos, ainda que singelos em seu conteúdo, foram marcantes no entusiasmo com que se expressaram.

> Eles constroem as coisas públicas para todo mundo poder usar; para todo mundo poder se divertir [...]. (Estudante do Ensino Fundamental).

Pelo relato, é possível perceber que os alunos reconhecem a noção de patrimônio público, conceito central entre os definidos como objetivo do programa.

> A gente vai ao supermercado e compra alguma coisa [...] uma parte do dinheiro vai para o governo, e ele faz hospitais e escolas públicas. (Estudante do Ensino Fundamental).

> O dinheiro que é dado pelas pessoas [...] uma parte dele vai para o governo, que usa para fazer escolas e hospitais. (Estudante do Ensino Fundamental).

Outro relato sugere a conexão que os estudantes fazem entre os temas desenvolvidos no programa com o conjunto de direitos e deveres das pessoas em sociedade, além de outras questões sociais em evidência, tais como o respeito ao idoso e o cuidado com os espaços públicos ou de circulação coletiva.

> [...] Tem calçada que está quebrada e o idoso pode cair e se machucar. (Estudante do Ensino Fundamental).

Em suma, o propósito do Programa Cidadania com Arte é desenvolver uma noção estendida de controle social centrada no conceito de *cidadania*. Pretende-se, em última instância, oferecer uma contribuição institucional para, de forma articulada com a escola, promover mudanças significativas no comportamento das crianças e das famílias. Com isso, as pessoas passam a se inserir de forma mais ativa no conjunto da sociedade. Esses novos cidadãos tenderão a estabelecer com essa mesma sociedade uma relação cíclica e virtuosa de mútua transformação, em que a ação de cada um gera reflexos sociais que retornam não somente para o indivíduo, mas para a coletividade. Essa é a vertente de *sustentabilidade social* que o Cidadania com Arte busca desenvolver.

Na essência da mensagem de cidadania que se pretendeu desenvolver, está o valor de que *o*

público não é aquilo que não pertence a ninguém, senão aquilo que pertence a todos. Sendo assim, todos têm compromisso com o que é público.

2.2 A pós-graduação na formação dos servidores públicos: a experiência da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro implantou, em 2005, sua Escola de Contas e Gestão. A ECG tem como missão a promoção do ensino e pesquisa para o desenvolvimento e a disseminação de conhecimentos, modelos e metodologias comprometidas com a inovação, transparência, responsabilização, melhoria do desempenho e controle governamental, alinhados às expectativas e necessidades da sociedade.

Apesar de só ter sido credenciada para ministrar cursos de pós-graduação *lato sensu* pelo Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro em 2009, por meio do Parecer CEE nº 057/2009, a estruturação do Programa de Formação da ECG teve início bem antes, com a realização de grande investimento na formação do seu corpo docente, aperfeiçoando e dando maiores condições para que técnicos do TCE-RJ pudessem assumir o seu papel docente com as titulações exigidas. Foi um esforço feito na direção de qualificar seus servidores com a certeza de que eles, com seus saberes, seriam o grande diferencial que a pós-graduação da ECG teria em relação a outros cursos de gestão pública.

A ECG potencializa o desenvolvimento dos técnicos, buscando uma aproximação, cada vez maior, das expectativas e qualificações individuais com os objetivos estratégicos institucionais. O eixo dessa relação é sustentado na melhora de desempenho de ambas as partes (LONGO, 2007, p. 43).

No ano de 2010, a ECG apresentou sua primeira oferta de cursos em nível de pós-graduação *lato sensu*, com dois cursos: Gestão Pública e Controle Externo, para servidores do TCE-RJ, e Gestão Pública Municipal, para os servidores jurisdicionados municipais.

A organização curricular dos dois cursos oferece em comum o módulo contextual e de metodologias, mas se diferencia nos módulos referentes ao controle externo e interno, dependendo do público-alvo a que se destinam. Até o presente momento, o Programa de Pós-



graduação finalizou uma turma em Gestão Pública e Controle Externo e duas turmas em Gestão Pública Municipal, totalizando 88 servidores concluintes. Em andamento, há uma turma em Gestão Pública e Controle Externo, agora com a participação de servidores de outras instituições parceiras de controle das esferas municipais, estaduais e federais, além de servidores do TCE-RJ[2].

No intuito de aprimoramento dos cursos oferecidos, ao longo do processo e com a experiência obtida, foi possível à ECG promover algumas modificações, como melhoria no processo seletivo e inclusão de novas disciplinas. São mudanças importantes decorrentes de uma instituição de ensino preocupada em aperfeiçoar seus processos educativos e, como diz Senge (1999), em "aprender a aprender" em uma "sociedade aprendente", como define Assmanh (1998).

Visando a aprimorar cada vez mais o processo ensino-aprendizagem e a melhoria contínua dos cursos, foi realizada, em 2011, uma pesquisa com as primeiras turmas de Gestão Pública em Controle Externo e Gestão Pública Municipal[3]. O propósito era saber se a formação oferecida nos cursos propiciou aos alunos colocarem em prática, nos seus respectivos contextos de trabalho, aquilo que aprenderam em sala de aula.

A necessidade de avaliação do curso de pós-graduação da ECG, prevista no documento de credenciamento do curso, está em consonância com a avaliação de rendimento que deve fazer parte das políticas de gestão de recursos humanos do setor público, conforme aponta a *Carta Iberoamericana de La Función Pública* (CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO, 2003).

Tendo em vista o desafio de se avaliar cursos de tamanha complexidade e que envolvem, em suas finalidades, articulação e impactos interinstitucionais, objetiva-se, no presente trabalho, de forma propositiva, mais do que a construção de um modelo de avaliação; objetiva-se propor uma estratégia de avaliação possível, que funcione como espaço de revisão coletiva do programa de formação, em consonância com a visão de Fischer (2009).

A proposta de uma estratégia de avaliação do curso de pós-graduação da ECG em Gestão Pública Municipal, extensível ao outro curso, visa, em última análise, à qualidade que deve ser pleiteada nesse tipo de atividade de formação, para que tais cursos possam ser mantidos como exemplares, fugindo à tendência histórica do encurtamento (DEMO, 2009).

2.2.1 Resultados da pesquisa empírica

Frente ao esforço do TCE-RJ na criação dos cursos de pós-graduação e aos altos investimentos realizados, o presente artigo buscou investigar os benefícios proporcionados aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, que têm servidores do quadro permanente de órgãos de sua administração pública como formandos da pós-graduação da ECG.

O estudo também estendeu a pesquisa anteriormente realizada por Chaise (2012), ampliando nesse caso a percepção de ex-alunos quanto aos impactos da formação na administração pública, na intenção de descobrir possíveis melhorias e inovações ocorridas em seus ambientes de trabalho.

Considerando que o curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal da ECG não conta atualmente com instrumentos formais de avaliação do impacto da atividade de formação, elaborou-se o seguinte problema de pesquisa:

2 Estes dados referem-se ao ano de 2014.
3 Os resultados dessa avaliação podem ser vistos em Chaise (2012).



• Como avaliar o impacto do curso de pós-graduação da ECG em Gestão Pública Municipal nas administrações locais por meio da percepção dos ex-alunos?

Tendo como universo a turma da pós-graduação em Gestão Pública Municipal, que possuía 36 alunos, selecionou-se como amostra para aplicação de questionário semiestruturado um grupo de 18 ex-alunos, objetivando colher suas percepções acerca da contribuição do curso nos seus desenvolvimentos pessoal e profissional e, consequentemente, nos seus ambientes de trabalho. Antes o instrumento utilizado foi submetido a um teste piloto, com aplicação prévia em três ex-alunos, com vistas à incorporação de sugestões e validação das questões propostas.

As respostas aos questionários foram tratadas por meio de estatística descritiva, com a obtenção de resultados relativos às percepções dos respondentes. Utilizou-se também análise do discurso que, segundo Vergara (2006a, p. 25), "visa não só apreender como uma mensagem é transmitida, como também explorar o seu sentido", com destaques de trechos das respostas subjacentes a aspectos relevantes para a avaliação do curso.

Como resultado verificou-se que, em resposta à primeira questão formulada, relativa à contribuição do curso para o crescimento profissional e uma visão mais crítica e abrangente do trabalho, 100% dos respondentes afirmaram que tiveram impacto positivo no aspecto profissional e na visão acerca dos ambientes de trabalho.

O resultado obtido representa uma evolução em relação à pesquisa realizada anteriormente por Chaise (2012), em que 71,8% dos alunos de uma turma de pós-graduação com o mesmo perfil, servidores públicos municipais, responderam que a expectativa em relação ao curso fora atendida de maneira satisfatória, uma vez que já sentiam transformações no ambiente de trabalho.

Diversos respondentes citaram os novos conhecimentos como o principal fator para a transformação ocorrida em termos da aquisição de um maior senso crítico, conforme a resposta de um ex-aluno transcrita a seguir:

> À medida que o curso avançava e os temas eram expostos, o conhecimento era internalizado. Dessa forma, lá no ambiente de trabalho, os argumentos coerentes e coesos suportam e fundamentam as justificativas. (Ex-aluno da pós-graduação).

Além do conhecimento como elemento central do desenvolvimento crítico dos alunos, destaca-se a identificação de melhores condições de argumentação e fundamentação no ambiente de trabalho dos respondentes, considerando a exigência de justificativa dos atos administrativos e o formalismo característico da administração pública.

Outro elemento que se destacou nas respostas fornecidas ainda nesta questão foi a riqueza dos debates ocorridos em sala de aula, com a troca de experiências entre os alunos e entre alunos e professores:

> A partir de debates ocorridos, pude visualizar as realidades dos diversos municípios, possibilitando assim trocar expe-

> riências profissionais, o que enriqueceu profundamente o meu crescimento profissional. (Ex-aluno da pós-graduação).

Essa visão segue na linha do que aponta Meister (1999), para quem a comunicação e a colaboração são competências exigidas pelos gestores nos ambientes de trabalho, para o incremento da capacidade de empregabilidade necessária para um melhor desempenho. A capacidade de comunicação envolve não só as relações interpessoais, como saber ouvir e se fazer entender, mas também a habilidade de trabalhar em grupo, colaborando com os demais colegas para compartilhar ideias que possam trazer melhores práticas.

Em diversas respostas constatou-se também que o curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal proporcionou uma visão mais ampla e integrada da administração pública aos participantes, imediatamente aplicável aos seus ambientes de trabalho.

Nesse sentido, ponderando as situações em que os servidores tiveram ascensão profissional nos seus respectivos locais de trabalho, depreende-se que o curso oferecido pela ECG contribuiu para a formação de gestores naqueles municípios, considerando a carência de recursos humanos perceptível nas administrações municipais.

Essa visão corrobora o que fora apontado por Chaise:

> Os alunos de Gestão Pública Municipal responderam que os conhecimentos assimilados contribuíram significativamente para o seu crescimento profissional, proporcionando-lhes novas oportunidades de trabalho. Apontaram que se sentem mais seguros para trabalharem com mais eficiência em suas respectivas áreas de atuação, melhorando a qualidade de serviço prestado, podendo até atuar em lugares de destaque. (CHAISE, 2012, p. 10).

No que se refere à segunda questão, acerca da aplicação dos conhecimentos adquiridos e de mudanças ocorridas no ambiente de trabalho dos ex-alunos, 72,2% dos respondentes afirmaram que o curso criou oportunidade para a realização de transformações a partir dos novos conhecimentos.

Em um dos casos, o respondente informou ter promovido mudanças no controle de receitas transferidas por outros entes ao município, o que resultou em aumento de arrecadação.

> Meu setor é responsável por controlar as receitas que são transferidas por outros entes federativos e com os conhecimentos adquiridos pude entender de forma clara termos técnicos que não conhecia e conseguimos aumentar a arrecadação. (Ex-aluno da pós-graduação).

Em diversas respostas foram relatadas melhorias nos processos de trabalho da administração municipal, com maior eficiência da máquina administrativa e consequente melhoria do serviço prestado ao cidadão. Eis um exemplo:

> Houve essa oportunidade na medida em que sugerimos mudanças em alguns procedimentos, como simplificação em etapas, desde o cadastro para o alistamento militar até a entrega do documento finalizado. (Ex-aluno da pós-graduação).

Como visto, as respostas evidenciaram a adoção de diversas medidas para aperfeiçoamento

dos processos de trabalho. Como deixa claro também o depoimento a seguir:

> Alguns procedimentos em análise processual no trabalho puderam ser aprimorados, melhorando o desempenho do trabalho. (Ex-aluno da pós-graduação).

Em quatro questionários foram mencionadas melhorias na área de licitações e contratos das administrações municipais e nos controles associados, o que se traduz em melhores processos de contratação e resultados finais dos certames licitatórios, conduzindo à maior economicidade e adequação de produtos e serviços contratados. Considerando que grande parte do gasto das prefeituras se dá por meio dos processos licitatórios, as melhorias ocorridas representaram economia de recursos para a sociedade.

Verificou-se ainda a ocorrência de aperfeiçoamentos de processos de trabalho das áreas de controle interno, de contabilidade, prestação de contas, fiscalização de contratos, saúde, entre outras.

Algumas respostas mencionaram também a implantação de melhorias em outros setores da administração municipal, distintos do setor onde trabalhava o ex-aluno, por meio de sugestões realizadas pelo respondente.

> Em meu setor não, mas contribuí com meu conhecimento e material do curso em outras áreas mais relacionadas à gestão; por exemplo, no setor de controle interno e auditorias. (Ex-aluno da pós-graduação).

A evolução dos processos de trabalho das administrações municipais pode ser claramente percebida na seguinte resposta:

> Acredito que o impacto seja positivo, pois às vezes desempenhávamos algumas atividades de uma forma que não era apropriada, mas que, com as mudanças, passaram a atender melhor às exigências da legislação. (Ex-aluno da pós-graduação).

Houve citações explícitas à qualidade dos professores do curso e do material didático fornecido pela ECG, inclusive relatando que o material foi utilizado no aperfeiçoamento da administração.

> Instruções normativas e leis foram elaboradas com base no material fornecido pelo TCE, logo, de acordo com o entendimento do Tribunal. O material de Controle Interno foi muito elogiado pelo Subsecretário de Controle Interno. (Ex-aluno da pós-graduação).

O conjunto de mudanças ocorridas nas administrações municipais, em função do conhecimento adquirido pelos alunos da segunda turma de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, somado às suas percepções de que o curso contribuiu para os seus desenvolvimentos profissionais e dos seus ambientes de trabalho, demonstra uma avaliação altamente positiva do curso oferecido pela ECG.

O caráter pedagógico da ação de formação realizada, capaz de aperfeiçoar as administrações municipais sob a jurisdição do TCE-RJ, como demonstrado, complementa a atividade de controle externo exercida pela Corte de Contas, em consonância com o que apontam Carvalho (2008) e Chaise (2012), uma vez que servidores mais preparados, com os saberes e capacidades necessárias a



um bom desempenho em suas atividades, traduzem-se em administrações com menos falhas e impropriedades a serem corrigidas.

Não obstante os impactos positivos da atividade de formação executada pela ECG, várias respostas colhidas evidenciaram que alguns ambientes de trabalho oferecem dificuldades para a discussão de novas ideias com potencial de aprimorar os processos de trabalho.

A rigidez excessiva da estrutura administrativa e a forte hierarquização, características de um ambiente pouco flexível, e interferências de ordem política em atividades essencialmente técnicas podem ser causas desses obstáculos à sugestão e discussão de ideias ou à reformulação de processos de trabalho para aperfeiçoamento dessas administrações.

No geral, considerando a necessidade de avaliação dos cursos de pós-graduação oferecidos pela ECG, prevista no documento apresentado para credenciamento junto ao Conselho Estadual de Educação, a avaliação efetuada com base nas percepções dos alunos da segunda turma de Gestão Pública Municipal foi capaz de demonstrar os impactos da formação nos jurisdicionados, podendo ser utilizada como elemento central de uma estratégia de avaliação dos cursos de pós-graduação oferecidos por esta Escola de Governo.

Para esse fim, e seguindo a ótica de Fischer (2009) de estratégia de avaliação com abordagem multifocal, dada a multiplicidade de atores e de focos avaliatórios, pode ser considerada a ampliação da visão dos alunos pelo acréscimo da percepção dos gestores das administrações das quais os alunos são egressos, bem como da visão de professores, coordenadores do curso e da direção da ECG, atores importantes na consecução das atividades de formação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças que perpassam a administração pública provocam processos contínuos de melhorias na qualidade dos serviços prestados à população. Nesse ponto, merece atenção especial a preocupação em oferecer educação continuada ao servidor público, elemento essencial de transformação da estrutura administrativa. Não se exige mais só eficiência na aplicação dos recursos, mas a elevação dos padrões de desempenho dos seus servidores.

Ao se oferecer formação permanente, investe-se na profissionalização dos técnicos que, em simetria, fortalecem a capacidade de gestão do Estado. É uma equação simples, mas que muitas vezes não acontece, seja por inércia em mudar uma administração ineficiente e burocrática, seja pela falta de visão e comprometimento dos seus dirigentes.

Neste artigo foram relatadas experiências vivenciadas por órgãos de controle, no caso, Tribunais de Contas, nas quais se verificou a incorporação definitiva da atividade pedagógica, resultando em melhores serviços à sociedade e colocando esses Tribunais na condição de agentes indispensáveis ao aperfeiçoamento e à implantação de novas políticas públicas.

Nas experiências relatadas, o TCE-RJ e o TCE-RS, por meio de suas Escolas de Contas, exercem atividades pedagógicas alinhadas às suas atividades finalísticas e complementares ao exercício do controle externo, seja pelo impacto de inovações e melhorias nas administrações municipais, no caso do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, seja pela transmissão de valores republicanos e de cidadania no Programa Cidadania com Arte, da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE-RS.

O Programa Cidadania com Arte tem obtido grande sucesso na educação de crianças para a cidadania por meio da apresentação de peças de teatro de bonecos em escolas, com base nos conceitos de controle social, participação cidadã e valorização da *res publica,* estratégia diferenciada pela integração do programa ao ambiente escolar por cooperação na função pedagógica, inclusive com coprodução das peças pela direção e coordenação pedagógica. Os resultados positivos se fundamentam na assimilação pelas crianças da responsabilidade de todos diante do patrimônio público, que influencia a formação e o futuro exercício da cidadania, conceitos transmitidos e assimilados também pelas famílias das crianças beneficiadas pelo programa, ampliando-se os resultados verificados.

Paralelamente, por meio da percepção de ex-alunos do curso de pós-graduação da ECG, verificou-se que, de fato, há impactos positivos desta atividade de formação em prefeituras jurisdicionadas do TCE-RJ, inclusive com inovações nos processos de trabalho daquelas administrações municipais, somando-se esse aperfeiçoamento à disponibilidade de técnicos mais qualificados, capital humano escasso nessa esfera de governo. Portanto, de forma propositiva, na expectativa da melhoria contínua, este estudo sugere a introdução da avaliação em todo o processo formativo do curso de pós-graduação. Atualmente, só se aplicam avaliações de aprendizagem e de reação às disciplinas realizadas. É preciso criar uma estratégia de avaliação baseada não apenas na percepção dos alunos, mas também no entendimento de seus gestores imediatos, professores e membros da direção da escola.

Ambas as experiências das Escolas de Contas representam exemplos da execução de políticas pedagógicas, de formação de pessoas, capazes de influenciar a administração pública para a melhoria de processos de trabalho e da prestação de serviços à sociedade. E também de estimular a própria sociedade para o exercício do controle social tão necessário em uma democracia representativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 6-49, 1997.

ALBUQUERQUE, Frederico Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios**: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ASSMANH, Hugo. **Reencantar a Educação**: rumo à sociedade aprendente. Petrópolis: Vozes, 1998.

BASSO, Carolina Martins. **Diagnóstico e intervenção em psicopedagogia clínica**. Relatório de estágio do Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. P. 21-35.

CAMARGO, Ligia. A pós-graduação na formação de dirigentes e funcionários públicos: a experiência da Escola Nacional de Administração Pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, Salvador.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista Gestão Pública e Controle Externo**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 381-421, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em:<www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011 52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 22 jun. 2014.

CARVALHO, Paulo Sergio de. Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena das Índias.

CARVALHO, Sergio Lino da Silva. **A interação cidadão-Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**: uma perspectiva republicana. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)–Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista**. 1992. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=355&locale=>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. **A era da informação**: economia, sociedade e cultura. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. V. 1: A sociedade em rede.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO. **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. 2003. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 20 jun. 2014.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLO. Consejo Diretivo. **Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI**. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinária del Consejo Diretivo del CLAD. Santo Domingo, 2010. Disponível em: <www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file>. Acesso em: 25 jun. 2012.

CHAISE, Rosa Maria. O conhecimento como alavanca para o fortalecimento da atuação pública: o caso da pós-graduação da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 17., 2012, Cartagena das Índias.

_____. **Escolas de Contas e de Gestão**: será o conhecimento um fator de concretização da cidadania fortalecendo a Esfera Pública? 2007. Tese (Doutorado em Educação)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

_____. A inserção institucional das escolas de contas nos Tribunais de Contas. In: LOPES, Julio Aurélio (Org.). **Desafios institucionais da Ordem de 1988**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014. P. 205-220.

DEMO, Pedro. Qualidade e pesquisa na universidade. **Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração**, Cristalina (GO), v. 1, n. 1, p. 52-64, 2009.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, dez. 2001.

ÉBOLI, Marisa Pereira. **Educação corporativa no Brasil**: mitos e verdades. São Paulo: Gente, 2004.

ÉBOLI, Marisa Pereira *et al.* (Orgs.). **Educação corporativa no Brasil**: fundamentos, evolução e implantação de projetos. São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. **Ética na gestão pública e exercício da cidadania**: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*: o caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044116.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

FISCHER, Tânia. **Gestão pública, gestão do desenvolvimento territorial**: novas agendas e desafios da formação. 2009. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 19., 2011, Salvador.

LONGO, Francisco. **Mérito e flexibilidade**: a gestão das pessoas no setor público. São Paulo: Fundap, 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

PECI, Alketa; COSTA, Frederico Lustosa da. Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 191-207, jul./set.1999.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. **Governança e New Public Management**: convergências e contradições no contexto brasileiro. 2007. Disponível em: <www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/viewArticle/10966>. Acesso em: 20 jun. 2014.

MEISTER, Jeanne C. **Educação corporativa**: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas. São Paulo: Pearson Makron Books, 1999.

MELLO, Suely Amaral. A Escola de Vygotsky. In: CARRARA, Kester (Org.). **Introdução à Psicologia da Educação**. São Paulo: Avercamp, 2004. P.135-155.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

O´DONNELL, Guilhermo. ***Accountability* horizontal**. 1998. Disponível em: <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/odonellhorizontal.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

OLIVEIRA, Fátima B. Origem e evolução dos cursos de pós-graduação lato sensu no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 19-33, jan./mar. 1995.

SACRAMENTO, Ana Rita da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração)–Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina**: arte e prática na organização que aprende. São Paulo: Best Seller, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006a.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006b.

CONSÓRCIO PÚBLICO: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de prevenção ambiental*







Bruno Cerqueira Ribeiro
Analista processual na Prefeitura de São Gonçalo/RJ
Especialista em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: De acordo com a Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, todos autônomos, nos termos da Constituição. Apesar de possuírem autonomia, os entes federados sempre tiveram a necessidade de instrumentos que possibilitassem a cooperação federativa, pois certas demandas exigem soluções regionalizadas. É a partir daí que surge a figura do consórcio público, que, após a Emenda Constitucional nº 19/1998, passou a estar expressamente previsto na Constituição. Visando a dar viabilidade ao instituto do consórcio público, foi editada a Lei nº 11.107/2005, também conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, bem como o Decreto nº 6.017/2007, que a regulamentou. Neste contexto, foi criado o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), para deliberação de estratégias de ações regionalizadas diante dos impactos decorrentes da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). O Comperj é um empreendimento realizado pela Petrobras, que está sendo construído no Município de Itaboraí, constituindo-se em um dos maiores investimentos em andamento no país, que tem como principal objetivo aumentar a produção nacional de produtos petroquímicos. Este trabalho apresenta um estudo sobre os consórcios públicos, em especial sobre a criação do Conleste, e da importância de um de seus objetivos, qual seja: instituir um planejamento ambiental, a fim de atenuar os impactos gerados pela instalação Comperj.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcio público; Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense; Conleste; Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro; Comperj; planejamento ambiental.

KEYWORDS: Public consortium; Intermunicipal Consortium Development of East of Rio de Janeiro; Conleste; Rio de Janeiro Petrochemical Complex; Comperj; environmental planning.

* Artigo resultante do trabalho de conclusão de curso da 2ª turma de pós-graduação em Gestão Pública Municipal realizado na ECG em 2013

ABSTRACT: This paper presents a study on public consortia, particularly on the creation of the Intermunicipal Consortium Development of the East of Rio de Janeiro (Conleste), and the importance of one of its objectives, that is to establish an environmental planning in order to mitigate the impacts generated by the Petrochemical Complex of Rio de Janeiro's (Comperj) installation. According to the Federal Constitution of 1988, the Federative Republic of Brazil is formed by the indissoluble union of the states, the municipalities and the Federal District, all them with autonomous administrations, under the Federal Constitution. Although they have autonomy, the federal entities have always had the need of instruments that would enable the federal cooperation, since certain demands require regionalized solutions. It is from this point on that emerges the figure of the public consortium that after the Constitutional Amendment 19/1998 started to be provided in the Constitution. In order to give viability to the institute of public consortium, it was enacted Law 11.107/2005, also known as the Public Consortia Law, and Decree 6.017/2007, which regulated it. In this context, it was created the Conleste.

INTRODUÇÃO

O interesse pelo presente estudo surgiu a partir da afinidade do autor por temas de direito público, principalmente no ramo do Direito Administrativo, o que veio a aumentar após a notícia da implantação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste).

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) teve sua instalação anunciada pela Petrobras em 2006, e está sendo construído numa área de 45 quilômetros quadrados, localizada no Município de Itaboraí. Trata-se de um dos maiores investimentos em andamento no país, num total aproximado de R$ 8,4 bilhões, e tem como principal objetivo aumentar a produção nacional de produtos petroquímicos, com o processamento de cerca de 150 mil barris/dia de óleo pesado nacional.

Diante deste contexto, os municípios que se situam no entorno deste megaempreendimento criaram o Conleste, que tem como escopo a deliberação de estratégias de atuações regionalizadas diante dos impactos decorrentes da implantação do Comperj.

Através do presente estudo, busca-se conceituar consórcio público, apresentar o caso do Conleste e examinar a importância da instituição de um planejamento ambiental, visando a atenuar os impactos gerados pela instalação do Comperj.

Este artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, será apresentado o conceito de consórcio público, sua origem constitucional e legal, bem como regulamentação e natureza jurídica. Ainda será abordado como ocorre a formação de um consórcio, sendo expostos, ao final, os instrumentos dos contratos de rateio e dos contratos de programa. Na segunda, será mostrado o caso do Conleste, sendo assinalada sua origem, conceituação e particularidades. Em seguida, será examinada a importância de um dos objetivos do Conleste, qual seja: o de instituir um planejamento ambiental, com vistas a atenuar os impactos gerados pela instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro. Na última seção, serão apresentadas as considerações finais do estudo.



1. CONSÓRCIO PÚBLICO: CONCEITO, ORIGEM NO BRASIL E CARACTERÍSTICAS

Nesta seção, será apresentado o conceito de consórcio público, sua origem constitucional e legal, bem como regulamentação e natureza jurídica.

1.1 Origem e quadro normativo

A atual Constituição da República, promulgada em 1988 (CF/1988), adotou claramente o regime federativo. Dois dispositivos constitucionais demonstram a opção do constituinte na adoção de tal regime. O artigo 1º estabelece: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]". Já o artigo 18 determina: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

Apesar de o texto constitucional dispor que os entes federados são autônomos, isso não quer dizer que suas atuações se deem de forma descoordenada. A ideia de um federalismo cooperativo é corroborada pelo artigo 23, parágrafo único da CF/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que aponta a obrigação de esforços recíprocos entre os entes federados. De acordo com esse dispositivo, "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Os entes federados sempre tiveram a necessidade de instrumentos que possibilitassem a cooperação federativa, pois certas demandas ultrapassam as fronteiras de um só ente, exigindo soluções regionalizadas. Diante de tal situação, o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 173/2005). Ao ser aprovada, a referida emenda constitucional alterou a redação do artigo 241 da CF/1988, que passou a prever expressamente os consórcios públicos. Conclui-se então que este artigo é a fonte imediata da instituição dos consórcios públicos no Brasil.

Entretanto, o fato de os consórcios públicos passarem a ser instituto previsto constitucionalmente não era suficiente, porque o próprio



preceito anteriormente reproduzido atribuiu a cada ente federado a competência para disciplinar por lei própria os consórcios públicos.

Com o objetivo de viabilizar o instituto do consórcio público, entrou em vigor em 7 abril de 2005 a Lei nº 11.107, também conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999, da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 148/2001, no Senado Federal).

A referida lei fixou as normas gerais de caráter nacional, ou seja, aplica-se a todos os entes da Federação, conforme disposto em seu artigo 1º: "Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências".

Na ementa da Lei nº 11.107/2005, bem como em seu artigo 1º, consta que a lei disciplinará sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. A expressão "normas gerais" mereceu expressa menção tanto pelo constituinte quanto pelo legislador infraconstitucional; daí a necessidade de analisá-la, ainda que de forma breve.

O significado de "normas gerais" remete à ideia de diretrizes e princípios sobre determinada matéria. Sob outro aspecto, a referida expressão rende pretexto ao reconhecimento de normas específicas, objeto de competência suplementar de estados ou de estados e municípios.

A Lei nº 11.107/2005 foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Em seu art. 2º, inciso I, o decreto define:

> I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Quanto à natureza jurídica dos consórcios públicos, é a de acordo plurilateral de cooperação recíproca, considerando o sentido objetivo do instituto; e no seu sentido subjetivo, o consórcio público ostenta a natureza de pessoa jurídica, composta de entes públicos em regime de cooperação mútua, com o objetivo de implementar atividades de seu interesse comum (CARVALHO FILHO, 2013).

1.2 Da constituição dos consórcios públicos

Feitas essas breves considerações sobre a origem, conceito e regulamentação dos consórcios públicos, passaremos a analisar agora como se dão sua formação, eventuais alterações e extinção.

1.2.1 Do Protocolo de Intenções

A primeira etapa para a constituição de um consórcio público é a celebração do seu protocolo de intenções, que, de forma bastante sintética, podemos conceituar como o instrumento através do qual os participantes do consórcio fixam as regras que deverão ser seguidas no seu decorrer, tais como finalidade, partes e prazo.

Acerca da formação dos consórcios públicos, os arts. 3º da Lei nº 11.107/2005 e 4º do Decreto nº 6.017/2007 dispõem que a constituição de consórcio público dependerá da prévia celebração de protocolo de intenções subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados.

Para esclarecer o instrumento, aproveitamos a lição deixada pela professora Di Pietro (2012, p. 536-537), que com muita sabedoria assim o descreve:

> Trata-se de figura pouco estudada no direito brasileiro e que designa um instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontade (contrato, convênio, consórcio ou outra modalidade) para a consecução de objetivos de seu interesse, porém sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento. Na realidade, não se assume, nele, o compromisso de celebrar o acordo; não se assumem direitos e obrigações; apenas se definem as cláusulas que serão observadas em caso de o acordo vir a ser celebrado.

E, continuando a analisar o tema, acrescenta a autora:



> Como o consórcio é instituído como pessoa jurídica, não poderia ser constituído pela simples celebração de um contrato. Daí a necessidade de celebração de um protocolo de intenções em que se definam as condições em que o consórcio será instituído, até para poder submeter o consórcio à aprovação legislativa. (DI PIETRO, 2012, p. 536-537).

Quanto à natureza jurídica do protocolo de intenções, é a de acordo plurilateral prévio, com vistas à celebração do contrato de consórcio. Não tem natureza contratual típica, eis que os interesses são paralelos e comuns, e não antagônicos, como ocorre nos contratos (CARVALHO FILHO, 2013).

Os artigos 4º da Lei nº 11.107/2005 e 5º do Decreto nº 6.017/2007 definem as cláusulas necessárias do protocolo de intenções, como denominação, finalidade, prazo de duração, sede, identificação dos entes da Federação consorciados, área de atuação, previsão de a assembleia ser a instância máxima do consórcio e número de votos para suas deliberações, natureza jurídica pública ou privada, forma de administração, serviços públicos objeto da gestão associada, normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público.

1.2.2 Da ratificação do Protocolo de Intenções

A Lei nº 11.107/2005 e o Decreto n.º 6.017/2007 instituíram normas para a ratificação do protocolo de intenções pelos entes consorciados. Trata-se da segunda etapa de instituição do consórcio público.

Assim dispõe o art. 5º, *caput,* da supracitada lei: "O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do

protocolo de intenções" – redação idêntica à do art. 6º, *caput*, do Decreto nº 6.017/2007.

Fica evidente que se trata de dois negócios jurídicos, concluídos em ocasiões consecutivas. Inicialmente é realizado o protocolo de intenções, que, conforme mencionado, nada mais é do que um instrumento preliminar pelo qual os interessados manifestam a intenção de constituir o consórcio. Posteriormente, com a sua ratificação, é que ocorre a formalização efetiva do consórcio.

Mesmo subscrevendo o protocolo de intenções, o ente federativo poderá não participar do consórcio (art. 5º, § 1º da Lei nº 11.107/2005) ou poderá participar parcialmente, se a ratificação por lei for feita com reserva e aceita pelos demais subscritores do protocolo de intenções (art. 5º, § 2º). Ou seja, caso previsto no protocolo de intenções, o contrato de consórcio público pode ser celebrado por apenas uma parcela dos entes que subscreveram o pacto prévio, conforme interpretação também do art. 6º, § 4º do Decreto nº 6.017/2007. Vale dizer que a decisão de o ente não participar do consórcio não acarreta qualquer tipo de sanção (DI PIETRO, 2012).

O artigo 5º, § 4º da supracitada lei cuida da ratificação dispensada, que ocorre quando o ente da Federação, antes de subscrever o protocolo de intenções, tenha disciplinado por lei a sua participação no consórcio público.

Ainda sobre a ratificação, é previsível que não haja sincronia na promulgação das leis de ratificação provenientes dos entes que celebraram o protocolo de intenções. Ante tal situação, o art. 5º, § 3º da Lei nº 11.107/2005 estabelece que, se realizada a ratificação após dois anos da subscrição do protocolo de intenções, esta dependerá de homologação da assembleia geral do consórcio público.

Quanto à aquisição de personalidade jurídica pelo consórcio público, versa o art. 6º, inciso I da Lei nº 11.107/2005 que, no caso de constituir associação pública, o consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções. No caso de o consórcio ser instituído como pessoa jurídica de direito privado, o inciso II do mesmo artigo determina que a personalidade jurídica será adquirida mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. Por fim, após a celebração do protocolo de intenções e da ratificação do mesmo, será convocada assembleia geral que decidirá sobre os seus estatutos, que, em tudo, deverão obedecer ao estatuído no protocolo de intenções. Por sua vez, após a ratificação, o protocolo converter-se-á no contrato de constituição do consórcio público, conforme determinações do art. 8º, e seus parágrafos, do Decreto nº 6.017/2007 e do art. 7º da Lei nº 11.107/2005.

Dos Contratos de Rateio

O Decreto nº 6.017/2007 apresenta em seu art. 2º, inciso VII a seguinte conceituação para o contrato de rateio: "contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público".

Já a Lei nº 11.107/2005, em seu artigo 8º, dispõe que "os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio".

O mestre Carvalho Filho conceitua contrato de rateio como

> o ajuste pelo qual os entes consorciados firmam relação jurídica no sentido de definir suas obrigações econômico-financeiras para com o consórcio público, nelas incluída a previsão dos recursos financeiros necessários para o consórcio fazer face às despesas oriun-

> das da execução de suas metas. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 102).

Ainda segundo o autor, analisando a natureza jurídica do contrato de rateio, o ajuste apresenta-se como contrato de direito público com natureza bilateral e comutativa (CARVALHO FILHO, 2013).

Consoante o § 1° do art. 13 do Decreto n° 6.017/2007,

> O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

Quanto ao prazo de vigência, determina o art. 16 do Decreto n° 6.017/2007 que não poderá ser superior ao das dotações que o suportam, exceto nestas hipóteses: a) contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual; b) gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.



O art. 15 do Decreto n° 6.017/2007 veda a aplicação de recursos entregues por meio de contrato de rateio para atendimento de despesas genéricas, que são aquelas tidas em orçamento como de aplicação indefinida (§ 1°).

No que tange à legitimidade para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio, os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para tanto (art. 15, § 4º do Decreto n° 6.017/2007). Conforme a redação do art. 8º, § 5º da Lei n° 11.107/2005, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações para as despesas assumidas em contrato de rateio pode ser excluído, após prévia suspensão.

Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001), o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos (art. 8º, § 4º da Lei nº 11.107/2005).

Cabe acrescentar que a Lei de Consórcios Públicos considera tão relevante a observância das suas disposições acerca dos contratos de rateio que acrescentou ao art. 10 da Lei n° 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – o inciso XV, tipificando como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário "celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei".

Dos Contratos de Programa

O contrato de programa, de acordo com o Decreto n° 6.017/2007, é o instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa.

Já o art. 11 da Lei nº 11.107/2005 versa que:

> Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 138),

> pode-se conceituar o contrato de programa como sendo o ajuste mediante o qual são constituídas e reguladas as obrigações dos contratantes decorrentes do processo de gestão associada, quando dirigida à prestação de serviços públicos ou à transferência de encargos, serviços e pessoal, ou de bens necessários ao prosseguimento regular dos serviços transferidos.

Ainda segundo o mencionado autor, o contrato de programa tem natureza jurídica de ajuste de caráter cooperativo, constituindo o seu objeto a gestão associada de determinada atividade administrativa de interesse dos contratantes (CARVALHO FILHO, 2013).



De acordo com o art. 13 da Lei nº 11.107/2005, dois são os requisitos que devem dar suporte jurídico ao contrato de programa, quais sejam: a) atender à legislação de concessões e permissões e à de regulação dos serviços; b) prever procedimentos de transparência da gestão econômico-financeira de cada serviço.

2. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO LESTE FLUMINENSE (CONLESTE)

Após expormos uma sucinta explanação legal e teórica sobre consórcios públicos, estudaremos agora o caso específico do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense (Conleste), que se constitui em um consórcio público celebrado entre os municípios do Leste Fluminense, com o objetivo de definir estratégia e atuação conjuntas diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

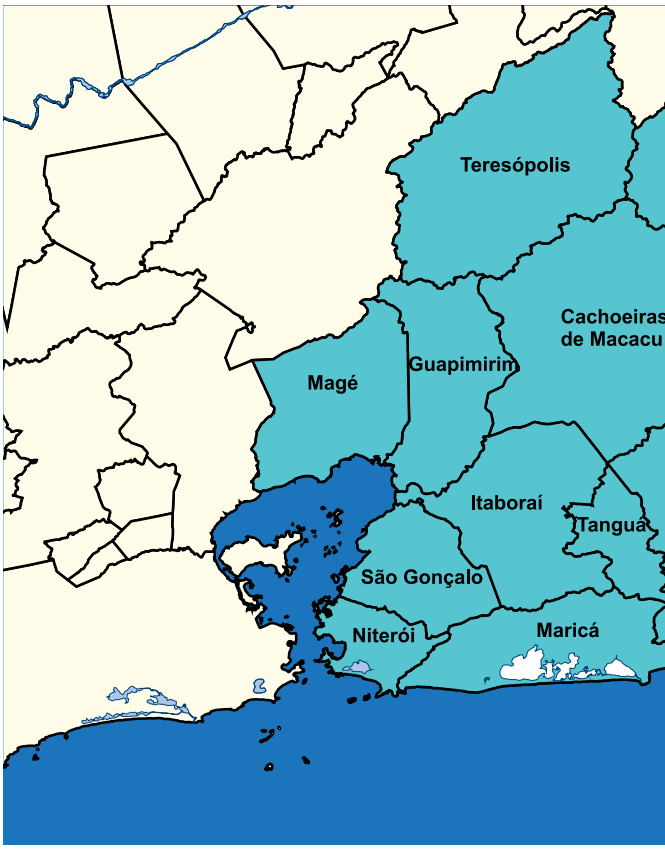
O Comperj teve sua instalação noticiada pela Petrobras no ano de 2006, e está sendo construído no Município de Itaboraí, região metropolitana do Rio de Janeiro, em uma área de 45 km², o equivalente a 10,5% da área de Itaboraí (PETROBRAS, 2012). Constitui-se em um dos maiores investimentos em andamento no país, de cerca de R$ 8,4 bilhões, e faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O empreendimento caracteriza-se como um complexo industrial, onde serão produzidos, numa mesma área, derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração.

Antes mesmo do anúncio da implantação do Comperj em Itaboraí, os municípios do Leste Fluminense já debatiam os problemas comuns e possíveis potenciais para incremento da economia da região, como acontecera em 2003, ano de realização da 1ª Conferência das Cidades do Leste Metropolitano. Em 2005, quando ocorreu a 2ª edição deste evento, começaram as manifestações para a criação de um consórcio entre as cidades da região, tendo tal ideia se fortalecido com o anúncio da instalação do Comperj.

Conforme exposto na seção anterior, a primeira etapa para constituição do consórcio público é a celebração do protocolo de intenções, o que no caso do Conleste se deu no início de 2007, entre os Municípios de Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá.

Impulsionadas pela instalação do Comperj e pela disputa dos recursos a ela associados, outras administrações municipais passaram a ambicionar a sua inclusão na região do Leste Fluminense e, portanto, no consórcio intermunicipal que a representa. Em 2009, o Município de Saquarema passou a integrar o Conleste, seguido, em 2010, por Teresópolis, em 2011, por Araruama e, em 2012, por Nova Friburgo. Hoje o Conleste é composto por 15 municípios.



A celebração do protocolo de intenções para constituição do Conleste pelos Poderes Executivos municipais foi precedida de autorizações legislativas, a exemplo dos Poderes Legislativos municipais que editaram as Leis nos 1.993/2006 (Itaboraí), 008/2006 (São Gonçalo), 2.179/2006 (Maricá), 2.423/2007 (Niterói) e 1.548/2009 (Araruama).

A cláusula terceira do protocolo de intenções dispõe que o Conleste se constituirá sob a forma jurídica de associação pública, conforme estabelece a Lei nº 11.107/2005, e como personalidade jurídica de direito público interno, mediante a vigência das leis autorizativas aprovadas pelas respectivas Câmaras Municipais.

A subcláusula segunda do protocolo de intenções versa que, somente após sua ratificação por, pelo menos, três dos municípios que o subscreveram, o protocolo de intenções converter-se-á em Contrato de Consórcio Público, ato constitutivo do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense.



Quanto à área de atuação do Conleste, esta será formada pela totalidade das superfícies dos municípios que subscreverem o protocolo de intenções, constituindo uma única unidade territorial, inexistindo limites intermunicipais para as finalidades a que se comprometem, de acordo com a previsão da cláusula quarta do documento.

A Assembleia Geral é a instância máxima do Conleste, sendo o órgão colegiado composto pelos chefes do Poder Executivo de todos os entes consorciados, reunindo-se ordinariamente duas vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que convocada, tendo cada consorciado direito a um voto, devendo este ser público e nominal, não se admitindo o voto por procuração. O presidente e o vice-presidente serão eleitos em assembleia especialmente convocada para este fim, podendo ser apresentadas candidaturas até 30 minutos antes do horário estabelecido para o início dos trabalhos.

Somente serão aceitos como candidatos chefes dos poderes executivos dos entes consorciados, sendo considerados eleitos os que obtiverem a maioria dos votos – desde que presentes à Assembleia, pelo menos, 2/3 dos representantes dos municípios consorciados. O voto também deverá ser público e nominal.

O protocolo de intenções instituiu ainda o Conselho Consultivo, que funcionará como um órgão de consultoria, sem qualquer função deliberativa. O conselho terá como membros natos a Fundação Getulio Vargas (FGV), a Petrobras, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

Empresas (Sebrae), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio), entre outros.

Outro importante órgão que compõe a estrutura do Conleste é a Diretoria Executiva, formada por um representante de cada município consorciado indicado pelo prefeito correspondente, sendo o diretor-geral escolhido pelo presidente do consórcio.

A Diretoria Executiva reunir-se-á mediante a convocação do diretor-geral, exigido o quórum mínimo de 1/3 de seus membros. Compete ao órgão, além do que poderá ser previsto no contrato e no estatuto, *ad referendum* do presidente do consórcio:

I - julgar recursos relativos a:

a) homologação de inscrição e de resultados de concursos públicos;

b) impugnação de edital de licitação, bem como os relativos à inabilitação, desclassificação e homologação e adjudicação de seu objeto;

c) aplicação de penalidades a servidores do consórcio;

II - autorizar que o consórcio ingresse em juízo, reservando ao presidente a incumbência de adotar as medidas que repute serem urgentes;

III - autorizar a dispensa ou exoneração de empregados e de servidores temporários.

Quanto ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade da atividade patrimonial e financeira do Conleste, será exercido pelo Conselho Fiscal, sendo este composto por conselheiros indicados pela Assembleia Geral, em número igual aos dos entes consorciados, com mandatos de dois anos, coincidentes com os mandatos do presidente e do vice-presidente, renováveis por igual período. As decisões do Conselho Fiscal serão submetidas à homologação pela Assembleia Geral.

O protocolo de intenções cuida ainda da saída de membro do consórcio, dependendo esta de ato formal de seu representante na Assembleia Geral, não prejudicando, o desligamento, as obrigações já constituídas pelos consorciados que se retirarem do consórcio.

Além da retirada voluntária, o protocolo de intenções prevê ainda a exclusão de ente consorciado nas seguintes hipóteses:

I - a não inclusão, pelo ente, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio;

II - a subscrição de protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades assemelhadas ou incompatíveis a juízo da maioria Assembleia Geral;

III - a existência de motivos graves, reconhecidos, em deliberação fundamentada, pela maioria absoluta dos presentes à Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim.

A exclusão prevista no inciso I somente ocorrerá após prévia suspensão por 30 dias, período em que o ente poderá se reabilitar, estando tal previsão em consonância com o art. 8º, § 5º da Lei nº 11.107/2005. Por fim, o protocolo de intenções prevê a possibilidade de extinção de contrato de consórcio público, que dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os consorciados.

3. A IMPORTÂNCIA DA INSTITUIÇÃO DE UM PLANEJAMENTO AMBIENTAL

Conforme já mencionado, a instalação de um empreendimento da magnitude do Comperj acarreta inúmeros impactos sociais e ambientais nas regiões envolvidas. Enfocaremos nesta seção a importância de um planejamento estratégico, no sentido de amenizar esses impactos.

Entretanto, antes de analisarmos o tema propriamente dito, cumpre-nos apresentar um conceito de meio ambiente. Para José Afonso da Silva (2013, p. 2):

> O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Segundo Guido Soares (*apud* LENZA, 2014, p. 1.324), a consciência da necessidade de proteção do meio ambiente decorre: a) dos problemas advindos com o crescimento caótico das atividades industriais; b) do consumismo desenfreado em âmbito local e mundial; c) de uma filosofia imediatista pelo desenvolvimento a qualquer preço; d) da inexistência de uma preocupação inicial com as repercussões causadas ao meio ambiente pela atividade econômica; e) da assunção de que os recursos naturais seriam infinitos, inesgotáveis e recicláveis por mecanismos automáticos incorporados à natureza (meados do século XIX) – Revolução Industrial.

3.1 O meio ambiente na Constituição da República de 1988

A Constituição de 1988 foi o primeiro texto constitucional brasileiro a trazer de modo específico regras sobre o meio ambiente. Nesta área, o grande desafio atual consiste na compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente.
Para Pedro Lenza (2010, p. 938),

> a sustentabilidade apresenta-se, então, como a chave mestra para a solução desse aparente conflito de valores constitucionalizados, seja mediante a garantia ao desenvolvimento, seja prestigiando a preservação do ser humano e seus direitos fundamentais.



O art. 225 da Constituição assegurou o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, surgindo então a consagração do princípio do desenvolvimento sustentável no constitucionalismo brasileiro. Outros dispositivos constitucionais também tratam do meio ambiente, a exemplo do art. 23, que dispõe que: "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora".

3.2 Planejamento ambiental no Comperj

Desde o anúncio da implantação do Comperj em Itaboraí, a Petrobras vem desenvolvendo um projeto pioneiro no mundo: o monitoramento dos impactos de sua atividade industrial sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) na região do Conleste.

Instituídos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), os ODMs têm por base a Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados-membros no dia 8 de setembro de 2000.

Os municípios do Conleste vêm sendo monitorados perante os impactos das atividades industriais do Comperj pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), em parceria com a Petrobras e a Universidade Federal Fluminense. Esse monitoramento objetiva a constituição de um banco de dados georreferenciado, com informações socioeconômicas e ambientais sobre a região, bem como o desenvolvimento de competências locais e regionais.

A maior parte do Conleste encontra-se localizada na Região Ecológica da Floresta Ombrófila Densa (Floresta Tropical Pluvial), parte do domínio do Bioma Mata Atlântica, que ainda se desdobra em ambientes de manguezais e restingas (NAÇÕES UNIDAS, 2008). Assim, cabe ressaltar que a construção do Comperj exige um planejamento ambiental para a preservação da região envolvida.

Eduardo Pagel Floriano (2004) define planejamento ambiental como uma organização do



trabalho de uma equipe para consecução de objetivos comuns, de forma que os impactos resultantes, que afetam negativamente o ambiente em que vivemos, sejam minimizados e que os impactos positivos sejam maximizados.

Segundo o Relatório de Impacto Ambiental, divulgado pela Petrobras (2010), várias ações institucionais estão sendo desenvolvidas por ela, em paralelo ao projeto de engenharia e ao licenciamento ambiental. A ideia é garantir que a implantação do empreendimento no local atenda aos princípios do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade. Destacamse as seguintes ações: programa de educação ambiental e de preservação da retirada autorizada de vegetação e da caça predatória; projeto de recuperação de áreas modificadas e implantação do corredor ecológico; programa de acompanhamento das liberações de poluentes do ar na fase de operação; programa de acompanhamento dos manguezais da área de proteção ambiental de Guapimirim e da estação ecológica da Guanabara.

Mais uma ação da Petrobras visando a tratar como um conjunto os municípios do Leste Fluminense foi a inclusão deles no projeto Agenda 21 Comperj – plano de ação resultante da Conferência Rio 92. Criada consensualmente com a contribuição de governos e sociedade civil de 179 países, pode ser adotada de forma global, nacional e local em todas as áreas nas quais a ação humana representa algum tipo de impacto ao meio ambiente.

É seguindo os princípios desse planejamento que a Petrobras se relaciona com a sociedade dos 15 municípios da área de influência do Complexo Petroquímico, construindo conjuntamente planos locais de desenvolvimento sustentável. A Agenda 21 estimula o exercício da cidadania, a mobilização social e a formação de parcerias entre os diversos setores da sociedade para o alcance da sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Não é só a Petrobras que vem adotando medidas para atenuação dos impactos gerados pela instalação do Comperj. Conforme vimos, os municípios afetados celebraram um consórcio público, o Conleste. Com previsão no protocolo de intenções, bem como nas leis autorizativas de celebração do consórcio, uma das finalidades do Conleste é a realização conjunta de um planejamento estratégico, no sentido de equacionar e buscar soluções para a problemática ambiental no território dos municípios consorciados.

Não sendo apenas reflexivo, mas também propositivo, o planejamento estratégico implicará a formulação de planos, programas e projetos e a definição de ações. A fixação clara dos objetivos e do programa de execução – com cronograma das atividades, recursos a serem utilizados, responsáveis pelas ações a serem desenvolvidas e forma de realização – também será importante para o alcance de bons resultados pelos municípios (CAETANO, 2010).

Concluímos, então, ser de suma importância a implantação de um planejamento ambiental, visando a atenuar os impactos gerados pela instalação do Comperj, pois o direito ao desenvolvimento deve observar a questão ambiental. Neste sentido, destacamos a previsão do art. 170 da Constituição da República:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> [...]
> VI - a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, podemos perceber a necessidade de os entes federados possuírem instrumentos que possibilitem a cooperação federativa, pois certas demandas ultrapassam as fronteiras de um só ente, exigindo soluções regionalizadas.

Vimos que, ante tal situação, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19/1998, que passou a expressamente prever os consórcios públicos no artigo 241 da Constituição da República, sendo este a fonte imediata da instituição dos consórcios públicos no Brasil.

Também estudamos a Lei nº 11.107/2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, bem como o Decreto nº 6.017/2007, que a regulamentou.

Neste contexto, analisamos, igualmente, a criação do Conleste, consórcio público de direito público criado nos moldes da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, e que tem importante papel na discussão de estratégias de ações regionalizadas diante dos impactos decorrentes da implantação do Comperj.

Sobre o Comperj, buscamos destacar a importância deste momento histórico para o país, que recebe a instalação de um empreendimento desta magnitude, bem como alertar sobre os riscos ambientais decorrentes de sua implantação.

Quanto aos impactos ambientais acarretados nas regiões envolvidas com a implementação do empreendimento, enfatizamos a necessidade de um planejamento ambiental no sentido de amenizar tais impactos. É inegável a importância do desenvolvimento econômico de uma nação, desde que se realize de maneira sustentável, devendo-se sempre compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente.

Como solução para esse aparente conflito (desenvolvimento econômico x preservação da qualidade do meio ambiente), lembramos o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, consagrado nos artigos 170 e 225 da Constituição da República. Com o referido princípio, busca-se a harmonia entre o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por fim, ressaltamos que o direito ao desenvolvimento econômico deve observar a questão ambiental, caracterizando-se o que se pode chamar de desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARARUAMA (RJ). **Lei nº 1.548/2009, de 7 de outubro de 2009**. Disponível em: <www.cmararuama.com.br/pdf/leis/560.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

CAETANO, Priscila Freire. **Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (Conleste)**: organismo de gestão de políticas públicas e cooperação regional no território fluminense. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FLORIANO, Eduardo Pagel. Planejamento ambiental. Santa Rosa: ANORGS, 2004. (Série Cadernos Didáticos, n. 6).

ITABORAÍ (RJ). **Lei nº 1.993, de 22 de novembro de 2006**. Disponível em: <www.camara.itaborai.rj.gov.br/legislacao/leis/leis_ordinarias/leis_2006/1993_22112006.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARICÁ (RJ). **Lei nº 2.179/2006, de 21 de novembro de 2006**. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br/a/rj/m/marica/lei-ordinaria/2006/218/2179/lei-ordinaria-n-2179-2006-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-protocolo-de-intencoes-e-termos-aditivos-com-os-municipios-de-niteroi-sao-goncalo-itaborai-tangua-rio-bonito-casimiro-de-abreu-silva-jardim-cachoeiras-de-macacu-mage-e-guapimirim-objetivando-a-constituicao-do-consorcio-intermunicipal-de-

-desenvolvimento-da-regiao-leste-fluminense>. Acesso em: 8 set. 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: municípios do Conleste – linha-base 2000/2006: relatório de acompanhamento. 2008. Disponível em: <mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=2800&alt=1>. Acesso em: 8 set. 2014.

NITERÓI (RJ). **Lei nº 2.423/2007, de 5 de janeiro de 2007**. Disponível em: <www.leismunicipais.com.br/a/rj/n/niteroi/lei-ordinaria/2007/243/2423/lei-ordinaria-n-2423-2007-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-celebrar-protocolo-de-intencoes-e-termos-aditivos-com-os-municipios-de-sao-goncalo-itaborai-tangua-rio-bonito-casimiro-de-abreu-silva-jardim-cachoeiras-de-macacu-mage-e-guapimirim-objetivando-a-constituicao-do-consorcio-intermunicipal-de-desenvolvimento-da-regiao-leste-fluminense-conleste>. Acesso em: 8 set. 2014.

PETROBRAS. **Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)**. 2012. Disponível em: <www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/complexo-petroquimico-do-rio-de-janeiro.htm>. Acesso em: 8 set. 2014.

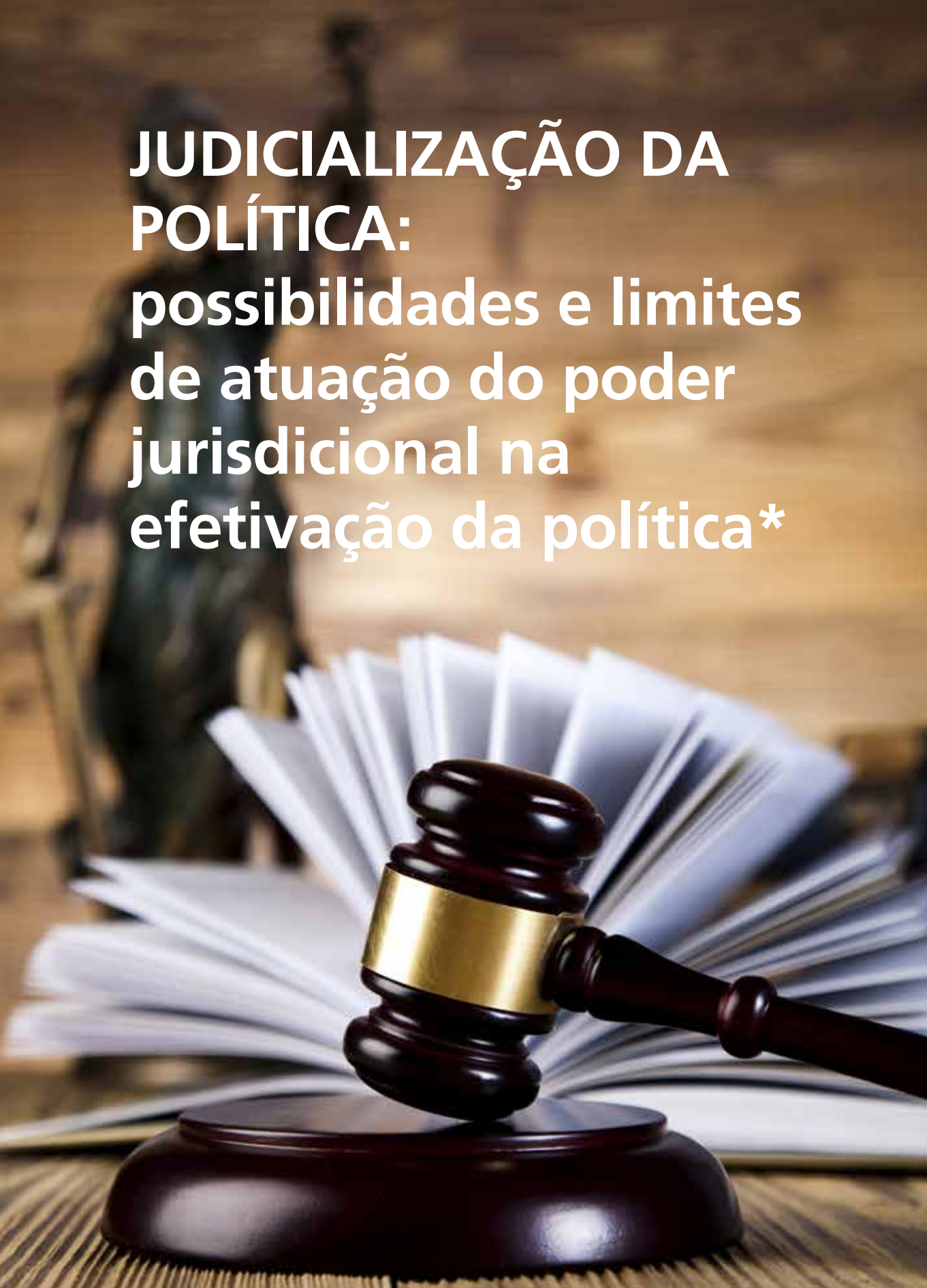
PETROBRAS. **Relatório de Impacto Ambiental**: Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <www.petrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A6E07964136B60A0141605BFDFE70FC>. Acesso em: 8 set. 2014.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE ENTRE SI FAZEM OS MUNICÍPIOS DE CACHOEIRAS DE MACACU, CASIMIRO DE ABREU, GUAPIMIRIM, ITABORAÍ, MAGÉ, MARICÁ, NITERÓI, RIO BONITO, SÃO GONÇALO, SILVA JARDIM e TANGUÁ, 2006.

SÃO GONÇALO (RJ). **Lei nº 008/2006, de 11 de janeiro de 2006**. Disponível em: <www.pmsg.rj.gov.br/diario/2006_01_11.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOARES, Guido Fernando Silva. As responsabilidades no Direito Internacional do Meio Ambiente. 1995. Tese (Professor Titular de Direito Internacional Público)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.



JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação da política*

Nathalia Gallo de Oliveira
Analista Processual da Secretaria da Fazenda de São Gonçalo/RJ
Especialista em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: O controle jurisdicional de políticas públicas é uma realidade presente no dia a dia dos tribunais brasileiros, razão pela qual o assunto pode ser considerado relevante e atual, inserindo-se no tema polêmico de um juiz protagonista. No atual contexto institucional, o Poder Judiciário como um todo, e o Supremo Tribunal Federal em especial, passam a ter um papel de destaque na transformação da realidade social, conferindo concretude a comandos constitucionais. Há muita discussão girando em torno da adequação desse controle, tendo em vista o papel desempenhado pelo juiz e, principalmente, acerca dos limites que devem ser observados pelo Judiciário, de modo a preservar a harmonia entre os poderes, motivo pelo qual o tema foi escolhido para ser abordado neste trabalho. Esse estudo justifica-se, igualmente, pelo impacto das decisões na Administração Pública, uma vez que decisões judiciais nesse sentido podem interferir tanto nas questões orçamentárias quanto administrativas de um ente estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização; política; Judiciário; controle; direitos fundamentais; limites.

KEYWORDS: Judicialization; policy; Judiciary; control; fundamental rights; limits.

ABSTRACT: The jurisdictional control of public policies is a present reality in the daily routine of Brazilian courts, and for this reason, it can be considered a relevant and current topic, being introduced in the controversial issue of a judge as a leading figure. In the current institutional context, the judiciary as a whole, and especially the Supreme Court, has a prominent role in the transformation of social reality, making constitutional commands concrete. There is much discussion revolving around the adequacy of this control, considering the role played by the judge and, mainly, the limits that should be observed by the judiciary in order to preserve the harmony between the state powers, which was the reason why the subject was chosen to be presented in this work. The study of the topic is also justified by the impact of the decisions in public administration, since these judgments may interfere both in budgetary and administrative issues of a state entity.

* Artigo resultante do trabalho de conclusão de curso da 2ª turma de pós-graduação em Gestão Pública Municipal realizado na ECG em 2013

INTRODUÇÃO

Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário (BARROSO, 2013).

Muitas questões de relevância social, política ou moral foram discutidas ou estão em discussão no Supremo Tribunal Federal (STF). Citem-se, como exemplos, a pesquisa de células-tronco embrionárias, a interrupção da gestação de fetos anencéfalos, a legitimidade de ações afirmativas e quotas sociais e raciais. Merece destaque ainda a realização de audiências públicas pelo STF para se debater a questão da judicialização das prestações de saúde.

Indiscutivelmente, tem se verificado uma tendência cada vez maior de busca de efetivação de políticas públicas e direitos sociais por meio do apelo ao Poder Judiciário. Partindo, portanto, da premissa de que a judicialização da política é um fato inelutável, presente no dia a dia dos tribunais brasileiros, o presente artigo tem o escopo de promover não apenas uma análise acerca da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, mas principalmente de provocar o debate acerca dos limites que devem ser observados por esse poder quando ocorre essa intervenção.

Isso porque se vem percebendo uma grande complacência do Judiciário com pleitos desarrazoados, desconexos da realidade dos custos do cumprimento de determinadas decisões.

Por essa razão, as possibilidades e, principalmente, os limites da atuação judicial e as fronteiras de sua legitimidade são questões centrais a serem discutidas neste artigo. Ressalte-se que decisões judiciais nesse sentido podem interferir tanto nas questões orçamentárias quanto administrativas de um ente federativo.

Assim, no presente trabalho será abordado o modelo institucional brasileiro, bem como o papel do Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal no nosso país. Além disso, será tratado o tema referente aos direitos fundamentais e sua relação com as políticas públicas, assim como realizada uma análise minuciosa do tema do controle jurisdicional de políticas públicas.

Outrossim, serão analisadas algumas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, e sugeridos limites a essa atuação. O presente artigo não poderia exaurir o estudo dos inúmeros casos julgados pela Corte Suprema, mas trará decisões relevantes para a melhor compreensão do tema.

A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O JUDICIÁRIO COMO PODER

O modelo institucional vigente

Antes de abordar o tema da judicialização da política, é fundamental discorrer sobre algumas premissas identificadoras do modelo institucional de Estado vigente. Além disso, torna-se de suma importância discorrer sobre o papel desempenhado atualmente pelo Poder Judiciário na sociedade.

A teoria da separação dos poderes, desenvolvida por Montesquieu, foi consagrada num momento histórico marcado por ideias liberais. Essa teoria, em síntese, objetivava preservar a liberdade do cidadão, contendo, para isso, o poder do Estado. Assim, nesse período o Estado devia abster-se de interferir na esfera de liberdade do individuo.

A partir da evolução do Estado liberal para o social, há uma alteração substancial na concepção de Estado, o qual passa a ter a obrigação de garantir a fruição dos direitos fundamentais pelos cidadãos. Percebe-se uma

ampliação da atuação estatal, em que não basta mais que este apenas mantenha a ordem pública, é necessário que ele seja o garantidor do bem-estar coletivo.

Nesse novo contexto marcado pelo Estado do bem-estar social, modifica-se claramente o perfil do poder público e da justiça estatal. A preocupação básica a partir desse momento é a de garantir não apenas as liberdades negativas, mas também de assegurar as liberdades positivas.

Nas palavras de Burgo (2013), a situação gira em torno do seguinte: o Estado social faz previsões em nível constitucional de direitos prestacionais – sociais – que devem ser implementados para satisfação plena dos objetivos republicanos igualmente inseridos na Constituição. Então, para alcançar o intento, faz-se necessária a adoção das chamadas políticas públicas (compostas por normas constitucionais e legais e por ações do Executivo, estas fundadas em programas), planejadas com base no orçamento de cada ente federativo.

Assim, de forma óbvia, um Estado altamente intervencionista demanda maior preocupação teórica com as políticas públicas que um abstencionista, exatamente porque exigirá de seus cidadãos mais recursos para implementar suas ações, o que demanda justificação. Aliás, é exatamente por isso que o estudo das políticas públicas avulta em importância no Brasil atual: primeiro, pela imensidão de tarefas que foram cometidas ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988; segundo, pela enorme carga tributária impingida à cidadania com o intuito de subsidiar a realização desses objetivos sociais (FONTE, 2013).

Foi nessa marcha que a nossa CF/1988 previu tantos direitos fundamentais sociais, e por essa razão ficou conhecida como Constituição Cidadã. E para garantir que esses direitos não ficassem apenas no papel estabeleceu no art. 5º, XXXV, o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Num Estado de viés social, como é o modelo brasileiro, as políticas públicas são o mecanismo para a concretização desses direitos





fundamentais e atingimento dos objetivos fundamentais do próprio Estado. É nesse esteio que se admite a apreciação pelo Poder Judiciário de questões envolvendo políticas públicas, mas sempre como *ultima ratio*.

Não é demais destacar que essa mudança para o Estado Providência também alterou o papel do orçamento público, o qual ganha destaque, passando a estar relacionado diretamente com a elaboração dessas políticas públicas. Ressalte-se que é nele que são feitas as grandes escolhas a respeito da atuação estatal. Vislumbra-se, desde logo, que o magistrado deve atuar com muita cautela quando suas decisões possam vir a afetar a programação orçamentária.

E assim a teoria da separação dos poderes, concebida no Estado liberal, muda de feição, exigindo um Judiciário mais ativo que antes. Porém, mesmo admitindo-se certa flexibilização dessa teoria clássica da separação de poderes para sustentar a possibilidade do controle jurisdicional de políticas públicas, permanece um núcleo intangível de atribuições para cada poder. Afinal, encontra-se expresso no art. 2º da CF/1988: "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Ressalte-se que mudar de feição não quer dizer deixar de existir. A Constituição Federal acolhe expressamente esse princípio quando dispõe em seu artigo 60 que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos poderes".

Em suma, essa análise histórica nos revela um preeminente destaque do Poder Judiciário na CF/1988, o qual possui o relevante papel de proteger e garantir a efetividade dos direitos fundamentais. Daí a necessidade de tecer algumas considerações sobre esse poder.

A evolução do Poder Judiciário e o Supremo Tribunal Federal

A história da intervenção jurisdicional na coisa pública surge com o *judicial review*, marcado por uma das mais célebres decisões da Suprema Corte americana: o caso *Marbury x Madison*. Assinale-se que o modelo brasileiro de *judicial review* é completamente simpático ao norte-americano (o sistema constitucional brasileiro tem suas raízes no sistema norte-americano) e seu fundamento de validade é encontrado no art. 5º, XXXV da CF/1988, que prevê o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Importante mencionar que, de acordo com Sadek (2013), no Brasil o desenho institucional presidencialista determinado pela Constituição de 1988 conferiu status de poder ao Judiciário. Durante o regime militar, o Judiciário não possuía autonomia. Dessa forma, pode-se afirmar que ele teve sua identidade alterada, uma vez que, de aplicador das leis e dos

códigos, o Judiciário foi configurado como agente político, cabendo-lhe controlar a constitucionalidade e arbitrar conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

Além disso, como largamente desenvolvido acima, a passagem do Estado liberal para o Estado social também alterou sua identidade, exigindo um Judiciário mais ativo e controlador. Destarte, percebe-se a existência de um quadro institucional atual bastante favorável ao protagonismo judicial. Fica, portanto, mais fácil entender a razão para esse poder vir conquistando cada vez mais espaço na arena pública. O juiz deixou de ser apenas a "boca da lei", passando a desempenhar um papel de ator político e agente de mudanças.

A jurisdição constitucional tem se mostrado necessária para o aprimoramento do Estado de Direito e das instituições democráticas. E, como Corte Suprema do nosso país, o Supremo Tribunal Federal ganha papel de destaque na Constituição de 1988.

Dispõe a nossa atual Constituição, em seu artigo 102, que "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição", elencando, em seguida, as demais atribuições do Tribunal, bem como os meios necessários para a persecução de tal fim. Dessa forma, e por toda a discussão na mais recente Constituinte sobre a instituição de uma Corte Constitucional, que deveria ocupar-se, fundamentalmente, do controle de constitucionalidade, a Constituição de 1988 acabou por fazer com que a competência originária do Supremo Tribunal Federal fosse significativamente ampliada.

O STF também exerce competências que o modelo constitucional lhe conferiu implicitamente (BRASIL, 2003). Na opinião do Ministro Gilmar Mendes – ressalte-se que tal posicionamento é alvo de profundas críticas doutrinárias –, os juízes, embora não possuam legitimidade de origem para produzir normas jurídicas, de certa maneira têm-na adquirida com a aprovação social do seu comportamento ou, ainda, argumentando-se que sem a participação vivificadora dos seus intérpretes/aplicadores as leis permaneceriam textos frios e inacabados.

Hoje, firma-se a cada dia a importância da função política do Supremo, que deve atuar não apenas como mero julgador, mas como concretizador da ordem jurídica constitucional. Ocorre que não raros são os casos em que essa intervenção do Poder Judiciário, em razão da sensibilidade do objeto do litígio, demanda reflexão sobre a extensão e os limites que deveriam ser impostos a este poder quando se imiscui em questões envolvendo a efetivação de políticas públicas.



A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Natureza e classificação dos direitos fundamentais

O termo "direitos fundamentais" se aplica para aqueles direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado (SARLET, 2001). A natureza dos direitos fundamentais é, portanto, constitucional.

De acordo com o nosso sistema constitucional, os direitos fundamentais podem ter por origem três fontes: a) os expressos (art. 5º, I a LXXVIII); b) os decorrentes de princípios e regime adotados pela Constituição; e c) os decorrentes de tratados e convenções internacionais adotados pelo Brasil. Isto se infere da leitura do art. 5º, § 2º da Constituição Federal.

A classificação adotada pelo legislador constituinte estabeleceu cinco espécies do gênero direitos e garantias fundamentais: os direitos e garantais individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos relativos à nacionalidade, os direitos políticos, e os direitos relacionados à criação e participação em partidos políticos.

A doutrina clássica divide ainda os direitos fundamentais em direitos de primeira, segunda e terceira geração, de acordo com o momento histórico em que passaram a ser reconhecidos constitucionalmente.

Os direitos de primeira geração são os direitos de defesa, são direitos de cunho negativo e estão relacionados ao pensamento liberal. Os direitos de segunda geração possuem uma dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na liberdade do indivíduo, mas sim de garantir os direitos do cidadão. Já os direitos de terceira geração são os direitos de solidariedade, que se desprendem do indivíduo para proteger os grupos, são os direitos de titularidade coletiva.

O mínimo existencial e a cláusula da reserva do possível

É notório que a Administração não possui condições de resolver de vez todos os problemas sociais existentes. Não pode, da noite para o dia, garantir um serviço público de saúde, educação, transporte, moradia, de excelência. Mas pode e deve, com o tempo, alcançar padrões eficientes de prestação desses serviços.



Nesse sentido Kazuo Watanabe (2013, p. 223) ensina que:

> Num país como o Brasil, com enormes dívidas sociais, com problemas de pobreza, de marginalização, de desigualdades sociais e regionais, de desenvolvimento nacional, de falta de moradia, de distribuição desigual de rendas e outros mais, pretender que todos os direitos fundamentais sociais sejam implementados de uma só vez, inclusive com a intervenção do Judiciário é um sonho idealista que esbarra em obstáculos práticos intransponíveis.

É por essa razão que a doutrina e a jurisprudência falam em mínimo existencial, que seria um núcleo de direitos fundamentais intangíveis, porque indispensáveis à concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. É, portanto, para garantir este princípio que, na omissão estatal em propiciar o mínimo existencial, se autoriza a intervenção do Poder Judiciário para sanar essa omissão arbitrária.

De acordo com Felipe de Melo Fonte (2013), o mínimo existencial, ao menos no que tange aos direitos prestacionais (*status positivus libertatis*), deve ser compreendido como sinônimo de prestações mínimas para que sejam preservadas a liberdade e a dignidade da pessoa humana em seu núcleo essencial e intangível, o qual compreende i) a subsistência do ser humano, ii) a capacidade de autodeterminação e iii) a capacidade de participação nas decisões públicas. O autor afirma ainda que é possível identificar, portanto, um consenso essencial no campo de filosofia moral no que tange à necessidade de que o Estado (e a sociedade) forneça certos bens para seus membros, ainda que impostos coativamente pelo Poder Judiciário. O mínimo existencial corresponde precisamente a este conteúdo, indisponível para as maiorias eventuais (FONTE, 2013).

Por se tratar de direito indisponível, o Estado não pode alegar que não dispõe de recursos financeiros para conferir concretude a esses direitos. Assim, a cláusula da "reserva do possível", ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível, não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais.

Importante destacar que o princípio da dignidade da pessoa humana consagrado no artigo 1º, III da CF/1988 tem o relevante papel de conferir maior concretude aos direitos fundamentais, e também auxiliar na compreensão do mínimo existencial.

Há autores, a exemplo de Fonte (2013, p. 121), que entendem que:

> existem dois níveis de direitos fundamentais na Constituição de 1988: i) aqueles de imposição obrigatória, diretamente vinculados à materialização do seu núcleo (identificados como mínimo existencial) e ii) os demais, consagrados normativamente pelo constituinte de 1988 e ligados, ainda que em grau menos intenso, à dignidade da pessoa humana, mas que podem se submeter à concretização realizada pelo legislador e pelo administrador público.

Por esse raciocínio, os demais direitos fundamentais sociais, que não correspondam ao núcleo básico da dignidade da pessoa humana, não seriam qualificáveis como asseguradores do "mínimo existencial"; logo, não desfrutariam da tutelabilidade jurisdicional sem a prévia ponderação do Legislativo ou do Executivo, por meio de definição de política pública específica. Em relação a eles deve ser resguardado o

debate democrático e preservado o pluralismo político, no âmbito do Legislativo e do Executivo (WATANABE, 2013).

Compartilhamos desse entendimento. Neste artigo, defende-se a ideia de que a observância ao mínimo existencial seria um limite ao controle jurisdicional. Não acompanhamos a doutrina que defende que todos os direitos fundamentais abraçados pela Constituição Federal autorizariam o controle jurisdicional de políticas públicas. Permitir isso seria conferir demasiado poder ao juiz, pois são inúmeros os direitos fundamentais previstos na CF/1988.

Destarte, este artigo defende que o Poder Judiciário não estaria autorizado a atuar livremente em quaisquer questões relacionadas a direitos fundamentais, ainda que constitucionalizadas, como parecem indicar algumas decisões. Compreendemos que o espaço não nuclear deve ser preenchido por intermédio dos poderes Executivo e Legislativo, restando ao Judiciário atuar apenas quando estiver diante de proteção ao mínimo existencial.

Não obstante o intuito da doutrina e da jurisprudência em determinar um conceito unívoco de mínimo existencial, até agora não se alcançou um conceito objetivo, havendo divergência sobre quais direitos fundamentais deveriam integrar esse mínimo. A tarefa de delimitar o mínimo existencial e conceituar o princípio da dignidade da pessoa humana é árdua e vem sendo aprimorada continuamente, porém não se pode olvidar que os órgãos investidos de legitimidade democrática eleitoral devem assumir essa responsabilidade, tornando assim mais objetivos os critérios utilizados pelos juízes no controle jurisdicional de políticas públicas.

Relação entre os direitos fundamentais e as políticas públicas

Não há que se confundirem os conceitos. De acordo com Fonte (2013, p. 49), o conceito de políticas públicas pode ser sintetizado como o "conjunto de atos e fatos jurídicos que tem por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. Frise-se que dentre esses objetivos está a concretização dos direitos fundamentais".

Espera-se, então, da Administração Pública que formule políticas públicas capazes de assegurar os direitos fundamentais.







O FENÔMENO DO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerações preliminares e conceituais

De acordo com Tutungi Jr. (2012), reflexões sobre o fenômeno da judicialização da política iniciaram-se há algumas décadas com a obra "*The Global Expansion Judicial Power*", organizada por C. Neal Tate e Torbjorn Vallinder, na qual uma coletânea de artigos advindos de um encontro sobre a judicialização da política ocorrido na Universidade de Bologna, na Itália, em 1992, proporcionou um amplo debate sobre a expansão da atividade judicial em todo o mundo. Destacam Tate e Vallinder (*apud* TUTUNGI JR., 2012, p. 2) que

> nos Estados Unidos, na década de 90, várias decisões judiciais provenientes de diversas Cortes Estatais passaram a abordar questões relacionadas com a revisão de políticas governamentais nas áreas de serviços públicos básicos. Com a queda do comunismo totalitário na Europa Oriental e o fim da União Soviética, os Estados Unidos, por serem a "casa" da judicialização da política, acabaram por influenciar diversos ordenamentos, fazendo com que a expansão do ativismo judicial pudesse ser constatada em todo o mundo.

Verifica-se, portanto, a enorme relevância desse sistema americano, que após a Grande Guerra trouxe ao mundo a imagem de um Poder Judiciário guardião dos valores fundamentais de um ordenamento.

Infere-se ainda da afirmação de Tate e Vallinder que a redemocratização de diversos ordenamentos, bem como a existência de um sistema pautado na separação de poderes, foram fatores que favoreceram a expansão da atividade jurisdicional e criaram condições capazes de fomentar o processo de judicialização. Além disso, a existência de uma política de direitos, notadamente a existência de uma declaração de direitos fundamentais no texto constitucional, também foi fator que contribuiu para a judicialização. Evidente que a previsão constitucional de direitos constitucionais demonstra claramente que a apreciação de políticas públicas não deve estar unicamente nas mãos de representantes eleitos pelo povo, caso contrário estas políticas não estariam previstas no Texto Maior.

O autor menciona ainda que, além desses aspectos, também a percepção pela sociedade da reputação dos membros da Administração Pública, sobretudo das Casas Legislativas, constitui elemento capaz de influenciar a judicialização, sendo que a má administração do interesse público e a corrupção acabam acarretando a aceitação pelo povo da intervenção judicial (TUTUNGI JR., 2012)

No Brasil, em especial, pode-se citar ainda o art. 5º, XXXV da CF/1988 como fundamento para legitimar o controle jurisdicional de políticas públicas. Além disso, também o modelo institucional brasileiro vigente e as características do nosso Poder Judiciário foram fatores que colaboraram para que o juiz tivesse um papel mais ativo no que concerne ao controle judicial de políticas públicas.

De toda sorte, a atuação do Judiciário nas políticas públicas demanda cautela e a urgente fixação de critérios objetivos que possam auxiliar o juiz nessa tarefa. Isso porque, como diz Fonte (2013, p. 17-18):

> Tal situação tem levado a quadros caóticos nas administrações públicas nos três níveis da federação, causando a falência dos planejamentos públicos,

> especialmente daqueles que cuidam dos setores mais sensíveis da população, tais como educação e saúde – justamente os mais afetados por ditas decisões. Também o orçamento público torna-se cada vez mais mera peça de ficção, eis que comprometido com o cumprimento de inúmeras decisões judiciais e incapaz de cumprir suas funções públicas. Não há estatística a respeito do número de liminares impondo obrigações às três esferas do governo, e também, pouco do impacto causado nos orçamentos públicos. Mas há relatos de que em alguns hospitais e escolas da rede pública só se consegue admissão mediante ordem judicial, fato que representa grave distorção no acesso aos bens e serviços públicos, que se espera seja feito sem discriminação entre cidadãos e de acordo com critérios bem definidos, ante a necessária observância ao princípio da igualdade.

Esse entendimento é acompanhado por Juliana Maia Daniel (2013, p. 120-121) quando afirma que:

> Envolvidos pela compaixão social que o tema desperta, juízes e tribunais concedem, por exemplo, tratamentos médicos no exterior e medicamentos que não constam na lista da Anvisa sem sequer considerar o impacto de suas decisões no orçamento público e a inviabilidade que poderia delas advir na implementação de outras políticas públicas – eventualmente até mesmo na área da saúde – já estabelecidas pela administração. Vale destacar ainda a existência das demandas individuais que, não raras vezes, conseguem decisões para "furar fila", sem qualquer resultado social na implementação da política pública propriamente dita. Tudo isso porque decidir sobre o que seja ou não factível nos limites do orçamento do Executivo implica conhecer detalhes técnicos que não são comuns à prática dos magistrados.

Decisões igualmente abstratas que garantam, por exemplo, a segurança pública da comunidade ou que determinem que toda criança deverá estar na escola em 30 dias (sem indicar os meios ou exigir a apresentação de cronogramas físico-financeiros para sua execução e acompanhamento) são promessas tão vazias quanto as antigas declarações de direito, desacreditam o Judiciário e esvaziam sua força argumentativa em face dos angustiantes problemas enfrentados pelo Estado brasileiro (ZANETI JR., 2013).

Posicionamento do STF sobre o tema

Em âmbito jurisprudencial convém mencionar algumas decisões relevantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, se adianta, é favorável ao controle jurisdicional de políticas públicas em determinadas hipóteses.
Este capítulo não tem por objetivo esgotar o tema, restringe-se, apenas, à análise de alguns precedentes importantes do STF sobre o controle jurisdicional de políticas públicas.

O caso de Santa Catarina

Quando da análise do Recurso Extraordinário 488.208/SC, o Ministro-Relator Celso de Mello entendeu pelo dever do ente de proteção integral à criança e aos adolescentes, determinando a criação de dois novos conselhos tutelares e a disponibilização, pelo Município de

Florianópolis, de recursos materiais e humanos aos conselhos já existentes, no caso, os setores ilha e continente.

O Ministro alegou tratar-se a hipótese de típica omissão inconstitucional imputável ao município e desrespeito à Constituição provocado por inércia estatal, comportamento que transgrediria a autoridade da lei fundamental.

Aduziu ainda a impossibilidade de invocação, pelo poder público, da cláusula da reserva do possível sempre que puder resultar de sua aplicação comprometimento do núcleo básico que qualifica o mínimo existencial. Celso de Mello justificou a colmatação de omissões inconstitucionais pelo Judiciário como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes e tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito.

O Ministro argumentou que o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), ao dispor sobre o Conselho Tutelar em seus arts. 131 a 140, nada mais fez senão definir a importância desse órgão permanente e autônomo, integrante da Administração Pública municipal, incumbido de múltiplas e relevantes atribuições institucionais, todas voltadas à defesa e à proteção de direitos e interesses infantojuvenis, em ordem a viabilizar a própria concretização do programa constitucional de amparo, desenvolvimento e atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Isso significa, portanto, que a omissão do município, que se abstém de instituir, de organizar e de fazer funcionar o Conselho Tutelar, representa frontal descumprimento da Constituição da República, pois a inércia do Poder Público local, além de onerar o Poder Judiciário (ECA, art. 262), frustrará o cumprimento das diretrizes constitucionais referentes à proteção e ao amparo às crianças e aos adolescentes.

O caso de São Paulo

Igualmente, na análise do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639337/SP (BRASIL, 2011), o mesmo Ministro-Relator Celso de Mello proferiu decisão obrigando o Município de São Paulo a matricular crianças





em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais.

Para fundamentar sua decisão alegou a obrigação do Estado de respeitar os direitos das crianças à educação infantil, direito este assegurado pelo próprio texto constitucional no art. 208, IV.

Aduziu em seu voto que a educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola. Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até 5 (cinco) anos de idade" (CF/1988, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. Este impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

Novamente teceu considerações acerca da legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário em caso de omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na Constituição, da inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes, da reserva do possível, do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

O caso do Paraná

Interessante apontar também a decisão do Agravo de Instrumento 598.212/PR (BRASIL, 2001), proferida pelo mesmo relator, Ministro Celso de Mello.

Nessa decisão histórica, o Supremo reconheceu a obrigação do Estado do Paraná de implantar a Defensoria Pública no Estado, sob o argumento de que a omissão estatal compromete e frustra direitos fundamentais de pessoas necessitadas, o que, no seu entender, seria uma situação constitucionalmente intolerável em razão da previsão do art. 5º, inciso LXXIV e art. 134, ambos da CF/1988.

Para justificar o acolhimento do pedido, o Ministro sustentou a essencialidade da Defensoria Pública como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que também são titulares as pessoas carentes e necessitadas.

Para sustentar a possibilidade de o Judiciário exercer o controle jurisdicional de políticas

públicas, aduziu que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que é lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, adotar, em sede jurisdicional, medidas destinadas a tornar efetiva a implementação de políticas públicas, se e quando se registrar, como sucede no caso, situação configuradora de inescusável omissão estatal. A omissão do Estado que deixa de cumprir a imposição ditada pelo texto constitucional qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

A necessidade de imposição de limites à atuação judicial

Cumpre esclarecer que são muitos os casos em que o STF foi instado a se manifestar sobre o tema objeto do presente artigo. Apenas a título exemplificativo podemos citar: ADPF 45/DF, AgRegRE 410.715/SP, RE 431.773/SP e RE 436.996/SP. Além disso, tribunais em geral também se deparam com regularidade com o fenômeno, e os temas objeto de julgamento são os mais diversos possíveis, como, por exemplo, no âmbito do direito à saúde, a concessão de tratamentos médicos e entrega de medicamentos. No que concerne ao direito à educação, a construção de escolas, provimento de professores, garantia de vaga, garantia de transporte para a escola. Igualmente, há também decisões relacionadas ao direito dos presos à salubridade do cárcere e direitos das crianças e adolescente à criação de Conselho Tutelar (TJRJ, AC 2007.001.47424, TJRJ AI 2008.002.35753, TJRS AC 70021648290, TJRJ AI 2008.002.02378, TJRJ, AI 2007.002.21788, TJRJ AC 2008.001.24905, TJRJ AC 2006.00167716, TJRJ AC 2007.00111057). Ainda que a partir de análises jurisprudenciais se possam extrair alguns limites impostos pelo próprio Poder Judiciário à atuação jurisdicional no controle de políticas públicas, a verdade é que não há consenso sobre a matéria e quase nenhuma uniformidade sobre quais seriam, de fato, esses limites a serem observados pelo juiz.

De toda sorte, em linhas gerais, conclui-se, a partir de uma análise apurada das decisões supramencionadas, que a Corte Suprema:

1. aceita ações judiciais em que existe omissão administrativa na concretização de direitos fundamentais constitucionalizados;

2. costuma mencionar a teoria do mínimo existencial como parâmetro para o controle;

3. considera o argumento da reserva do possível quando invocado pelo Estado nas situações em que, comprovadamente, não há disponibilidade financeira, ou que os recursos existentes foram efetivamente utilizados.

Para Ada Pellegrini Grinover (2013), os limites a serem observados pelo Judiciário seriam basicamente:

1. o limite fixado pelo mínimo existencial;

2. a razoabilidade da pretensão/social;

3. a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas – "reserva do possível".

No que concerne à teoria do mínimo existencial, pode-se afirmar que ela é definitivamente a peça-chave para o controle de políticas públicas. Ela será o norte para o magistrado, isso porque, se admitirmos a possibilidade de controle, todas as vezes em que estivermos diante de um direito fundamental, corre-se o risco de incorrer num grave erro, pois há evidente inflação

de direitos fundamentais na CF/1988. Dessa forma, se não adotarmos o mínimo existencial como parâmetro, estar-se-ia admitindo a sindicabilidade de quase todo direito previsto na Constituição em face do Estado.

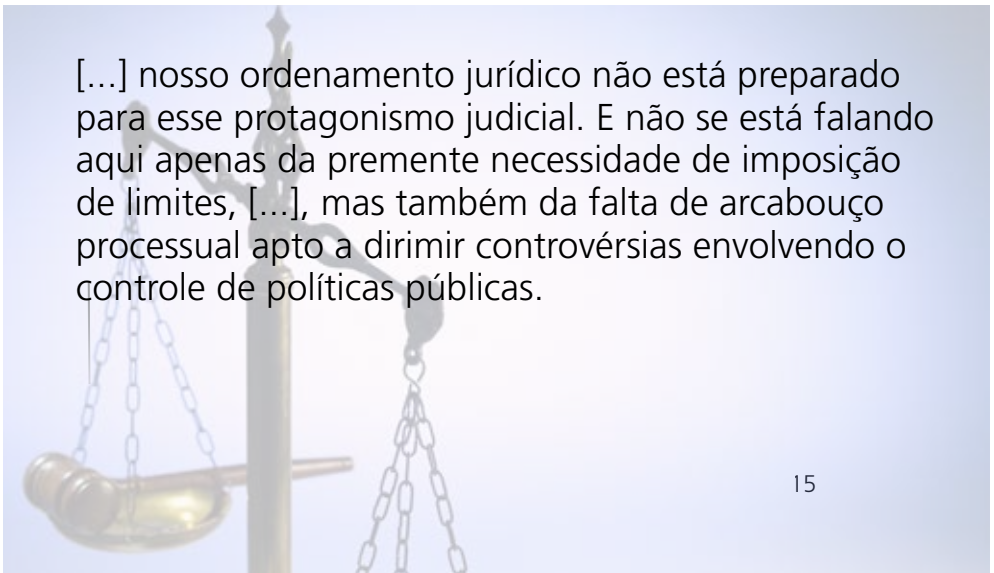
Razoabilidade da pretensão está intrinsecamente relacionada com o princípio da proporcionalidade, que significa, em última análise, a busca do justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados (GRINOVER, 2013). O que significa dizer que o juiz só estaria autorizado a atuar quando a conduta do administrador fosse flagrantemente irrazoável.

Buscando auxiliar ainda mais nesta tarefa, o presente artigo propõe ainda que se dê preferência a soluções coletivas sobre soluções individuais, afinal os direitos fundamentais foram instituídos para serem fruídos coletivamente. Isto significa dizer que diante de situações envolvendo saúde, educação, segurança, meio ambiente, o juiz deve priorizar o processo coletivo para dar soluções de maior abrangência aos problemas. Esta prevalência não seria um limite, mas sim uma sugestão à atuação judicial.

Necessário ainda que se opte pelo formalismo interpretativo, o que significa dizer que o juiz deve dar menos vazão a concepções morais particulares nas decisões judiciais, ainda que possam ser reconduzidas a princípios constitucionais. Isto porque a forma como os princípios jurídicos foram positivados é excessivamente fluida, de modo que, valendo-se de alguma margem de criatividade, o magistrado poderá assumir inteiramente o papel dos poderes políticos, o que violaria a função político-social do princípio da separação dos poderes (FONTE, 2013).

É importante frisar ainda que nosso ordenamento jurídico não está preparado para esse protagonismo judicial. E não se está falando aqui apenas da premente necessidade de imposição de limites, já largamente demonstrada no presente artigo, mas também da falta de arcabouço processual apto a dirimir controvérsias envolvendo o controle de políticas públicas. Hoje, qualquer tipo de ação pode ser utilizado para provocar o Judiciário a exercer esse controle, demonstrando pouca uniformidade e sistematização sobre o delicado tema.

Assim, é fundamental a instituição de uma análise processual mais aprofundada, tão necessária quando falamos de decisões sobre políticas públicas. É de suma importância ainda o estabelecimento de um contraditório ampliado, que envolva o diálogo com os responsáveis por sua efetivação, de modo a fornecer ao prolator da decisão judicial dados



concretos e informações relevantes, que o auxiliem na tomada de uma decisão não apenas justa, mas principalmente exequível.

Se não houver urgente regulamentação, toda a sociedade será afetada por essa atuação desmedida do Poder Judiciário em tema de políticas públicas. Dessa forma, cabe ao legislador construir regras que auxiliem o Poder Judiciário no exercício desse controle. Já existem doutrinadores dispostos a pensar a judicialização da política pública, com foco nos limites à atuação judicial, a exemplo do projeto elaborado, entre outros autores, pela Professora Ada Pellegrini Grinover, o qual será visto na íntegra no capítulo seguinte.



Projeto de lei sobre o tema

O II Seminário sobre Controle Jurisdicional de Políticas Públicas realizado em outubro de 2011 pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (Cebepej) e pelo Departamento de Direito Processual da Universidade de São Paulo apresentou conclusões, traçando linhas gerais de um projeto de lei sobre controle jurisdicional de políticas públicas. Em razão de sua relevância, segue o projeto final a ser possivelmente encaminhado ao Congresso Nacional (SEMINÁRIO SOBRE CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2011).

> PROJETO DE LEI N.
>
> Institui processo especial para o controle e intervenção em Políticas Públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.
>
> PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS
>
> Art. 1º. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais:
>
> I – proporcionalidade;
> II – razoabilidade;
> III – garantia do mínimo existencial;
> IV – justiça social;
> V – atendimento ao bem comum;
> VI – universalidade das políticas públicas;
> VII – equilíbrio orçamentário;
>
> DA COMPETÊNCIA E DA PETIÇÃO INICIAL
>
> Art. 2º. Ressalvadas as hipóteses de cabimento de ações constitucionais, é competente para o controle judicial de políticas públicas a justiça ordinária, estadual ou federal, por intermédio de ações coletivas ajuizadas pelos legitimados indicados pela legislação pertinente.
>
> Parágrafo único – Para a implementação ou correção de políticas públicas são admissíveis todas as espécies de ações e provimentos.
>
> Art. 3º. A petição inicial, que obedecerá

aos requisitos previstos no Código de Processo Civil, deverá indicar com precisão a medida requerida para a implementação ou correção da política pública, bem como a autoridade responsável por sua efetivação, que será notificada, para os fins da fase preliminar.

Parágrafo único – A petição inicial também indicará a pessoa jurídica de direito público a que pertence a autoridade responsável pela efetivação da política pública, pela qual se determinará a competência.

Art. 4º. Se a autoridade se der por incompetente, deverá declinar a que entender competente, que será igualmente notificada para a fase preliminar, de acordo com o disposto no art. 5º.

DA FASE PRELIMINAR

Art. 5º. Estando em ordem a petição inicial, o juiz a receberá, notificando o órgão do Ministério Público e a autoridade responsável pela efetivação da política pública, para que esta preste, pessoalmente e no prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, informações detalhadas que deverão contemplar os seguintes dados, que constarão do mandado:

I – o planejamento e a execução existentes para a política pública a que se refere o pedido;

II – os recursos financeiros previstos no orçamento para a implementação da política pública a que se refere o pedido;

III – a previsão de recursos necessários à implementação ou correção da política pública a que se refere o pedido;

IV– em caso de insuficiência de recursos, a possibilidade de transposição de verbas;

V – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

Art. 6º. Se o pedido envolver o mínimo existencial, ou bem da vida assegurado em norma constitucional de maneira completa e acabada, o juiz poderá antecipar a tutela, nos termos do art. 273 do Código de Processo Civil, ficando nesses casos dispensadas as informações a respeito dos incisos II, III e IV do artigo 5º.

Parágrafo único – Considera-se mínimo existencial, para efeito desta lei, o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana.

Art. 7º. Não prestadas as informações indicadas no *caput*, o juiz aplicará à autoridade responsável as sanções previstas no art. 14 do Código de Processo Civil, podendo convocá-la pessoalmente para comparecer a juízo.

§ 1º Na prestação de informações, a autoridade responsável pela execução da política pública poderá servir-se de assessores técnicos especializados.

§ 2º O juiz poderá utilizar técnicos especializados para assessorá-lo na análise das informações, sem prejuízo de consultas a órgãos e instituições do ramo (parágrafo único do art. 26).

Art. 8º. Considerando insuficientes as informações, o juiz, de ofício ou a requerimento do autor, ou do Ministério Público, quando este não for autor, poderá solicitar esclarecimentos e informações suplementares, a serem prestadas em prazo razoável, fixado pelo juiz, bem como designar audiências, em contraditório pleno, inclusive com a presença dos técnicos envolvidos, para os mesmos fins.

Art. 9º. Tendo por esclarecidas as questões suscitadas na fase preliminar, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições e órgãos especializados.

Parágrafo único – Admite-se, tanto na fase preliminar como no processo judicial, a intervenção do "amicus curiae", pessoa física ou jurídica, que poderá manifestar-se por escrito ou oralmente.

DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Art. 10. As partes poderão, de comum acordo, submeter o conflito ao juízo arbitral, observado o disposto na Lei n. 1307 de 1996 e o prescrito no art. 12, ou à mediação ou conciliação judiciais ou extrajudiciais.

Art. 11. A qualquer momento, poderão as partes transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, ouvido o Ministério Público ou o defensor público, conforme o caso.

Parágrafo único – A transação, homologada pelo juiz, terá efeito de título executivo judicial e, assinada pelos transatores e pelo Ministério Público, de título executivo extrajudicial.

Art. 12. O Ministério Público ou outros órgãos públicos legitimados às ações coletivas poderão colher da Administração ou do ente privado Termo de Ajustamento de Conduta sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, que, em caso de existência de processo, só terá eficácia com a manifestação do Autor.

Parágrafo único – O Termo de Ajustamento de Conduta terá natureza jurídica de transação, submetendo-se à regra do parágrafo único do art. 11.

DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 13. Não havendo acordo, o juiz examinará, no juízo de admissibilidade, a razoabilidade do pedido e a irrazoabilidade da atuação da Administração, podendo extinguir o processo, com resolução do mérito, ou determinar a citação do representante judicial da autoridade competente, para responder.

Parágrafo único – Extinto o processo, serão intimados da sentença o autor, a autoridade responsável e a pessoa jurídica de direito público a que esta pertence.

Art. 14. Determinada a citação, a autoridade responsável pela política pública continuará vinculada ao processo, inclusive para os fins do art. 18.

Art. 15. Todos os elementos probatórios colhidos na fase preliminar, em contraditório, serão aproveitados no processo judicial, devendo o juiz privilegiar o julgamento antecipado da lide, sempre que possível.

Art. 16. O prazo para contestar será de 30 (trinta) dias, sem outros benefícios de prazo para a Fazenda Pública, seguindo o processo o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil.

Parágrafo único – O juiz usará de rigor para indeferir as provas irrelevantes e impertinentes.

Art. 17. Na decisão, se for o caso, o juiz poderá determinar, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, consistentes, quando o entender necessário, na de incluir créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou de determinada



verba no orçamento futuro e de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

Parágrafo único – O juiz, de ofício ou a pedido das partes, poderá alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, caso o ente público promova políticas públicas que se mostrem mais adequadas do que as determinadas na decisão ou caso a decisão se revele inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

Art. 18. Se a autoridade responsável não cumprir as obrigações determinadas na sentença ou na decisão antecipatória, incorrerá pessoalmente nas multas diárias previstas no Código de Processo Civil, devidas a partir da intimação pessoal para o cumprimento da decisão, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas ao crime de responsabilidade ou de desobediência, bem como da intervenção da União no Estado ou do Estado no Município.

Art. 19. Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória, o juiz, independentemente das medidas previstas no art. 17, poderá nomear comissário, pertencente ou não à Administração, que também poderá ser pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências.

§ 1º Os honorários do comissário serão fixados pelo juiz e custeados pelo ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória.

§ 2º O ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória deverá, se for o caso, apresentar projeto de execução da política pública, instruído com o respectivo cronograma, que será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor e o comissário e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

§ 3º O juiz definirá, de acordo com a complexidade do caso, prazo para apresentação do projeto.

§ 4º A execução do projeto será periodicamente avaliada pelo juiz, com a participação do comissário, e, caso se revelar inadequada, deverá ser revista nos moldes definidos no parágrafo 2º.

Art. 20. Quando o controle da política pública não for objeto específico da demanda, mas questão que surgir no processo, individual ou coletivo, o juiz, de ofício ou a pedido das partes, poderá instaurar incidente que obedecerá ao disposto nos artigos 25 e 26 desta lei.

DA REUNIÃO DOS PROCESSOS EM PRIMEIRO GRAU

Art. 21. Quando vários processos versando sobre pedidos, diretos ou indiretos, de implementação ou correção de políticas públicas relativas



ao mesmo ente político correrem em diversos juízos, as causas serão reunidas, independentemente de conexão, para julgamento conjunto, a fim de o juiz dispor de todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível.

Parágrafo único – Aplica-se à reunião de processos a regra de prevenção do Código de Processo Civil.

DAS RELAÇÕES ENTRE MAGISTRADOS

Art. 22. Os tribunais promoverão encontros periódicos, presenciais ou por videoconferência, com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas, destinados ao conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria.

Parágrafo único – Sem prejuízo da providência mencionada no caput, os tribunais fomentarão reuniões regionais, com periodicidade adequada, com o mesmo objetivo.

DA REUNIÃO DE PROCESSOS EM GRAU DE RECURSO

Art. 23. Quando o Tribunal receber diversos recursos em processos que objetivem o controle judicial de políticas públicas, relativamente ao mesmo ente político, e que poderão comprometer o mesmo orçamento, os processos serão reunidos para julgamento conjunto, de competência do tribunal pleno ou do respectivo órgão especial, com vistas a uma decisão equânime e exequível.

DOS CADASTROS NACIONAIS

Art. 24. O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o Cadastro Nacional de Processos sobre Políticas Públicas, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a sua existência e estado.

§ 1º Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídos processos envolvendo o controle de políticas públicas remeterão, no prazo de 10 (dez) dias, cópia da petição inicial, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º No prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente lei, o Conselho Nacional de Justiça editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional e os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado através da rede mundial de computadores. O regulamento disciplinará a forma pela qual os juízos comunicarão a existência de processos objetivando o controle de políticas públicas e os atos processuais mais relevantes sobre o seu andamento, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença, o trânsito em julgado, a interposição de recursos e a execução.

Art. 25. O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá o Cadastro Nacional de Inquéritos Civis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário, os colegitimados e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a abertura do inquérito e a existência do compromisso.

§ 1º Os órgãos legitimados que tiverem tomado compromissos de ajustamento de conduta remeterão, no prazo de 10

(dez) dias, cópia, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional de Inquéritos Civis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta.

§ 2º O Conselho Nacional do Ministério Público, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente lei, editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Inquéritos Civis e Compromissos de Ajustamento de Conduta, incluindo a forma de comunicação e os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado.

DAS DEMANDAS INDIVIDUAIS

Art. 26. Na hipótese de demandas para a tutela de direitos subjetivos individuais, que possam interferir nas políticas públicas de determinado setor, o juiz só poderá conceder a tutela se se tratar do mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de maneira completa e acabada, nos termos do disposto no parágrafo 1° do art. 5° e se houver razoabilidade do pedido e irrazoabilidade da conduta da Administração.

Parágrafo único – Cada circunscrição judiciária organizará e manterá comissões de especialistas destinadas a assessorar o magistrado nos diversos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que o auxiliem em sua decisão.

Art. 27. Na hipótese prevista no artigo 26, o juiz notificará o Ministério Público e outros legitimados às demandas coletivas para, querendo, ajuizar o processo coletivo versando sobre a implementação ou correção da política pública, o qual seguirá o disposto nesta lei.

Art. 28. Atendido o requisito da relevância social e ouvido o Ministério Público, o juiz poderá converter em coletiva a ação individual que:

I – tenha efeitos coletivos, em razão da tutela de bem jurídico coletivo e indivisível, cuja ofensa afete a um tempo as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;

II – tenha por escopo a solução de conflitos de interesses relativos a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, pela sua natureza ou por disposição de lei, deva ser uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo e padrão de conduta consistente e unitária para a parte contrária.

§ 1º Determinada a conversão, o autor manterá a condição de legitimado para a ação, mas em litisconsórcio necessário com o Ministério Público ou outro colegitimado para a ação coletiva.

§ 2º O Ministério Público ou outro legitimado, no prazo a ser fixado pelo juiz, poderão aditar ou emendar a petição inicial para adequá-la à tutela coletiva.

§ 3º Se nenhum dos colegitimados aditar ou emendar a petição inicial, o juiz encaminhará os autos ao Conselho Superior do Ministério Público para que indique um membro da instituição para fazê-lo.

§ 4º A coisa julgada atuará *erga omnes*, nos termos do disposto nos arts. 103 e 104 da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 5º Não intervindo como parte, o Ministério Público atuará como fiscal da ordem jurídica.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29. Os tribunais federais criarão, e os estaduais poderão criar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da vigência desta lei, varas especializadas para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas.

Art. 30. As disposições desta lei aplicam-se às fases e atos ainda não concluídos dos processos em curso.

Art. 31. Esta lei entrará em vigor no prazo de 90 (noventa) dias contados de sua publicação.

Nota-se que o projeto formaliza e amplia os pressupostos e limites que devem ser observados pelo Judiciário quando realiza o controle jurisdicional de políticas públicas. Além disso, traz procedimentos formais para a tramitação do processo, delimitando suas fases e as responsabilidades dos atores processuais, principalmente da autoridade responsável pela efetivação das políticas públicas. De suma importância citar que o referido projeto traz ainda meios alternativos de solução da controvérsia, além da possibilidade de se criar varas específicas para a tramitação dos processos dessa natureza.

Por fim, cumpre esclarecer que o presente artigo não objetivou analisar minuciosamente o conteúdo do supramencionado projeto, mas apenas chamar a atenção da sociedade para o debate sobre o tema. O que não se pode permitir é a ausência de parâmetros dotados de certa objetividade, capazes de indicar até onde o Judiciário poderá intervir em tema de política públicas, daí a importância de se valorizar esse tipo de iniciativa.





CONCLUSÃO

Considerando que a judicialização da política é uma realidade presente nos tribunais, faz-se necessária a urgente fixação de parâmetros seguros para que a intervenção não crie problemas insolúveis para a Administração, e até mesmo para a população. O controle judicial sobre as políticas públicas é salutar quando exercido racionalmente e confinado aos limites da normatividade constitucional, mas não pode converter-se em instrumento de arbítrio e tampouco implicar a derrocada dos sistemas públicos. Daí a necessidade de encontrar parâmetros mais claros para que ele possa ser exercido (FONTE, 2013).

Este artigo buscou trazer alguns limites já utilizados pelo STF e também alguns propostos pela doutrina especializada.

Em síntese, seriam eles:

1. o limite fixado pelo mínimo existencial;
2. a razoabilidade da pretensão/social;
3. a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

Além disso, torna-se fundamental a instituição de uma análise processual mais aprofundada, tão necessária quando falamos de decisões sobre políticas públicas.

O maior problema é que não há uma uniformidade nas decisões judiciais sobre o tema, inclusive e principalmente no Supremo Tribunal Federal. Constata-se que questões análogas têm recebido tratamento diverso nos tribunais.

Uma crítica que merece ser mencionada é que deveria existir um maior questionamento por parte da doutrina e da própria sociedade sobre essas decisões reiteradas e desmedidas advindas do Judiciário, isso porque não se vislumbram no atual momento parâmetros razoáveis que possam auxiliar o juiz na tomada de decisão. Assim, acabam ficando unicamente ao alvedrio desses juízes decisões sérias envolvendo a implementação de políticas públicas.

Objetivando uniformizar o tratamento dado ao tema, o seminário realizado em 2011 pelo Cebepej e pelo Departamento de Direito Processual da USP traçou linhas gerais de um projeto de lei sobre controle jurisdicional de políticas públicas, que se não resolve todas as questões acima citadas, resolve algumas importantes. O projeto ainda não foi encaminhado ao Congresso, e nada garante que o seja, mas por ser considerado um grande passo com relação ao tema, mereceu integral transcrição no presente estudo.

Este artigo não se propôs a entrar no mérito se a judicialização é um fenômeno prejudicial ou benéfico à sociedade, apenas o tratou como um fato que vem ocorrendo com frequência, desmedidamente e sem critérios capazes de assegurar a confiabilidade dessas decisões. Por essa razão, esse fenômeno demanda urgente fixação de limites. O objetivo, portanto, deste artigo foi o de promover uma análise do fenômeno, despertando o debate sobre o tema. Assim, espera-se que os elementos ora abordados sejam profícuos a permitir esses debates pela sociedade e pela doutrina especializada.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O novo Direito Constitucional Brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento 598212/PR**. Relator: Mininstro Celso de Mello. 2001. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/AI598212CM.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 639337/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=87292>. Acesso em: 23 nov. 2013.

_____. **Reclamação 2069/DF**. Relator: Ministro Carlos Velloso. 2003. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 23 nov. 2013.

BURGO, Victor. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 73-92.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade administrativa em matéria de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 93-124.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 125-150.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Comentários à Constituição**. 24. ed. Malheiros, 2005.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da Ciência Política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 1-32.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEMINÁRIO SOBRE CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2011, São Paulo. **Anteprojeto de lei que institui processo especial sobre políticas públicas**. Disponível em: <http://tj.sp.gov.br/Shared/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=33859>. Acesso em: 23 nov. 2013.

TUTUNGI JR., Nicola. **Ação civil pública e políticas públicas**: implicações na tensão entre o Estado-Administrador e o Estado-Juiz. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 213-224.

ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. P. 33-72.

CONTROLE INTERNO: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios*



Patrícia da Cruz Fernandes
Contadora na Prefeitura de Santa Maria Madalena/RJ
Especialista em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: O presente artigo tem por finalidade abordar as perspectivas de eficiência do controle interno diante das limitações e desafios na gestão pública municipal. A relevância do assunto fundamenta-se na necessidade de se consolidar em municípios menores um controle interno eficiente e, em decorrência, mostrar que esse é o único caminho para se alcançar a eficiência na gestão dos recursos públicos, com o intuito de contribuir para a conscientização tanto dos gestores e agentes que atuam na área como também da sociedade, que deve sempre cobrar de seus governantes a melhoria na prestação dos serviços públicos. Ao longo deste estudo, podemos perceber o quanto é difícil se consolidar em municípios pequenos um controle atuante, capaz de cumprir as exigências legais e atender com eficiência aos anseios da sociedade. Todavia, as sugestões aqui propostas são válidas e traduzem perspectivas de eficiência na atuação do controle interno municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Controle interno; Administração Pública municipal; desafios; limitações; eficiência.

ABSTRACT: This work is based on a literature review, with the aim to address the prospects of effectiveness of internal control before the limitations and challenges in municipal management. The relevance of this issue is based on the need to consolidate in small municipalities an efficient internal control and, consequently, show that this is the only way to achieve efficient management of public resources, in order to contribute to the awareness of both managers and agents that act on this area, as well as the society that must always hold their governments to improve the provision of public services. Throughout this study, we realize how difficult it is to consolidate small municipalities in an active, able to fulfill the legal requirements and efficiencies meet with the expectations of society control. However, the suggestions proposed here are valid and reflect perspectives of efficiency in the performance of municipal internal control.

KEYWORDS: Internal Control; municipal Public Administration; challenges; limitations; efficiency.

* Artigo resultante do trabalho de conclusão de curso da 2ª turma de pós-graduação em Gestão Pública Municipal realizado na ECG em 2013

INTRODUÇÃO

A evolução progressiva do Estado e o crescimento gradativo das demandas sociais têm levado à necessidade de se pensar novas formas de se fazer políticas públicas e meios para efetivá-las, impondo à Administração Pública o repensar da gestão pública de forma mais responsável e transparente, exigindo cada vez mais a revitalização dos sistemas de controle das contas e finanças públicas e, principalmente, entendendo o controle como um instrumento essencial à concretização de políticas públicas, prevenindo erros, fraudes e o desperdício dos recursos.

Nessa perspectiva, o controle interno é fundamental para a Administração Pública, pois propicia uma sólida base de sustentação para a estrutura administrativa, permitindo o seu crescimento e o alcance das metas de governo, garantindo, dessa forma, que seus programas sejam cumpridos em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico e os recursos públicos sejam aplicados de maneira responsável e eficiente, atuando preventivamente na detecção e correção de irregularidades.

Infelizmente, as administrações municipais, principalmente as de municípios pequenos, ainda não organizaram seus controles de forma satisfatória, sendo muitas vezes ineficientes no cumprimento de suas atribuições constitucionais.

Certamente, uma das grandes dificuldades enfrentadas pelos controles internos no exercício de suas atribuições constitucionais é a de se firmar como importante ferramenta de gestão dentro de um órgão municipal, principalmente em municípios menores, geralmente mais pobres e com pouca estrutura. Apesar de constitucionalmente amparado, o controle interno ainda encontra barreiras na sua implantação, limitando-o muitas vezes a um controle superficial, sem autonomia e subordinado ao gestor. É por essas e outras razões que muitos controles internos não atuam plenamente na administração e, quando atuam, não é de forma satisfatória.

Nesse contexto, é oportuno que se promovam estudos e discussões sobre a importância do controle interno na administração pública, buscando a conscientização, tanto dos gestores e agentes que atuam no controle interno como da sociedade, que deve sempre cobrar de seus governantes a melhoria na prestação dos serviços públicos. Da mesma forma, identificar as dificuldades de se consolidar, em municípios pequenos, um controle interno eficaz e, em decorrência, mostrar que esse é o único caminho para se alcançar a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Destarte, o presente artigo tem por escopo tratar o controle interno no âmbito de pequenos municípios, onde a barreira de limitações a uma atuação eficiente torna-se muito maior, tendo em vista as dificuldades encontradas no cumprimento de suas atribuições, principalmente pela falta de mão de obra qualificada, falta de apoio dos gestores, pouca ou quase nenhuma autonomia e, também, pelo despreparo e falta de qualificação de quem ocupa o cargo de controlador, e como esses fatores impactam o desempenho do órgão central de controle interno.

Para tanto, necessário se faz abordar alguns dos principais aspectos que envolvem o assunto, na busca de soluções que possam auxiliar os sistemas de controles internos de pequenos municípios no desempenho de suas atribuições de forma mais eficiente, otimizando os recursos humanos e materiais de que dispõem.



O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conceitos e finalidades

O termo "controle" na Administração Pública é um conceito que vem se desenvolvendo há tempos. Obviamente, não adquiriu caráter estático, encontrando-se, ainda, em plena evolução.

Segundo o Dicionário Aurélio, a palavra controle significa "fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas".

Na definição de Cruz e Glock (2007, p.20):

> O controle caracteriza-se por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciado em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com o objetivo de verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

Pode-se registrar ainda a definição dada por Hely Lopes Meirelles (2005, *apud* CASTRO, 2008, p. 94): "controle, em tema de Administração, é a faculdade de orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

Nessa asserção, podemos perceber que a ideia de controle está vinculada à de poder, estritamente à necessidade de se controlar o poder, decorrente do seu mau uso. Logo, controlar o poder é impor limites aos governantes, é orientar a melhor utilização dos recursos disponíveis de forma organizada e ponderada, o que requer a fiscalização, o acompanhamento e a verificação frequente das atividades exercidas sobre determinado alvo, de acordo com certos aspectos, visando a averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado ou evidenciar eventuais desvios passíveis de correção.

Várias são as finalidades do controle na Administração Pública, mas, em sentido amplo,

visa, sobretudo, a assegurar que os resultados esperados sejam alcançados. Busca-se, através do monitoramento constante, assegurar que o gestor aplique os recursos que lhe são repassados de maneira responsável, eficiente e moral.

O controle é extremamente necessário para se garantir que a Administração Pública mantenha suas atividades sempre em conformidade com os referidos princípios legais e com as demais regras expressas no ordenamento jurídico, tornando legítimos seus atos e afastando-os da nulidade, além de evitar, ou minimizar, a prática de erros. Assim, torna-se um importante instrumento de combate à corrupção, ao desperdício e à má aplicação de recursos, sendo indispensável na vigilância sobre as ações públicas administrativas, de forma que elas atendam às demandas da sociedade da melhor maneira possível.

Os Controles Interno e Externo na Administração Pública

Na Administração Pública, a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais.

O controle administrativo dos recursos públicos está definido nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, em que são previstos dois níveis de controle: o sistema de controle interno de cada Poder e o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas, órgãos que prestam auxílio ao Poder Legislativo:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> [...].

A vinculação entre o controle interno do Poder Executivo e o controle externo do Poder



Na Administração Pública, a função do controle é exercida em decorrência de diversas imposições constitucionais.

Legislativo, exercido com o apoio dos Tribunais de Contas, se dá, basicamente, pelo processo de prestação de contas, pela comunicação de irregularidades constatadas no exercício de controle interno e pela disponibilização de informações ao respectivo Tribunal de Contas e/ou Câmara de Vereadores, no caso de municípios.

De acordo com Guerra (2005, *apud* SILVA, 2009, p. 43), o controle interno é:

> Aquele realizado pela própria Administração e é inerente a cada um dos Órgãos e entidade dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no exercício de suas atividades administrativas. É o controle decorrente de órgão integrante da própria estrutura na qual se insere o órgão fiscalizado. Também chamado de autocontrole ou controle administrativo, finca-se no princípio da autotutela, referindo-se à verificação das metas anteriormente fixadas na lei orçamentária, os resultados alcançados, isto é, a eficiência e eficácia da gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial.

.

Extrai-se do exposto que cada Poder possui em sua estrutura o controle sobre os próprios atos, daí ser chamado de autocontrole. Assim, cabe à Administração a supervisão sobre os próprios atos, no sentido de coibir e corrigir eventuais falhas, de forma a evitar danos ou reflexos negativos àqueles envolvidos com sua atuação: a sociedade.

Quanto ao controle externo, em sentido estrito, é entendido como aquele exercido pelo Poder Legislativo, diretamente através de órgãos especializados, os Tribunais de Contas, sobre as administrações direta e indireta dos demais Poderes, conforme preconizam os artigos 31 e 71 da Constituição Federal.

De acordo com Silva (2009, p. 42), o controle externo pode ser entendido como:

> Aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

No que se refere ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, para Cavalheiro e Flores (2007, p. 28),

> a primeira e principal finalidade é verificar se o sistema de controle interno municipal está funcionando adequadamente, com uma estrutura adequada, que revele em suas ações resultados positivos, no sentido de subsidiar o administrador com

> informações e elementos técnicos e também de evitar desperdícios, abusos, fraudes e desfalques.

Assim, o controle externo visa a verificar a probidade da administração, de forma a certificar que todo ato gerado pela Administração Pública esteja em conformidade com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal (SILVA, 2009, p. 69).

O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O controle interno é fundamental para que se realize uma boa administração dos recursos públicos. Deve atingir, portanto, a todos os setores ou serviços pertencentes à administração municipal.

Em qualquer área da Administração Pública, mas, principalmente, no âmbito municipal, o controle interno deve ser o mais abrangente possível, pois é no município que nascem e florescem as melhores possibilidades de ações para o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas que promovam a melhoria das condições de vida da população, porque é ali que o cidadão vive.

Assim, as administrações públicas devem se estruturar melhor, no propósito de elevar a qualidade dos serviços prestados à comunidade e atrair investimentos econômicos e sociais que mudem a realidade social.

Para tanto, necessário se faz que a gestão seja organizada, planejada e, principalmente, controlada, favorecendo a adequada utilização dos recursos públicos, notadamente escassos, haja vista a grande demanda social, evitando desperdícios, burocracia desnecessária e ações com foco distorcido, porque uma gestão irresponsável tanto pune o mau gestor como penaliza a própria coletividade, que se vê privada da oferta de bens e serviços, de que necessita para a melhoria das suas condições de vida (SILVA, 2009, p. 22).

As limitações do controle interno municipal

O sistema de controle interno está sujeito a limitações que podem prejudicar o bom andamento de seus trabalhos, acarretando danos ao processo de avaliação do desempenho da organização.

Estudos anteriores sobre a matéria mostram que grande parte dos municípios que se dispuseram a implantar o sistema de controle interno o fez especialmente para dar cumprimento a preceito constitucional e não com a intenção de aprimorar a gestão e qualificar a prestação dos serviços. Na visão desses gestores públicos, os controles internos são instrumentos que burocratizam a administração, representando, muitas



vezes, uma ameaça às suas iniciativas, pois, controlando seus atos, expõem os erros e as irregularidades porventura existentes.

Contrariamente a essa posição, Silva (2009, p. 55) defende que

> a formalização do Controle Interno em um município não deve existir, apenas, para cumprir a legislação, mas sim, identificar esta ação como uma forma moderna de auxílio à gestão, e que quando executada de maneira correta, por profissionais capacitados, irá propiciar inúmeras vantagens à Administração Pública e à sociedade.

Na realidade, a implantação e a operacionalização efetivas do controle interno têm papel fundamental para que o administrador possa executar os planos de governo e alcançar seus objetivos. Trata-se de uma ferramenta de gestão indispensável e sua instituição também cumpre preceitos constitucionais e legais. Entretanto, a possibilidade de alcançar tais objetivos poderá ser afetada por limitações que influenciam negativamente a eficiência e a eficácia do controle interno.

Silva (2009), em um estudo sobre controle interno na gestão de municípios de pequeno porte no Estado da Bahia, destaca algumas limitações que dificultam a implantação e funcionamento dos controles internos naqueles municípios. Por oportuno, citaremos essas limitações, por serem pertinentes ao objeto de nosso estudo, quais sejam:

a) interesses políticos escusos que evitam criar formas de controle para que os atos não sejam questionados pela sociedade;

b) inexistência de uma integração forte entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para o fortalecimento do sistema integrado de controle interno como prevê a Constituição Federal;

c) resistência a mudanças dentro do município, pois a implantação de rotinas padronizadas que oferecem controle modifica os hábitos e exige um melhor atendimento na execução de tarefas;

d) falta de conhecimento, pelos gestores públicos eleitos, sobre a importância do controle interno, aliado ao despreparo profissional dos servidores públicos municipais para a execução dos trabalhos de controle interno;

e) falta de controle dos gastos públicos, o que ocasionou a redução de recursos e o aumento das despesas correntes, impossibilitando, assim, a expansão da estrutura para o desenvolvimento do controle interno;

f) escassez de servidores públicos preparados para as novas exigências legais e técnicas para exercer as atividades de controle;

g) prática de ações pelo controle interno que não verificam a relação custo/benefício, onerando ainda mais a administração municipal.

Ante o exposto, verifica-se que diversas são as limitações às quais o controle interno se sujeita dentro da administração, o que leva, muitas vezes, à ineficiência na operacionalização do sistema. Além disso, essas limitações, na maioria dos casos, estão associadas ao conluio e à negligência na execução das tarefas diárias, fato que confirma a falta de autonomia desses órgãos.

Há que se considerar que não é apenas a falta de autonomia que limita a atuação do controle interno. Atrelado a isso, estão diversos fatores que dificultam o cumprimento eficiente das atribuições do controle interno, por exemplo, além dos já citados anteriormente, a falta de mão de obra qualificada, falta de apoio dos gestores e o despreparo e a falta de qualificação de quem ocupa o cargo de controlador.





Todos esses fatores influenciam o desempenho de qualquer controle interno, limitando-o a um controle superficial, sem autonomia e subordinado ao gestor.

Os desafios na estruturação do controle interno municipal

O sistema de controle interno, quando bem estruturado, torna-se importante instrumento de gestão na Administração Pública, sobretudo em municípios pequenos, onde os recursos são menores.
Da mesma forma, Castro (2008, p. 178) entende que:

> A metodologia de estruturação do sistema de controle interno é fundamental para o bom desenvolvimento das atividades de controle a ele inerentes, pois com uma estrutura interna coerente será possível o exercício efetivo dos objetivos de controle e a correção de eventuais irregularidades ou falhas.

Para tanto, necessária se faz a criação de um órgão central destinado à fiscalização e supervisão dos controles internos da Administração Pública, que componha a estrutura organizacional da instituição e atribuições definidas em ato próprio pela autoridade competente.
Segundo Blumen *et al.* (2006, p. 102),

> a estruturação do sistema de controle interno do Poder Público Municipal pode ser realizada a partir da criação de uma controladoria geral do município que exerceria o papel de órgão central do controle interno e estaria subordinada diretamente ao Gabinete do Prefeito.

Entretanto, a implantação e o funcionamento deste órgão central dependem, especialmente, de alguns fatores que, sem dúvida, representam os grandes desafios para a atuação do controle interno.

A vontade política

Para que de fato o órgão de controle interno cumpra a sua missão, é fundamental que o administrador público tenha real interesse na implementação de um controle interno efetivo, operante, que resguarde o interesse público e seja instrumento de eficiência e eficácia na gestão pública.
Cavalheiro e Flores (2007) entendem que a vontade política, nesse contexto, diz respeito à do agente público maior da entidade (o prefeito) em querer estruturar e organizar adequadamente o sistema de controle interno, dando o apoio necessário, com a autoridade que o cargo lhe confere, para o funcionamento do órgão, incluindo neste conceito as condições de trabalho, em termos de equipamentos, capacitação e conscientização dos servidores sobre a importância



do sistema de controle organizado por uma unidade central. Entretanto, não basta apenas institucionalizar e estruturar o controle interno. Após o seu funcionamento, a vontade política deve se manifestar também nas irregularidades levantadas pela unidade de controle interno e as decisões que devem ser tomadas para saná-las, inclusive sob pena de responsabilidade.

Concluindo, Cavalheiro e Flores (2007, p. 35) ressaltam que:

> Sem vontade política, principalmente na fase inicial, não há como funcionar o sistema de controle interno. Por isso é que o gestor é considerado responsável pela organização do sistema de controle. Não pelo motivo de que ele deve operá-lo, mas porque é dele a responsabilidade de dar condições para que este nasça e se desenvolva de forma técnica e independente de pressões hierárquicas ou políticas que possam afetar a autonomia de seus integrantes.

Aspectos humanos

Atualmente, muitos autores defendem que as atividades do órgão central de controle interno devem ser executadas por servidores efetivos do quadro permanente de pessoal, para que haja um maior comprometimento e eficácia no desempenho das funções.

A responsabilidade dos cargos e a amplitude de tarefas a serem desenvolvidas requerem dos agentes integrantes deste órgão, além de conhecimento e qualificação técnica adequada, uma postura responsável, de independência mental e, principalmente, identificação e fidelidade à função que lhes cabe exercer, principalmente pelo titular do órgão, o chamado controlador-geral.

Cruz e Glock (2007, p. 63) reforçam este paradigma, justificando que:

> Apesar do vínculo direto desta unidade ao Prefeito Municipal, a atividade executada por seu titular é de confiança



> do Município, e não de seu gestor. Do contrário, a eficácia da ação de controle ficaria adstrita à visão e à vontade do Prefeito, limitando-se a trabalhos de seu exclusivo interesse, com a grande possibilidade de tornar-se um órgão inoperante. Por isso, deve estar imune às mudanças no comando do Poder Executivo.

Assim, entende-se que a provisão de servidores efetivos nos órgãos centrais de controle interno é uma forma impessoal de garantir a segurança dos controles e, de certa forma, evitar que eles se desestruturem a cada troca de governo, o que acabaria contribuindo para a ineficiência do seu exercício.

Nesse aspecto, Cavalheiro e Flores (2007, p. 35) são condizentes ao afirmarem que:

> Não é possível planejar e organizar processos e procedimentos de funcionamento das operações calcados em uma estrutura de servidores que não seja de provimento efetivo, isto é, os cargos em comissão somente devem ser ocupados para as funções de direção, chefia e assessoramento. Esta medida garante a continuidade dos controles e bom andamento dos processos, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações.



Entretanto, a necessidade de o titular do órgão central de controle interno ser do quadro permanente de pessoal e não um comissionado de confiança do prefeito, mediante livre nomeação e exoneração, ainda é objeto de amplo debate entre os estudiosos do assunto. A questão é que essa necessidade decorre muito mais de aspectos técnicos e éticos do que, propriamente, de uma exigência legal, já que ainda não existe lei federal que disponha sobre o tema (CRUZ; GLOCK, 2007).

Outro aspecto a ser considerado, de relevante pertinência à questão funcional deste órgão, está relacionado à profissionalização dos servidores que executam as tarefas de controle interno. As diferentes situações e inconstâncias da Administração Pública vêm requerendo do servidor público um preparo mais adequado para lidar com os instrumentos de gestão, especialmente em se tratando do aprimoramento do sistema de controle interno.

Conforme bem expuseram Cruz e Glock (2007, p. 65):

> Sua responsabilidade não se restringe à identificação das falhas de controle, cabendo-lhes apresentar recomendações voltadas ao aprimoramento de

> tais controles e orientar as ações gerenciais nos casos em que se constatar a inobservância às normas e à legislação vigente, o que exige amplo conhecimento e atualização sobre a matéria, incluindo aspectos técnicos e legais.
> Daí por que a necessidade de formação acadêmica e técnica compatível com esse nível de responsabilidade e que possibilite o bom desempenho da função, sobretudo por parte daquele que irá responder como titular da Unidade Coordenação de Controle Interno, não se admitindo, para este, a ausência de formação em nível superior.

A profissionalização do servidor público se faz necessária, principalmente, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescentou o § 2º ao artigo 39 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

> § 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 convênio ou contratos entre os entes federados.

Segundo Cruz e Glock (2007, p. 62), ao se institucionalizar um sistema de controle interno, recomenda-se que os recursos humanos necessários para a execução das tarefas sejam recrutados do quadro de pessoal do Poder Executivo. Todavia, desde que preencham as qualificações para o exercício da função e sejam treinados para desenvolver as atividades de analistas de controle interno.

> [...] entende-se que a provisão de servidores efetivos nos órgãos centrais de controle interno é uma forma impessoal de garantir a segurança dos controles e, de certa forma, evitar que eles se desestruturem a cada troca de governo, [...].

Assim, visando ao aperfeiçoamento do quadro de pessoal que atua no órgão central de controle interno, é fundamental que haja um programa de capacitação profissional, com atividades de treinamento, como cursos, palestras e seminários.

Aspectos estruturais

O sistema de controle interno, conforme já vimos, é um importante instrumento de gestão, devendo ser exercido dentro da própria estrutura organizacional do órgão, controlado por meio de atividades intersetoriais preordenadas e que respeitem o objetivo central do sistema, qual seja, a eficiência do controle. Dessa forma, uma estrutura bem organizada e coerente possibilita o exercício efetivo dos objetivos de controle e a correção de eventuais irregularidades ou falhas, sendo, portanto, fundamental para o bom desenvolvimento das atividades de controle a ele inerentes (CASTRO, 2008).
Para tanto, o órgão central de controle interno, que é a estrutura de coordenação e supervisão do controle dentro da Administração Pública,



deve ser instituído por lei e integrar a estrutura administrativa da instituição à qual se vincula, constando do organograma como setor independente e sem subordinação hierárquica, a não ser ao administrador, não havendo qualquer relação de hierarquia e de subordinação a qualquer outro agente público ou político.

Castro (2008, p. 183) estabeleceu uma proposta de formatação útil para a organização do sistema de controle interno, baseado na estrutura objetiva, que entende como sendo

> o conjunto de fatores organizacionais e físicos (materiais), os quais integram a formatação do sistema de controle interno e dele são parte indissociável, pois de nada adianta legislação de procedimento, sem uma estrutura lógica que a subsidie.

Nesse contexto, o referido autor enfatiza três importantes aspectos a se considerar na estruturação física do controle interno: a) a descentralização em núcleos de controle interno, b) a independência estrutural e c) a normatização dos procedimentos.

a) Descentralização em núcleos de controle interno

A complexidade das atividades, tendo em vista o grande número de processos e procedimentos dentro do órgão, considerando todas as secretarias e todos os setores, faz com que o controle interno tenha um volume de trabalho considerável, sendo que, na maioria das vezes, esse órgão não possui estrutura física e pessoal suficiente para atender a tal demanda.

Nesse sentido, Castro (2008, p. 184) afirma que a descentralização do controle:

> Serve como ordenadora do procedimento de controle, pois é por meio da descentralização que será possível o conhecimento completo dos procedimentos adotados por aquele órgão ou entidade. Posteriormente, com base nos dados levantados, será possível traçar metodologias de trabalho ou até mesmo um planejamento procedimental a longo prazo, com vistas à efetivação de determinada fiscalização.

Para o referido autor, a adoção de um único sistema de controle central não permitiria que fossem adotadas metodologias de execução diferenciadas para o controle de secretarias distintas, sobrecarregando, sobremaneira, as atividades do controlador e facultando o controle à burla ou falhas de todo gênero, decorrentes não da má-fé do servidor, mas da própria falibilidade humana, em razão da grande quantidade de processos a serem

controlados. Assim, necessário e oportuno seria que o sistema de controle interno fosse descentralizado em núcleos de controles específicos, que determinariam a realidade específica do controle de cada setor, estando, porém, vinculados a um órgão central que ditaria as regras gerais e políticas de controle da administração (CASTRO, 2008).

Cruz e Glock (2007, p. 46) defendem a criação de unidades setoriais de controle em cada secretaria municipal, nas quais seria designado um servidor para assumir a coordenação do controle interno em sua área de atuação, reportando-se tecnicamente ao órgão central de controle interno, ao qual competiria a coordenação e a supervisão das atividades de controle desenvolvidas nessas unidades setoriais.

b) Independência estrutural

Falar da independência dos sistemas de controle interno dos Poderes, conforme disposto no art. 74 da Constituição de 1988, é como discorrer sobre uma necessidade fundamental, porém distante no âmbito de nossa Administração Pública, onde os órgãos de controle ainda sofrem influência da cultura da organização. Entretanto, a noção de controladoria impõe, necessariamente, uma alteração de cultura e de pensamento, que faz com que os gestores entendam e aceitem o controle como colaborador de sua gestão e não como o órgão burocratizador da Administração Pública.

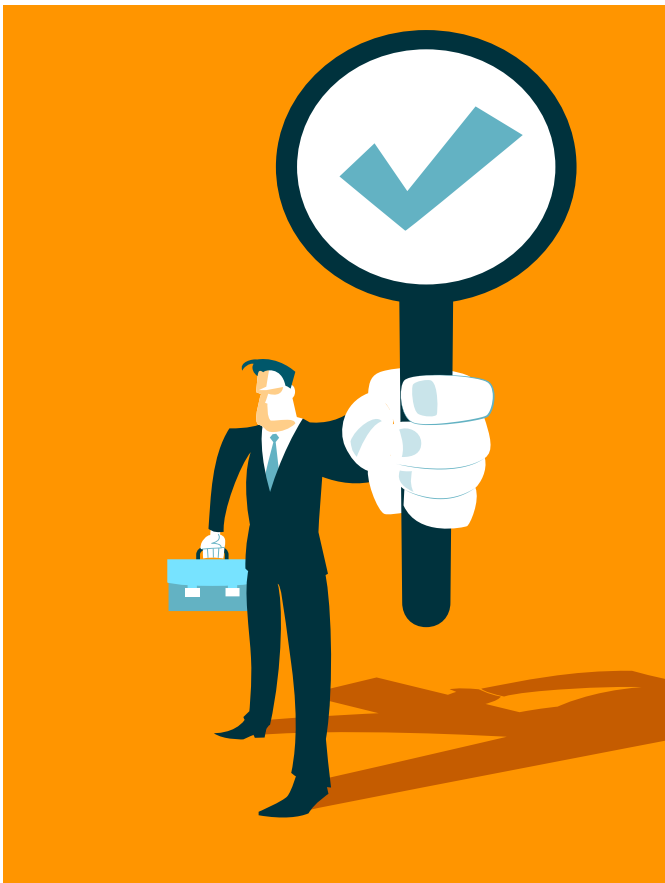
Para bem cumprir sua missão institucional, balizada nos termos referidos da Lei Maior, é essencial que o sistema seja contemplado com autonomia e independência apropriadas, para que sua ação se desenvolva de forma isenta e completa.

Assim, independência e autonomia são condições indispensáveis para o bom desempenho de quem exerce atividade de controle. Entre o fiscal e a fiscalização deve haver absoluta separação, para que não restem influências que possam prejudicar a independência das atividades de quem fiscaliza.

Conforme bem se pronuncia Castro (2008, p. 187):

> Não há controle sem independência. A atividade de controle está intimamente relacionada à fiscalização completa dos procedimentos administrativos de um ente, portanto, necessita de independência para o exercício de seu mister.

A independência, sobretudo, decorre da autonomia, da estabilidade do servidor e, também, da atitude dos integrantes do controle, que devem desempenhar sua missão em toda a sua plenitude, não se comportando como mero instrumento formal de fiscalização.



c) Normatização dos procedimentos

A normatização dos procedimentos do sistema de controle interno, através de manuais e instruções normativas, eleva, sobremaneira, a eficiência do controle sobre as diversas atividades da administração.

Castro (2008) enfatiza que a normatização destes sistemas deve ser vista sob dois aspectos: a normatização geral de controle e o tratamento normativo isonômico específico para cada órgão que o compõe.

Segundo o autor, a normatização geral disporá sobre a estruturação do sistema, "delineando os principais pontos de controle, as competências do órgão central de controle e as atribuições dos núcleos descentralizados de controle, com vistas à identidade do Controle Interno" (CASTRO, 2008, p. 188). Já a normatização específica considera a isonomia que deve ser observada no âmbito de cada órgão controlado, uma vez que os órgãos integrantes da Administração Pública são dotados de peculiaridades distintas e, dessa forma, não se imagina que uma normatização genérica de controle alcance todas as atribuições de determinado órgão. Assim, cada órgão controlado, ou seja, cada núcleo integrante do sistema de controle interno deve possuir uma normatização específica.

Nesse sentido, Cavalheiro e Flores (2007, p. 54) defendem a padronização dos mecanismos e da forma de atuação do controle interno, através da elaboração de manuais procedimentais, com o objetivo de facilitar a comunicação e padronizar os procedimentos, conforme sugerem:

> A importância dos manuais é a unificação em um documento de muitas informações sobre a entidade, que podem ser fontes de fácil e constante consulta, pois padroniza procedimentos e documentos, evitando discussões sobre versões de certos procedimentos e rotinas, e identificando as linhas de autoridade. Todo o trabalho sugerido de normatização, desde a missão, visão e valores da instituição, o organograma, a identificação dos processos, atividades e tarefas, o perfil dos cargos, as rotinas, as regras internas de comportamento e o código de ética da instituição, devem ser objetos de manualização, trabalho este que sugerimos seja feito pela Unidade de Controle. Pode ser elaborado um único manual com todos os itens anteriormente referidos ou, ainda, um manual para cada finalidade.

EFICIÊNCIA E RELEVÂNCIA NO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DO CONTROLE

Um sistema de controle interno, para ser eficiente, deve ser o mais abrangente possível, atingindo todos os setores ou serviços pertencentes à administração municipal.

Entretanto, estar presente em todos os setores de uma prefeitura nem sempre é possível, principalmente se considerarmos as limitações dos controles internos de municípios pequenos, que não dispõem de recursos materiais e humanos suficientes para este fim. Além disso, muitos controles internos vêm executando uma multiplicidade de funções que, em sua maioria, não são compatíveis com as atividades típicas de controle, o que acaba desviando o objetivo do controle e prejudicando, sobremaneira, a eficiência do sistema de controle interno.

Para Cavalheiro e Flores (2007, p. 31):

> O funcionamento do sistema pressupõe a otimização de procedimentos,

> técnicas e organização dos seus componentes de tal maneira que haja a racionalização dos recursos, desde a entrada, processamentos e saída dos serviços postos à disposição da sociedade. Essa otimização pode ser definida como eficiência (sentido restrito, não na concepção de princípio constitucional).

Estes autores acrescentam que "o desafio das organizações governamentais é, nesse sentido, de fazer mais com menos" e que "para isso, é preciso gerir (planejar, organizar, dirigir e controlar) o seu sistema de controle e de informações de maneira mais eficiente, mas também eficaz". Assim, "um sistema de controle interno deve ser planejado para ser eficiente" (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 32). Para Serge Alecian e Dominique Foucher (2001, *apud* CASTRO 2008, p. 204), a eficiência pode ser entendida como uma "medida da amplitude dos meios disponibilizados para atingir um objetivo (= relação entre o resultado obtido e os meios disponibilizados para atingi-lo)".

Entretanto, na busca pela definição jurídica do termo, José Afonso da Silva revela que a eficiência administrativa "consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação dos serviços públicos de qualidade em condições econômicas de igualdade dos consumidores" (SILVA, 1999, *apud* CASTRO 2008, p. 204).

Assim, podemos supor que, para ser eficiente, o controle interno precisa ser planejado e organizado, além de ser provido de recursos materiais e, principalmente, de recursos humanos, com uma equipe técnica capacitada e comprometida com as atividades de controle.

É sabido, entretanto, que, na realidade, um

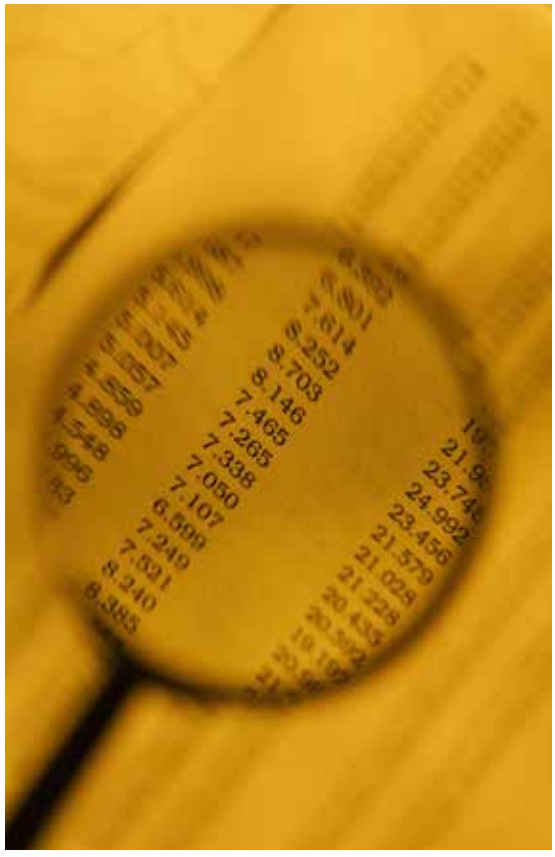


município pequeno não possui em sua estrutura administrativa os recursos necessários para que atue de forma eficiente, particularmente no que tange à equipe de trabalho, em termos quantitativos e qualitativos. Desse modo, é imprescindível que a administração, antes de institucionalizar o órgão central de controle interno, tenha visão ampla das atribuições, responsabilidades e área de atuação, assim como das características e extensão dos trabalhos a serem desenvolvidos nessa unidade, para que, assim, possa delinear e propor o perfil da equipe técnica.

Outro fator importante a se considerar é o aspecto da relevância no desenvolvimento das atividades de controle, haja vista o volume considerável de trabalho e a falta de estrutura adequada e pessoal capacitado e suficiente para exercê-las.

Nesse aspecto, considerando-se a estrutura física e humana disponível, Cruz e Glock (2007, p. 90) propõem que as atividades de controle sejam desenvolvidas de acordo com sua relevância, dando prioridade, de imediato, a alguns dos principais controles, tais como a verificação sistemática da observância aos limites constitucionais de aplicação em gastos nas áreas de educação e saúde, limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução orçamentária como um todo, o cumprimento das metas fiscais e/ou das prioridades e metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ressaltam, todavia, que, para o desenvolvimento eficiente das atividades de auditoria interna, é necessário complementar o processo de composição e capacitação da equipe de trabalho, já que essas atividades demandam tempo e a preparação dos profissionais quanto a aspectos comportamentais, além de conhecimentos técnicos.



Entretanto, até que as atividades de auditoria interna possam ser desenvolvidas regularmente, propõe-se, alternativamente, a criação de unidades setoriais de controle em cada secretaria, sob a coordenação e supervisão do órgão central de controle, pois essas unidades setoriais, em última análise, são as que detêm o conhecimento sobre as atividades pelas quais respondem, podendo avaliar e identificar seus "pontos de controle", ou seja, quais os aspectos dentro de suas rotinas internas se configuram como relevantes e necessitam de um controle mais efetivo, agilizando e otimizando, dessa forma, a atuação do órgão central de controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo abordar os desafios do controle interno na gestão pública de pequenos municípios, tendo em vista as dificuldades encontradas no cumprimento de suas atribuições, buscando analisar as limitações desses órgãos e como estas impactam o desempenho e a eficiência do controle na Administração Pública municipal. Com isso, possibilitou demonstrar a importância do controle interno para a execução das ações governamentais, sendo uma ferramenta fundamental para que a entidade alcance seus objetivos.

Os levantamentos realizados através desta pesquisa, com base em pressupostos e referenciais teóricos, nos permitiram fazer um apanhado geral em torno dos aspectos que aludem ao controle interno, conceitos, fundamentação, estruturação, desafios e perspectivas de eficiência na realização de suas atividades.

Pelo exposto, pôde-se concluir que as dificuldades encontradas no exercício do controle interno são muitas, o que acaba inibindo o cumprimento de suas atribuições constitucionais. Além disso, não basta ser amparado constitucionalmente, é necessário também que haja conscientização por parte dos gestores de que o controle interno não é um mero órgão burocratizador da Administração Pública, mas sim uma importante ferramenta de gestão que, se bem estruturada, oferece uma ótima oportunidade de dotá-la de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento às exigências legais, a proteção de seu patrimônio e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo ao seu administrador maior tranquilidade.

Contudo, em municípios pequenos, as limitações afetam muito mais o desempenho dos controles internos, principalmente pela falta de estrutura física e humana, quantitativa e qualitativamente. O que se percebe é que o controle, nessas condições, acaba sendo superficial, ou seja, criado unicamente para cumprir uma exigência constitucional. Sabe-se, entretanto, que mudanças nesse cenário ainda estão longe de acontecer e que cada município possui realidades distintas, motivo pelo qual não se pode generalizar o exposto neste trabalho.

No entanto, as sugestões e proposições aqui levantadas são válidas e traduzem uma perspectiva de eficiência no exercício do controle, cujo desafio é: fazer mais com menos.

REFERÊNCIAS

BLUMEN, Abrão *et al*. **Guia municipal de Administração Pública**. Trabalho elaborado pela equipe de professores da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. São Paulo: NDJ, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago. 2013.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

SILVA, Pedro Gomes da. **Controle interno na gestão pública municipal**: modelo de um sistema de controle interno para municípios de pequeno porte do Estado da Bahia. 2009. Dissertação (Mestrado em Contabilidade)–Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.