

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí ISSN - 1980-7481

R E V I S T A

TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



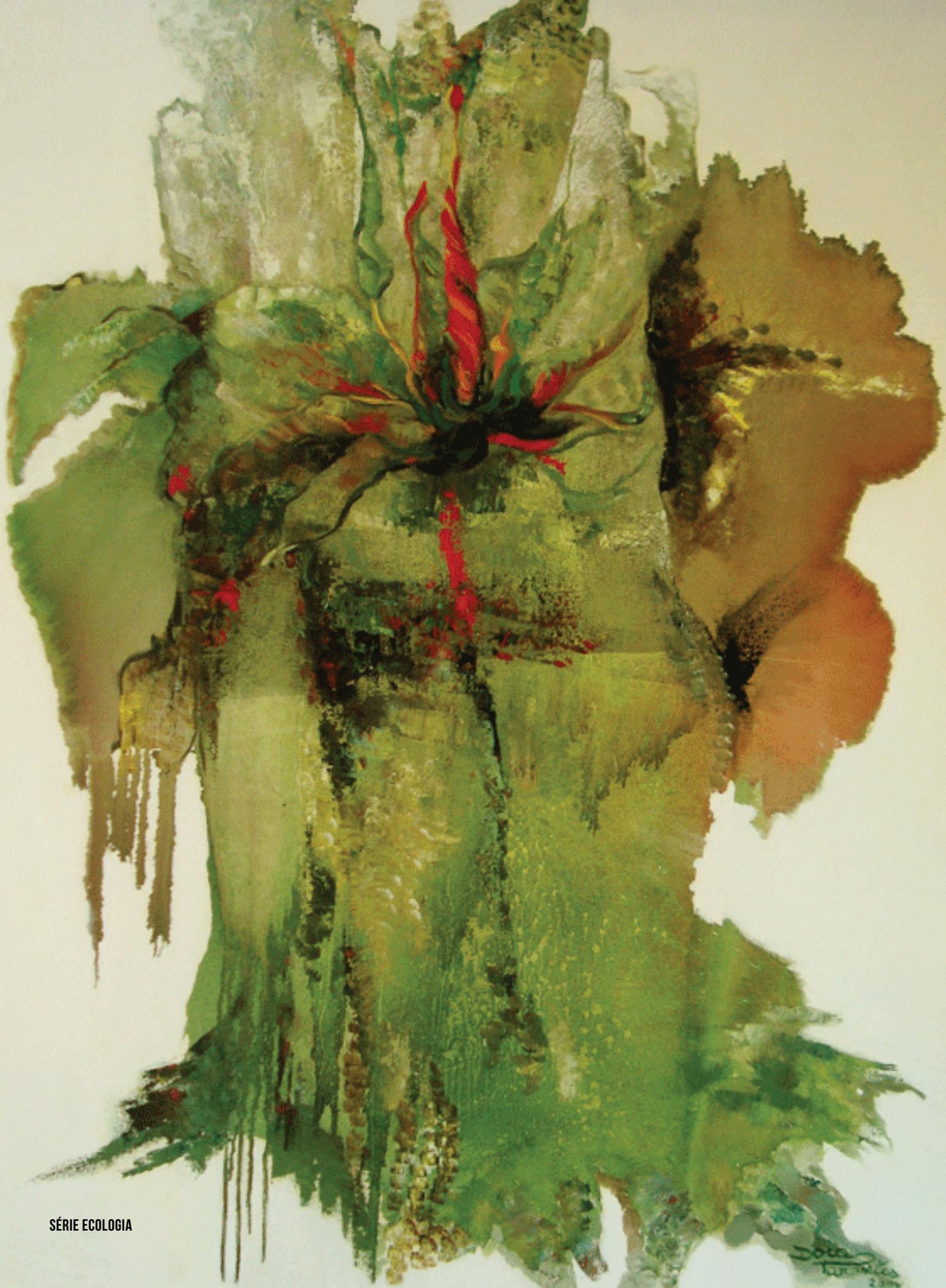
R E V I S T A

TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

- ISSN - 1980-7481 -

R. TCE - PI | Teresina | v.19 | p.1-128 | jan/dez. 2015



DORA PARENTES



Doralice Andrade Parentes, ou apenas Dora Parentes, autora de um trabalho diferenciado e reconhecido internacionalmente é a homenageada da revista do TCE-PI de 2015. Conheça um pouco da trajetória dessa artista plástica, escolhida para esta edição não só pelo valor inestimável da sua obra, mas também pela sensibilidade em projetar através das suas pinceladas o melhor da nossa terra.

Piripiriense, viveu em Teresina até a década de 70, quando se mudou para o Rio de Janeiro. Na cidade maravilhosa inicia sua carreira com trabalhos no Salão Nacional de Belas Artes, obtendo Menção Honrosa, Medalha de Bronze, Medalha de Prata, além de outros prêmios que recebeu país afora. A partir do ano 2000, retorna a Teresina, onde reside atualmente.

De 1970 até 2014, Dora realizou 72 exposições individuais. Destacamos: Os 100 anos de J.K., em Brasília – 2002 e a Exposição Eco 92 Rio de Janeiro, onde expôs cinquenta trabalhos com o tema Denúncia Ecológica,

além disso, conseguiu levar vários trabalhos de artistas plásticos de Teresina.

Em 2005, seus trabalhos foram expostos no Centro Cultural Correios no Rio de Janeiro e Salvador-BA e, em 2006, com o painel “Exaltação” esteve presente nas comemorações dos 154 anos de Teresina-PI.

Sob a coordenação da Prefeitura Municipal e Fundação Monsenhor Chaves, Dora, em 2007, levou uma exposição de artistas de Teresina para a maior feira mundial em New York, Estados Unidos, realizada no Palácio de Cristal Jacob Jevits - Center.

No ano de 2010, foi convidada a expor no Salão dos grandes mestres da terceira Bienal Intercontinental Indígena e Ancestrais - Quito Equador. Além disso, fez uma retrospectiva, na inauguração de seu atelier, com 110 obras. Em 2012, através de carta aberta, foi convidada pelo prêmio Nobel da Paz e embaixador Adolfo Perez a participar da 4ª Bienal Intercontinental Indígena Ancestrais. Na referida carta, ressalta a importância das oficinas de pintura que Dora realizou com crianças em Teresina. O mesmo feito se repetiu em 2014.

Com a exposição DIÁLOGO, em 2013, fez parte das comemorações dos 161 anos do aniversário de Teresina. No mesmo ano, com a exposição Multifaces da Arte, retratou os principais patrimônios de Teresina: igrejas, Ponte Estaiada, Centro de Artesanato, com destaque às cerâmicas do Piauí e rendeiras. Atualmente, Dora vem pintando uma série de quadros que retratam a exuberância dos Ipês de Teresina no período de sua floração.

Em 29/11/2006, tomou posse na Academia Brasileira de Belas Artes, ocupando a Cadeira 22, tendo como Patrono Dr. Alfredo Cheschiatti.





The image features a watercolor background with various shades of blue and teal, creating a textured, organic feel. The word "expediente" is written in a white, elegant cursive font, centered horizontally and slightly above the vertical middle. The background has soft, blended edges and some darker, more saturated areas, particularly in the lower-left and upper-left quadrants, while the right side is lighter and more washed out.

expediente

© 2015 Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Av. Pedro Freitas 2100 – Bairro São Pedro - Centro Administrativo - 64018-900 - Teresina-PI

Tel.: (86) 3215-3800 - Fax: (86) 3218-3113 - E-mail: tce@tce.pi.gov.br



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



Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Volume 19, n. 1 (2009) - Teresina: TCE - PI, 2015
Anual

1974 a 2005 - Periodicidade irregular

ISSN: 1980-7481

1. Administração Pública-Periódico. 2. Controle externo.

I. Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Conselho Editorial

Luciano Nunes Santos

Olavo Rebelo de Carvalho Filho

Abelardo Pio Vilanova e Silva

Joaquim Kennedy Nogueira Barros

Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins

Jaylson Fabianh Lopes Campelo

Delano Carneiro da Cunha Câmara

Jackson Nobre Veras

Álisson Felipe de Araújo

Plínio Valente Ramos Neto

Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa

José Araújo Pinheiro Júnior

Leandro Maciel do Nascimento

Márcio André Madeira de Vasconcelos

Direção Geral Luciano Nunes Santos

Coordenação Cláudia Brandão de Oliveira

Supervisão Delano Carneiro da Cunha Câmara

Diagramação Paulo Braga

Projeto Gráfico S/A Propaganda

Revisão Rosa Pereira

Editora Tribunal de Contas do Estado

Impressão Licitação



CONSELHEIROS

Luciano Nunes Santos
Presidente

Olavo Rebelo de Carvalho Filho
Vice-Presidente

Abelardo Pio Vilanova e Silva
Corregedor Geral

Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Ouvidor

Waltânia Maria Nogueira de Sousa
Leal Alvarenga
Presidente da Câmara

Lílian de Almeida Veloso Nunes Martins
Controlador Interno

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

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

PROCURADORES

Márcio André Madeira de Vasconcelos
Plínio Valente Ramos Neto
José Araújo Pinheiro Júnior
Raïssa Maria Rezende de Deus Barbosa
Leandro Maciel do Nascimento

artigos

- 14** **Gestão do Administrador Público**
Patryck Barros Aquino Silva
-
- 22** **A Prestação de Contas Públicas na Interface do Estado Democrático de Direito no Brasil**
Antônio Luiz Medeiros de Almeida Filho
-
- 36** **Análise Econômica da Subdelegação do Complexo da Estação de Tratamento de Água de Teresina, Pi**
Hamifrancy Brito Meneses | Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti
-
- 46** **A Estabilidade Gestacional das Servidoras Públicas nos Casos de Vínculo Administrativo Precário**
Maísa de Carvalho Gonçalves Nunes Reis
-
- 72** **Fiscalização de Obras Rodoviárias Pelos Órgãos de Controle Externo: Um Enfoque em Estradas Vicinais**
Francisco Rogeanio Campos de Almeida
-
- 82** **Accountability Horizontal e Tribunal de Contas: Gestão e Transparência**
Nayara Figueiredo de Negreiros
-
- 90** **Auditoria Técnica da Planilha Tarifária do Transporte Coletivo por Ônibus do Município de Teresina, PI**
Hamifrancy Brito Meneses | Irlane Castro Leite Mota Rocha | Teresa Cristina de Jesus Guimarães Moura
-
- 104** **Planejamento Estratégico Municipal Pós-Constituição Federal de 1988**
Nayana Soares Rodrigues
-
- 112** **Normas Internacionais de Contabilidade Para o Setor Público: Recortes de Algumas Abordagens**
Luiz Lopes Feitosa Filho
-
- 120** **Sistema Previdenciário Brasileiro: Alternativas para o Equacionamento do Déficit Financeiro e Atuarial dos Rpps**
Lúcia Maria de Fátima Ribeiro Rebello
-
- 130** **Avaliação de Políticas Públicas de Saúde no Contexto de Educação**
José de Ribamar Bento Filho
-
- 147** **CONSULTAS**



Cons. Luciano Nunes Santos
Presidente do TCE-PI

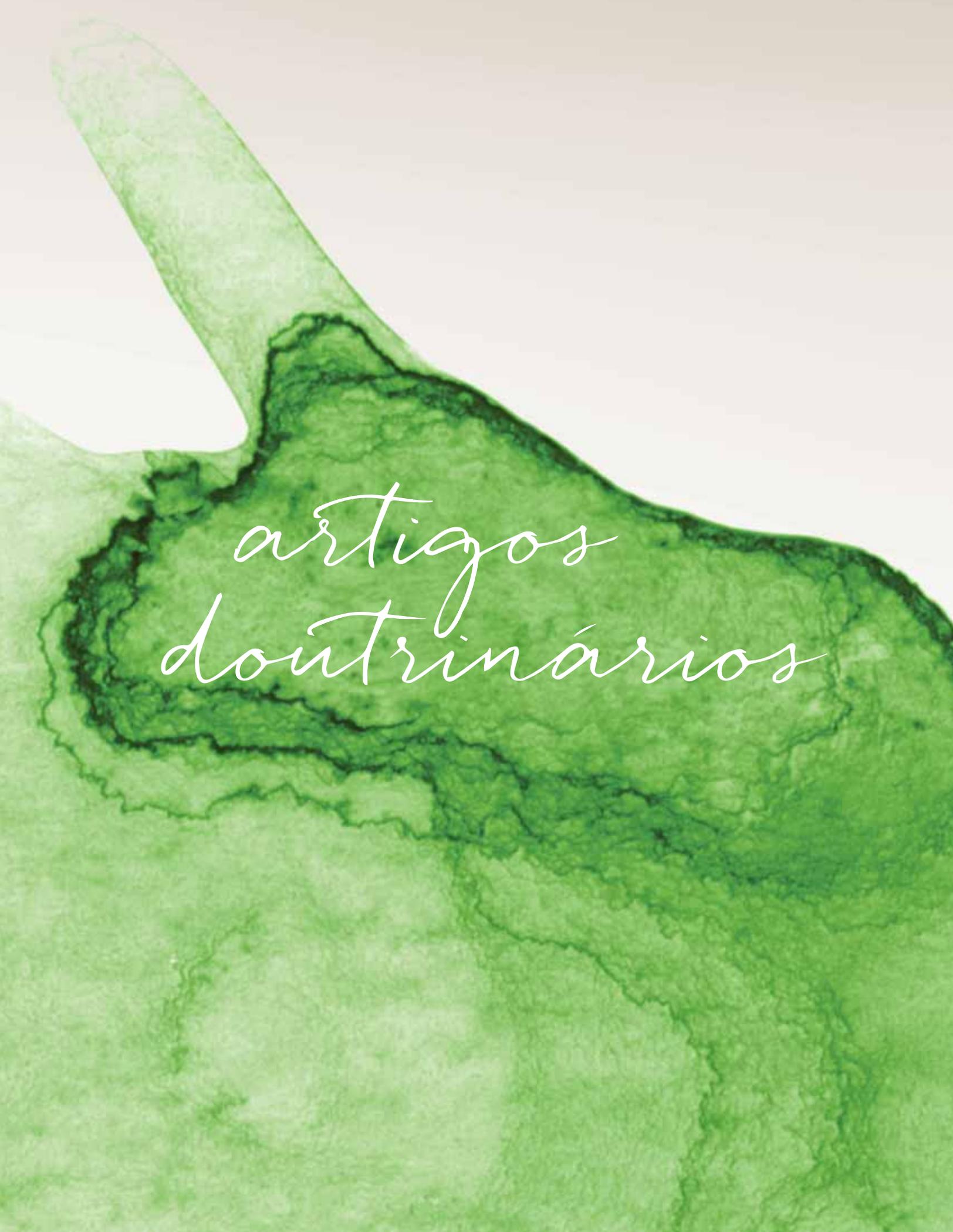
O Tribunal de Contas do Estado do Piauí avança no trabalho de controle, acompanhamento e fiscalização das contas públicas, desenvolvendo mecanismos para realizar os julgamentos das prestações de contas em um espaço de tempo cada vez menor. Para isso, estamos passando por um processo de reestruturação, com definição e acompanhamento de metas e investimento na tecnologia da informação e na qualificação dos técnicos desta Corte.

Este ano, enviamos várias turmas para o treinamento em gestão avançada (APG), ministrado pela Amana-key em Cotia, município de São Paulo. Nosso pensamento é investir permanentemente no maior patrimônio deste Tribunal, que é justamente o seu quadro de profissionais. Com técnicos qualificados e motivados, teremos maior capacidade para exercer o controle externo de forma célere e eficaz.

Palavra do Presidente

Côncio da sua responsabilidade, o Tribunal de Contas do Estado trabalha para garantir maior rigor na gestão pública, atendendo ao apelo da sociedade, que clama por mais transparência na destinação dos recursos oriundos dos impostos pagos pelo contribuinte. E faz questão de promover o conhecimento, como ferramenta indispensável para os cidadãos interessados em participar de forma mais efetiva desse processo.

Assim é que lançamos mais uma edição da Revista do TCE-PI, por ocasião do seu 116º aniversário. Reunimos aqui artigos que expõem a pluralidade de opiniões e análises sobre diferentes temas que vão desde a gestão do administrador público, à prestação de contas públicas, resultados de fiscalizações e consultas. Desejamos uma boa leitura e esperamos contribuir para jogar luzes em um tema que desperta interesse cada vez maior entre os brasileiros.

The image features a vibrant green watercolor splash that originates from the top left and spreads across the lower half of the frame. The splash has a textured, organic appearance with darker green veins and a lighter green base. The text 'artigos doutrinários' is written in a white, elegant cursive font, centered within the splash. The background is a plain, light beige color.

*artigos
doutrinários*



GESTÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO

Patryck Barros Aquino Silva¹

RESUMO

Este artigo aborda a evolução dos métodos e características da administração pública tais como a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, que tiveram sua aplicação em determinadas épocas e eventos sociais sempre com o intuito de aperfeiçoamento dos serviços para com a sociedade, implantando metas e objetivos para a busca de melhores resultados de modo eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública. Gestão gerencial. Estrutura do Estado.

ABSTRACT

This article addressed the changes in the methods and characteristics of public

administration as the patrimonial, bureaucratic and managerial, which had its application in certain times and social events always with the aim of improving services to society, implementing goals and objectives for the search for better results efficiently.

KEYWORDS: Public administration. Managerial management. State structure.

1. INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as novas formas de gestão e/ou administração pública remontam ao século XIX quando se tornou necessária a retirada das influências políticas que realizavam adesão de servidores nos órgãos e empresas públicas, onde ocorria o acúmulo de pessoas desqualificadas ou excesso de despesas nos

1 - Advogado. Graduado em Direito. Pós-Graduando em Direito Constitucional e Controle na Administração Pública. Assessor Especial do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.



órgãos estatais. Sob essa perspectiva, teve-se a necessidade de obstar o nepotismo e/ou apadrinhamento de pessoas indicadas por partidos políticos que abusavam do poder, garantindo-se assim um gerenciamento de resultados².

As questões sobre a gestão e/ou administração pública tiveram ênfase principalmente pelas transformações e desdobramentos de seus conceitos ao longo das décadas, sabido que não havia estudos específicos sobre gestão pública. Durante as décadas de 1980 e 1990, foram criadas várias políticas e práticas metodológicas nas gestões do Estado, ocorridas especificamente nos estados norte-americanos, cujo objetivo pretendido era basicamente diminuir o tamanho da administração pública, tanto em número de funcionários como em atividades e custos, fazendo

com que as despesas fossem empregadas de modo efetivo³.

Com o estudo de novas políticas e práticas de gestão, notou-se que a gestão dos setores privados possuía formas administrativas mais eficazes, mesmo sabendo do cunho lucrativo das empresas privadas, foram copiados e adaptados somente os métodos organizacionais, já que os órgãos das empresas públicas têm por essência o atendimento social. Desse modo, várias nações começaram a adotar tais formas de gerenciamento em entidades públicas, tendo como base a efetivação de resultados, adotando as mesmas técnicas da administração de empresas⁴.

No Brasil, durante a década de 30, a Administração Pública não possuía um sistema eficiente de gestão ou administração, possuindo somente serviços e seções padronizados, como seção ad-

2 - WILSON, W. **Congressional government**. Nova York: Houghton Mifflin, 1885.

3 - GORE, A. **Common sense government: works better and costs less**. Nova York: Random House, 1995.

4 - ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudos sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, n.10. Brasília: ENAP, 1997.

ministrativa, seção de controle, seção financeira, seção de assistência, ambiente padronizado ou burocrático implicando em uma gestão impositiva, não tendo o gestor ou diretor o poder de tomar decisões coerentes, sábias e eficientes. Durante a década de 80, fora substituído o ultrapassado entendimento das seções administrativas pelo chamado recursos humanos, descrito pelas suas características inovadoras, com funções de planejar, coordenar e controlar a entrada e saída de servidores dos órgãos públicos⁵.

2. ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO

A palavra administração é sinônima de gestão, que regula os interesses sociais no âmbito de todas as esferas do Estado, resguardando a moral, a eticidade e o bem comum⁶, sendo que administrar compreende seu procedimento e complexidade, executando de modo eficaz seu procedimento, ministrando, governando ou realizando negócios e/ou contratos de caráter público ou privado com intuito de obtenção de lucros ou não⁷.

Deve-se considerar dentro da organização pública a existência de aspectos subjetivos e objetivos, compreendendo estes todas as atividades realizadas pelo Estado que satisfaçam os interesses imediatos da sociedade, e aqueles, sua conjuntura física e jurídica, como seus órgãos e entidades. Sendo assim, resta seu cará-

ter formal compreendido na execução fática das atividades estatais, seus atos jurídicos e administrativos dotados de propriedade e autoexecutoriedade⁸.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 elenca as formas fundamentais da administração pública, podendo esta ser direta ou indireta, tendo que seguir princípios essenciais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Desse modo, nota-se certa burocracia organizacional, já que os servidores não têm autonomia dentro das áreas em que atuam, diferentemente do que ocorre nas empresas de cunho privado, que possuem personalidade jurídica própria capaz de adquirir direitos e deveres, tendo como objetivo a finalidade lucrativa, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe, não tendo dificuldades na implementação de políticas e práticas de gestão.

Existem várias características da administração pública remontam a que determinadas épocas e momentos específicos do Estado, em que podemos destacar os modelos denominados de patrimonialismo, burocrático e gerencial. O primeiro tange à era do fim da monarquia absoluta e o começo de um Estado democrático de direito e a inserção do modelo econômico capitalista, já que com tal transição não se conseguia diferenciar o patrimônio público do privado, daí a necessidade de classificá-los. O segundo surgiu com a consolidação da democra-

5 - SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública*. Ed. Saraiva, 2006.

6 - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

7 - BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de Pessoas em Organizações Públicas*. 2 ed.rev. e atual. Caxias do Sul, RS: Educus, 2007.

8 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Jurídico Atlas, 2003.

cia, que possibilitou uma divisão entre os bens privados e a responsabilidade do Estado. Esta, por sua vez, comporta várias características, já que a administração pública deve proteger os bens que são do povo contra o nepotismo e a corrupção, definindo procedimentos para a contratação de pessoal, compra de bens e serviços, satisfazendo as demandas da sociedade, sem a devida orientação para resultados, com fundamento nos princípios basilares da administração pública: legalidade, formalidade, impessoalidade e racionalidade⁹.

Por fim, a terceira e última característica é a gerencial, em que se apadrinharam as teorias e métodos da administração privada, porém voltada para atender os interesses da sociedade e não para a obtenção incessante de lucro. Seu surgimento deu-se pela necessidade de proteger os bens públicos, diferente da burocrática, que tinha como objetivo a separação dos setores públicos e privados. Desse modo, tal característica tenta evitar a corrupção e o nepotismo dentro da administração pública, tornando-a eficiente, reduzindo custos para a obtenção de resultados baseado na delegação, descentralização, rígido controle de desempenho e responsabilidade do gestor público¹⁰.

Destarte, o princípio da eficiência obriga a administração pública junto com seus servidores a conseguir melhores resultados mesmo com os meios escassos, resultados com menos dispêndio da ad-

ministração pública. Igual entendimento encontra-se no mesmo texto supralegal, o artigo 74, inciso II, da Carta Magna, onde diz que os poderes deverão manter um sistema de controle interno, com o intuito de analisar a legalidade dos atos administrativos, bem como sua eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades públicas¹¹.

As formas da administração descritas anteriormente são conceituadas da seguinte maneira: a administração direta é um conjunto de órgãos ligados à União, Estado, Município e Distrito Federal, que realizam atividades de forma direta para a sociedade, onde suas despesas são custeadas pelo ente federativo que as instituiu. A administração direta poderá ser considerada como núcleo estratégico que traça e garante as leis, políticas e métodos de aplicação da administração gerencial, compreendendo os entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como os poderes do Estado Executivo, Legislativo e Judiciário, onde suas atividades e despesas são privativas do poder estatal como as agências reguladoras, de financiamento, arrecadoras de impostos, fomento e controle de serviços¹².

A administração indireta, por sua vez, é um conjunto de órgãos ligados indiretamente ao aparato estatal criados com a mesma finalidade que a administração direta (quando no exercício do interesse

9 - PEREIRA, L.C.B. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado: Brasília. MARE/ENAPE, 1996.**

10 - *Idem.*

11 - SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 32. Ed. Malheiros. São Paulo: 2009.

12 - PEREIRA, L. C. B. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um no Estado: Brasília. MARE/ENAPE, 1996**

público), porém, possuem personalidade jurídica própria, pois suas despesas são criadas e custeadas por orçamentos advindos da prestação de serviços do próprio órgão, podendo estas serem menos burocráticas e terem proporcionalmente uma gestão que otimize seus resultados. Existem também setores não exclusivos do Estado, que são os setores privados com a permissão estatal.

Há aspectos a serem considerados dentro da organização e/ou administração pública, como a classificação da atuação dos servidores e agentes públicos do qual se tem uma expectativa de um desempenho eficiente, sempre buscando melhores resultados. Também se enquadra nesse aspecto o modo como se organizam, estruturam e disciplinam a administração pública. Dessa forma, ainda, nota-se, diante do princípio da eficácia, uma certa burocracia, pois o administrador público, ao realizar atos eficazes, deverá ao mesmo tempo respeitar seus limites legais, não podendo transgredir o que a lei manda, para que sempre haja uma certa segurança jurídica¹³.

O conceito de gestão é amplo, já que existem várias formas de gerir empresas, serviços e pessoas. Assim, gestão é o ato de administrar e governar, reger e ordenar fatores de produção e controle eficaz de resultados esperados¹⁴. A pretensão da administração pública é adequar as caraterísticas do modelo gerencial das instituições privadas que se

mostram mais eficientes diante da competitividade. Sendo que esta concepção teve início com o surgimento do Estado Liberal na década de noventa, em que o país vivia em períodos de crises, tutelando apenas garantias clássicas, como a propriedade e contratos. Destarte, por emenda constitucional, a administração pública brasileira passa de burocrática para gerencial, porém, na prática, ainda possui vários setores burocratizados como a ineficiência e a imperfeição, apego às regras e regulamentos, excesso de formalismo e resistência a mudanças, dificuldades com os atendimentos e conflitos com o público¹⁵.

No mesmo sentido ratifica Dutra¹⁶ sobre as dificuldades de implantação de políticas e práticas efetivas dentro da administração pública.

Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, a área de RH continua limitada a esse papel, ficando conhecida como departamento de pessoal. A inexistência da definição de diretrizes gerais para as políticas de recursos humanos aliada à falta de informação faz com que a área de RH no setor público continue a possuir uma imagem burocrática, associada à ineficiência. De modo geral acaba sendo uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha para "apagar incêndios" constantemente, priorizando tarefas rotineiras e emergenciais, onde atividades como definição de políticas para contratar, capacitar e remunerar ficam em segundo plano.

13 - PRADO, H. S. A. **A nova gestão pública para o desenvolvimento**. Nova Gestão Pública / organizado por Rainer Erkens – São Paulo: Instituto Fried Naumann, abril 2010, 46 p.

14 - FERREIRA, A. B. DE H. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

15 - CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

16 - DUTRA, Ademar. **Curso de especialização em administração pública. Gestão de pessoas na área pública**. Out. 2009, p. 38.

Assim, a administração pública mesmo com a implementação do princípio da eficiência e modificação do modelo burocrático para o gerencial ainda enfrenta alguns desafios estruturais para a implantação de uma gestão eficiente, já que novos conceitos e valores sociais são constantemente alterados devido ao grande desenvolvimento do processo de globalização e de novas tecnologias políticas e métodos organizacionais, culturais, sociais, ambientais e da política mundial. Desta forma, a administração pública pátria ainda continua burocratizada e centralizada, devendo os gestores públicos ficarem atentos não somente ao nível de eficácia e resultados, mas também a questões que tangem à ética, à moral e à transparência dos seus atos administrativos, permitindo assim uma maior inclusão social e o fortalecimento das políticas públicas¹⁷.

Desse modo, como explica Moraes¹⁸

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade, e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

A implantação de políticas e práticas de gestão tem como objetivo a eficácia e o desempenho dos órgãos públicos, sempre com observância na obtenção

de resultados e satisfação da sociedade, sendo que nessa nova perspectiva de adequação do modelo de gestão privada, o cidadão passa a ser denominado como cliente frente aos serviços públicos disponíveis¹⁹.

Por fim, a adequação das práticas e políticas de gestão na administração pública enseja o desenvolvimento e a valorização dos servidores ou agentes em suas devidas organizações, fazendo com que aconteça uma produção de serviços ou produtos inovadores e/ou de qualidade, como também atendimentos eficientes e flexíveis, sendo que, colaboradores satisfeitos e realizados com seu trabalho poderão realizar sua função com mais afinco²⁰.

3. CONCLUSÃO

A administração pública ao longo das décadas modificou-se para atender os interesses da sociedade, onde a demanda de tais serviços vinha crescendo constantemente. Com o surgimento da democracia e do sistema capitalista, observou-se a necessidade da implantação de um sistema que fizesse a devida separação dos bens públicos dos bens privados intitulado de burocrático, sabido que este sistema tornou-se obsoleto quando ocorreram inúmeras crises e o Estado encontrava-se em uma situação delicada, na qual tinha o dever de garantir os serviços essenciais para a sociedade, sur-

17 - MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.

18 - MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª ed. Atlas. São Paulo: 2009.

19 - Souza, Celina Souza. **A nova gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001. 112 p

20 - SANTOS, Deisy Raianny Cruz dos. **A gestão de pessoas no ministério dos transportes**. 2009. 159 f.

gindo o modelo gerencial apadrinhado dos setores privados com o intuito de obter resultados com menos gastos e mais eficiência, características de um Estado competitivo e liberal, combatendo a corrupção e o nepotismo. Logo, com a adequação do modo organizacional das empresas e órgãos públicos foram extintos demais setores burocráticos, e fora implantada uma gestão de recursos humanos voltada para a obtenção de serviços eficazes e resultados esperados com menos dispêndios e mais efetividade, como mandam os princípios basilares da administração pública. Não obstante, é notório que muitos órgãos e repartições públicas ainda não possuem uma gestão eficaz e eficiente, tornando os serviços prestados perante a sociedade obsoletos e defasados.

4. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:**

um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n.10. Brasília: ENAP, 1997.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas.** 2 ed.rev. e atual. Caxias do Sul, RS: Educus, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração

das organizações. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Jurídico Atlas, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo,** 32. ed. Malheiros. São Paulo: 2009.

DUTRA, Ademar. Curso de especialização em administração pública. **Gestão de pessoas na área pública.** Out. 2009. p, 38.

FERREIRA, A. B. de H. **Novo Aurélio século XXI:** o dicionário da língua portuguesa.3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

PEREIRA. L. C. B. **Administração pública gerencial:** estratégia e estrutura para um novo Estado: Brasília MARE/ENAPE,1996.

GORE, A. **Common sense government:** works better and costs less. Nova York: Random House, 1995.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2010.

Souza, Celina Souza. A nova gestão pública. **A gestão pública:** desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001. 112p

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª ed. Atlas. São Paulo: 2009.

PRADO. H. S. A. **A nova gestão pública para o desenvolvimento**. Nova Gestão Pública / organizado por Rainer Erkens - São Paulo: Instituto Friedrich Naumann, abril, 2010, 46 p.

SANTOS, Deisy Raianny Cruz dos. **A gestão de pessoas no ministério dos transportes**. 2009. 159 f.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. Ed. Saraiva, 2006



A PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS NA INTERFACE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL

Antônio Luiz Medeiros de Almeida Filho¹

RESUMO

A História do Brasil foi marcada por muitos anos pela presença do déficit nas contas públicas, em todas as esferas de governo, além de ações improbas que culminavam na mau aplicação dos escassos recursos. Com a promulgação da Lei Maior em 1988, o país inaugura um novo cenário caracterizado por princípios, como a legalidade, que orientam as ações dos entes que se delimitam pela transparência de seus atos. Outro importante avanço é que gradativamente a sociedade brasileira incorpora o senso de participação e vigilância das ações públicas, inclusive quando na prestação de contas. A partir desse cenário é que se estrutura como objetivo geral deste artigo tratar da prestação de contas públicas

na interface do estado democrático e de direito no Brasil. Como metodologia, utiliza-se a revisão de literatura mencionando autores como Oliveira Filho (2010), Silva (2014) e Di Pietro (2006), portanto, trata-se de uma pesquisa bibliográfica. O estudo conclui que o Brasil apresenta um sistema sofisticado de controle, entretanto, complexo e que dificulta a participação da população.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Prestação de Contas. Participação.

ABSTRACT

The History of Brazil was marked for many years by the presence of the deficit in the public accounts, in all spheres of government, and illegal actions that culminated in bad application of scarce resources.

¹ - Auditor e Professor da Universidade Estadual do Piauí.



With the enactment of the highest law in 1988 the country opens a new scenario characterized by principles such as legality that guide the actions of the ones that delimit the transparency of their actions. Another important development is that gradually the Brazilian society incorporates the sense of participation and monitoring of public actions, including when accountability. From this scenario is that is structured with general aim of this paper dealing with public accountability in the democratic state of law and the interface in Brazil. The methodology we use the literature review citing authors such as Oliveira Filho (2010), Silva (2014) and Di Pietro (2006), so it is a literature search. The study concludes that Brazil has a sophisticated control system, however, complex and difficult to participation.

KEYWORDS: Transparency. Accountability. Participation.

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/1988) inaugura no cenário político e social novas condutas em relação aos cuidados com os recursos públicos e sua respectiva utilização. O enredo posto é trazido por princípios que emanam da Lei maior vigente, imprimindo delimitações importantes quando na implementação de ações públicas, em todos os entes da federação.

As ações públicas, portanto, são conduzidas pela legalidade, legitimidade, economicidade e outros princípios que norteiam a administração pública. Ou-

tra relevante proposição trazida após a CF/1988 é o fortalecimento do controle das contas públicas exercidos por instituições como o Tribunal de Contas da União ou dos Estados, por exemplo, orientando os gestores a sofisticar sua prestação de contas.

Entretanto, o amadurecimento da democracia e a cultura relacionada a esse sistema político direciona a sociedade para um espaço interessante, necessário para o desenvolvimento do país, ou seja, a participação e vigilância das ações públicas, porém, essa ainda é uma cultura que provavelmente necessita de maior abrangência e introdução no cenário político e social da atualidade.

Partindo desse contexto, estrutura-se, portanto, como objetivo geral deste artigo, tratar da prestação de contas públicas na interface do estado democrático de direito no Brasil. As questões norteadoras deste estudo fundamentam-se em quatro indagações, são elas: Ocorre transparência na prestação das contas públicas? Como é controlada a prestação de contas públicas no Brasil? Quais os mecanismos de controle disponíveis para o cidadão brasileiro, no processo de vigilância das contas públicas? A sociedade brasileira exerce seu direito de vigilância, quando na prestação de contas públicas?

A hipótese desta pesquisa é que, estruturalmente, os mecanismos de controle

exercidos pelas instituições e delineados pela legislação pertinente apresentam-se modernos e sofisticados, entretanto, distantes da compreensão da sociedade no que se refere às formas de controle e transparência apresentados nos canais de comunicação, dificultando, portanto, seu exercício de vigilância quando da prestação de contas.

No desenvolvimento desta pesquisa habita o interesse da sociedade, já que um país onde seus cidadãos não participam do controle das contas públicas situa seus interesses, portanto, ao incerto. Por outro lado, num regime democrático é necessário que as instituições de controle dos gastos públicos estimulem a cultura da transparência e da participação da sociedade na vigilância e fiscalização dos recursos, criando massa crítica e fortalecendo os canais de comunicação para esse fim.

Este artigo divide-se em três seções, a primeira versa sobre aspectos históricos gerais da prestação de contas. A segunda apresenta a estrutura de controle das contas públicas disponível no Brasil. A terceira seção demonstra os canais disponíveis para o cidadão brasileiro exercer seu direito à informação e transparência na prestação de contas públicas. Após essas manifestações, tecem-se as considerações finais.

2. O EXERCÍCIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS: ASPECTOS HISTÓRICOS GERAIS DO CONTROLE

Desde a constituição dos povos em comunidades, nas diversas concepções e formações étnicas, os seja, dos faraós, imperadores, conquistadores aos líderes mundiais atuais, ocorria o dever de prestar contas, seja decorrente das culturas antigas das civilizações aos normativos técnicos jurídicos modernos, os quais todos os homens estão submetidos.

Até a concepção cristã na Bíblia já traz ensinamentos das obrigações de zelo e transparência na gestão da riqueza espiritual e material:

No 1 Coríntios 9:24-27 lemos: “Não sabeis vós que os que correm no estádio, todos, na verdade, correm, mas um só leva o prêmio? Correi de tal maneira que o alcanceis. E todo aquele que luta de tudo se abstém; eles o fazem para alcançar uma coroa corruptível; nós, porém, uma incorruptível. Pois eu assim corro, não como a coisa incerta; assim combato, não como batendo no ar. Antes subjugo o meu corpo, e o reduzo à servidão, para que, pregando aos outros, eu mesmo não venha de alguma maneira a ficar reprovado”.

Na lacuna histórica, a definição do marco inicial da origem do controle sobre a riqueza dos povos, há registros históricos que perpassam hindus, sumérios, Egito, Grécia e Roma, dentre outros. O que se sabe, que tal controle da aplicação subtraída da riqueza dos povos, surgiu decorrente da organização da coisa pública - através da necessidade do Governo - que implementou o ônus sobre a riqueza de parte da parcela da população, com vistas a suportar as despesas necessárias a sua manutenção e à administração dos negócios da comunidade e dos mercados envolvidos.

No Brasil, a partir da chegada de D. João VI à Colônia, começaram a se estruturar os primeiros mecanismos de organização de Orçamentos e de Contabilidade Pública. Essas constituições, naquela época, derivavam da necessidade interna de o País prestar informações à Inglaterra, relativas às exigências contratuais para concessão de empréstimos, bem como para um maior controle dos tributos com a abertura dos portos brasileiros. Foram, então, criados, por D. João VI, o Erário Régio e o Conselho da Fazenda para organizar a elaboração dos orçamentos e a Contabilidade da Colônia, por meio do Alvará de 28 de junho de 1808 (OLIVEIRA FILHO, 2010).

No período que compreende de 1808 até 1919, inúmeros textos legais anunciavam a adoção de uma contabilidade organizada, utilizando o método de escrituração

por partidas dobradas e fazendo uso dos Livros Diários e Razão e Contas Correntes. Mesmo com essas ações, pode-se observar que a contabilidade do Tesouro Nacional se resumia à simples escrituração do Livro Caixa. A evidência dessa situação ocorreu em 1914, quando o Ministro da Fazenda não teve condições de efetuar operações de crédito com banqueiros ingleses, em face da inexistência de uma contabilidade estruturada e consistente, fato que não possibilitava a observação de quais garantias o governo brasileiro teria para oferecer (OLIVEIRA FILHO, 2010).

A partir de então, os profissionais da área contábil reuniram esforços para que se tornasse realidade a implantação de técnicas modernas de contabilidade na Administração Pública, como instrumentos de registro, orientação e controle dos atos de gestão. Foram, então, aprovadas legislações que dotavam o País de controles internos por intermédio da Contabilidade, criando-se, inclusive, a Controladoria Central da República, em 1924 (OLIVEIRA FILHO, 2010).

Segundo Silva (2002), desde 1922, os estudos dos sistemas de controle no Brasil demonstravam que o controle, na esfera pública, envolvia a ação do Tesouro Nacional, da Controladoria Geral da República e do Tribunal de Contas da União.

Na atualidade, entretanto, a prestação de contas efetivas e transparentes são os desafios da contemporaneidade para todos

os tipos de Organização, seja no âmbito público ou privado. Observa-se que, cada vez mais ocorre necessidade de confiabilidade e credibilidade em qualquer que seja o segmento.

Conforme Leite (2014), a prestação de contas compete a todos aqueles que administram bens e patrimônio de terceiros e mesmo bens comuns. A ação de prestação de contas objetiva à extinção dessa obrigação, apurando-se o saldo porventura existente. A iniciativa pode incidir a quem tem o direito de exigir as contas como àquele que tem a obrigação de prestá-las.

No contexto público, entretanto, a prestação de contas é exercida pelo controle interno e externo. A função do controle é indispensável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; zelar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas (REIS, 2003).

A função do controle, portanto, exige a atenção da Administração voltada para a execução de planos e programas, para que metas e objetivos previamente delineados sejam atingidos, conforme Reis (2003). Desse modo, a função de controle está intimamente relacionada à Administração que, ao efetuar aquela função, analisa e avalia os resultados consolida-

dos, compara-os ao que foi planejado ou previsto, objetivando verificar os resultados e resolver possíveis equívocos que possam ter ocorrido.

Na evolução das nações e na ganância do governo sobre a riqueza alheia, através da intervenção dos governos na cobrança dos impostos, tornou-se necessário fiscalizar e controlar os atos dessas governanças, bem como as despesas por elas efetuadas. Sabe-se que ensinamentos foram evoluídos há séculos para os dias atuais e que parte da sociedade tem o foco da cultura de cobrança e fiscalização somente nas questões relacionadas às suas finanças pessoais, em detrimento das gestões financeiras relativas a sua nação.

Tal argumento pode ser observado quanto ao comportamento individual no exercício do controle de seus gastos e aplicação de parte de sua riqueza nas assembleias de condomínios, nas gerências de contas bancárias após conferências de seus extratos bancários, nas defesas inerentes aos seus interesses individuais relativos às aquisições de bens e insumos pessoais.

Nessa antítese, não é do cotidiano da sociedade fazer valer seu direito no acompanhamento das prestações de contas dos recursos retirados compulsoriamente do povo e aplicados em seu benefício. Tal dificuldade pode ser decorrente da alta burocracia e da linguagem estritamente técnica que afasta boa parte da população do entendimento acerca dos fatos que lhe causam dissabor diário, pois sempre há reclames da majoração dos preços e diminuto salário, ou seja, do poder de comprar, acrescido da péssima oferta dos serviços públicos essenciais à população: saúde, educação e segurança.

Agindo em coletividade, houve, através da democracia, a tarefa de eleger representantes do povo, cuja delegação os outorgou o mister de fiscalizar os nossos combalidos recursos em prol de políticas públicas necessárias às melhorias de nossas necessidades básicas. Nesse aspecto normativo constante em nossa Carta Magna, rege o dever de Prestar Contas como princípio imperativo.

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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Nesse texto em tela, entende-se também que a delegação do papel fiscalizador será subsidiada por instituições denominadas de Cortes de Contas e Órgãos Internos de Controladorias, que, através de seus procedimentos de auditorias, fiscalizações, inspeções e julgamentos, ofertaram uma opinião balizada sobre a comprovação e aplicação dos gastos pelos agentes públicos.

3. A ESTRUTURA DE CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS DISPONÍVEL NO BRASIL

Conforme Di Pietro (2006), a finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação de impessoalidade. Em determinados contextos, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

De acordo com Meirelles (1993), os deveres do administrador são:

- dever de eficiência;
- dever de probidade;
- dever de prestar contas.

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios [...] A prestação de contas não se refere apenas aos dinheiros públicos, à gestão financeira, mas a todos os atos de governo e de administração [...] O dever de prestar contas alcança não só administradores de entidades e órgãos públicos como, também, os entes paraestatais e até particulares que recebam subvenções estatais para aplicação determinada (BRASIL, CF, 1988).

Segundo Di Pietro (2006), no exercício de suas funções, a Administração Pública se sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. Acrescenta-se que esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo. Nessa perspectiva, o controle pode ser feito pela sociedade em geral, pela própria Administração, pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas.

Quando o agente controlador integra a própria Administração – controle interno –, exerce ela mesma o controle sobre seus órgãos e suas entidades da Administração Indireta. Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração – controle externo – situando-se nessa

espécie o controle realizado por instituições políticas (Poder Legislativo), por instituições técnicas (Tribunais de Contas) e por instituições precipuamente jurídicas (Judiciário).

3.1 O CONTROLE INTERNO

O Controle Interno é observado pelo senso comum como uma auditoria, entretanto, tal afirmação é verossímil. A auditoria ocorre de forma esporádica ou quando solicitada. Em contrapartida, a Controladoria, além de ser atividade permanente, conta com a vantagem de oferecer alternativas de melhoria na atuação de cada setor da Administração Pública, visando à qualidade, transparência e, sobretudo, à probidade administrativa (OLIVEIRA FILHO, 2010).

O Controle Interno é uma exigência legal, entretanto, sua existência se justifica pela necessidade de otimização dos escassos recursos públicos; é um mecanismo de promoção da defesa do patrimônio público, em especial, no tocante à vigilância dos índices da dívida pública. Faz parte da Administração, subordina-se ao administrador, tendo por função acompanhar a execução dos atos, indicando, em caráter opinativo, preventiva ou corretivamente, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação. Constitui-se em um valioso instrumento para o processo decisório e o direcionamento das ações governamentais, via planejamento (OLIVEIRA FILHO, 2010).

Conforme o art. 74 da Constituição Federal, cada Poder terá um Sistema de Controle Interno, cujos responsáveis possuem responsabilidade solidária, pois quando tomarem conhecimento de alguma irregularidade e deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas, poderão ser responsabilizados criminalmente. Não obstante a Lei Maior ter previsto tal atividade, nem a própria União possuía uma Controladoria realmente estruturada, o que foi sanado com o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000. Os objetivos do controle interno, portanto, se consagram nas seguintes funções:

Manualização das Rotinas Internas – Todas as rotinas internas dos diversos setores devem estar definidas, descritas e disponibilizadas, a fim de que os procedimentos internos possam ser assimilados e executados de forma correta por qualquer empregado/servidor.

Fixação de Responsabilidade – As responsabilidades devem estar claras e previamente definidas. Os manuais internos devem descrever as atribuições dos setores e dos empregados de forma a permitir a apuração de responsabilidade.

Segregação de Função – Esse é um dos mais importantes princípios do controle interno, pois define que uma mesma pessoa não pode ocupar mais de uma função dentro do sistema, quando essas forem incompatíveis, tais como as funções de acesso aos ativos e aos registros contábeis.

Rodízio de Pessoal – A circulação dos empregados/servidores dentro das organizações visa eliminar ou amenizar

a formação de conluio e a detecção de erros e fraudes.

Custo do Controle X Benefícios – Quando da implementação dos controles internos, deve haver uma proporcionalidade entre custos versus benefícios. Os custos do controle interno não devem exceder seus benefícios. Devem-se implantar controles mais sofisticados para transações relevantes e controles menos rígidos para as menos importantes.

Confronto dos Ativos com os Registros – Devem-se estabelecer procedimentos de forma que os ativos sejam periodicamente confrontados com os registros contábeis, de forma a prevenir possíveis desfalques e registros incorretos.

Restrição de acesso aos Ativos – A en-

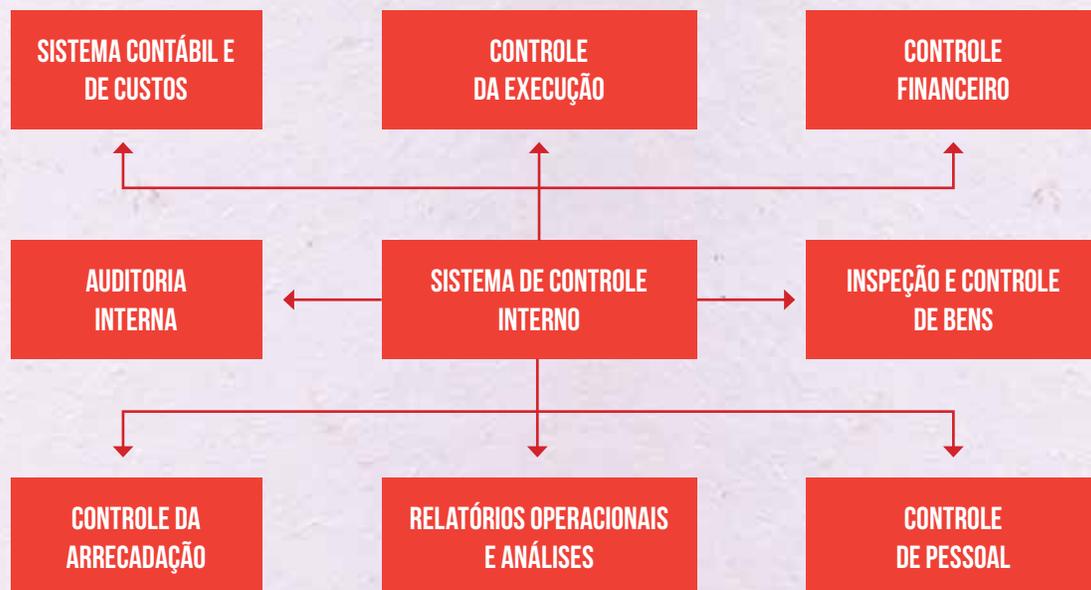
tidade deve restringir o acesso de empregados aos seus ativos. Essa restrição pode ser física, ou mediante documentos de autorização.

Auditoria Interna – Quando aplicável, certificação de que os controles internos (normas internas) estão sendo seguidos na prática; avaliar a necessidade de novas normas internas e sugerir mudanças, caso haja necessidade.

Integração do Sistema – Um sistema de controle interno integrado permite que uma área controle a outra, dificultando a ocorrência de fraudes e permitindo o registro apenas das transações autorizadas, por seus valores corretos e dentro do período de competência.

PESSOA (2001) CRIA UM ESQUEMA OBSERVANDO O SISTEMA DE CONTROLE, ACIMA DESCRITO:

Figura 1 – O Sistema de Controle Interno



Fonte: Pessoa, 2001 p. 13

Em síntese, afirma-se que o controle interno é de competência de cada órgão, estando, entretanto, sujeito ao controle externo. Isto demonstra a amplitude dos controles a serem exercidos pelo sistema de controle interno, conforme disposto no artigo 70 da Constituição Federal.

3.2 O CONTROLE EXTERNO

Conforme Silva (2002), o controle externo da administração pública compreende primeiramente o controle parlamentar direto, o controle pelo Tribunal de Contas e por fim o controle jurisdicional. São órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento. Para compreensão, a função das instituições que exercem o controle externo, é necessário discutir alguns elementos essenciais do direito administrativo, o princípio da proporcionalidade e da discricionariedade.

Conforme o autor retrocitado, os atos da administração pública quando não regulados por lei, são feitos por discricionariedade dos componentes da administração pública, tais atos devem seguir o princípio da proporcionalidade, ou seja, serem corretos e na medida em que forem requisitados, e seguir os preceitos e princípios que emanam da Lei Maior. Desse modo, o controle externo não pode revisar os atos que foram tomados pelo instituto da discricionariedade do órgão componente da administração pública, entretanto, atos produzidos de forma a infringir os meios legais podem ser invalidados pelo controle externo,

não podendo o princípio da discricionariedade ser invocado em situações em que a lei venha a ser descumprida pela administração pública.

Silva (2014), citando Marçal Justen Filho: “O controle-fiscalização envolve, portanto, a verificação do exercício regular da competência atribuída pela lei”. Contudo, os controladores dos atos discricionários podem, quando comprovarem a incompatibilidade de tais atos com os fundamentos jurídicos que regem o direito administrativo, mostrando que o ato foi incompatível com os fatos que o provocaram e os fins que se buscavam, promover a desconstituição do ato, pois haveria um afronta aos fundamentos jurídicos que regulam o exercício da administração pública.

4. OS CANAIS DISPONÍVEIS PARA O CIDADÃO BRASILEIRO EXERCER SEU DIREITO À INFORMAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS

Na verdade, prestar contas é dever constitucional de qualquer administrador público. Como administrador do erário, além de um dever constitucional, tal missão é um dever moral e cívico. A palavra

administrador traz em si o conceito oposto de proprietário, pois indica aquele que gere interesses alheios. A honrosa função de administrar bens e recursos públicos traz ínsita a ideia de zelo e conservação, bem como a utilização dos bens e recursos confiados à sua gestão, buscando sempre um fim único: o bem comum da coletividade administrada. E onde o cidadão pode contribuir se há agentes públicos pagos com essa finalidade?

O cidadão pode cobrar de seus representantes políticos e dos agentes públicos o fortalecimento dos mecanismos e tecnologias da fiscalização dos gastos públicos, aprimoramento dos órgãos de controle e fortalecimento da transparência pública com a consequente diminuição da impunidade. Talvez se o governo tivesse a mesma voracidade de vontade com que aplica os seus recursos para subtrair parcela significativa da riqueza da sociedade e aplicasse na fiscalização de seus próprios gastos, o fruto da corrupção teria uma inanição possivelmente maior que o investimento aplicado.

Em contrapartida, uma parcela alheia aos meios burocráticos, cansada dessa malversação na aplicação dos recursos do erário, cobra do governo e se organiza mesmo que de forma latente na prosperção e difusão de ideias simples e eficientes que obrigam os governantes a demonstrarem, mesmo contra sua vontade, o que se faz com os nossos recursos. E os produtos alcançados já dão sinais de aplicabilidade, tais como:

1. Lei de responsabilidade fiscal – LRF, que contribuiu para a diminuição do déficit público ao longo dos anos, implementando os princípios de uma gestão fiscal eficiente e de resultado;
2. Lei da Transparência Pública – que contribuiu para o acesso do cidadão, em tempo on line, à fiscalização do gasto público numa linguagem menos burocrática.
3. Súmula do STF - contra o nepotismo que contribuiu para o avanço nas instituições do poder de nomear parentes e fortalecer o concurso público.
4. Lei da Ficha-Limpa, que contribuiu para a negativa de elegibilidade a pessoas condenadas por práticas anti-éticas e corruptivas, condenadas por órgãos colegiados.
5. Lei do Acesso à informação que contribuiu para um choque de gestão quanto à documentação e acesso a informação aos cidadãos;
6. Fortalecimento das Ouvidorias como canal de escuta do povo para avaliação, reclamação, sugestão, denúncias dos serviços públicos ofertados a eles.
7. Fortalecimento da participação dos Conselhos Sociais de Assistência, Saúde e Educação.

Mas o povo pode mais, tem que se cobrar das instituições a celeridade em ações que envolvam a responsabilidade civil tempestiva de atos de improbidade administrativa, a diminuir significativamente a imputabilidade aos agentes po-

líticos; fortalecer os meios tecnológicos visando o aprimoramento das prestações de contas; criar métodos de participação e escuta da comunidade sobre a avaliação do gasto de forma mais democrática; estreitar os canais de diálogo com o povo para uma melhor definição dos critérios e alocação dos recursos disponíveis nos orçamentos e programas governamentais.

Nesse sentido, a participação do povo nos mais diversos mecanismos de fiscalização dos gastos públicos contribui para o aprimoramento e acompanhamento das ações de governo, podendo ser realizado no mais simples dos municípios envoltos. Citam-se como prática de fiscalização os serviços de: varrição de ruas, oferta de serviços médicos, oferta e qualidade da merenda e transporte escolar em escolas e creches. Podendo, inclusive, fazer o uso corriqueiro para subsídios de provas à utilização de fotos e/ou imagens coletadas por celulares e canais de whatsapp. Outra formalidade consiste em denúncias a ouvidorias, Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Controladorias, Conselhos de Saúde, Assistência e Educação, Câmaras Legislativas e principalmente os Meios de Comunicação, em especial aos Blogs e canais de internet, que sem dúvida resultarão em ações temerárias a maus gestores e no aumento

da legitimidade da coletividade em participar da coisa pública, no combate ao desperdício e desvios dos recursos do erário.

Nota-se que o reclame popular ainda está distante do acompanhamento sistemático da cadeia de gastos do governo, ou seja, do processo participativo que antever a alocação dos gastos a sua finalística aplicação. Tal distanciamento reflete talvez pela demora na consecução dos objetivos e anseios do povo, talvez pela imensa burocracia que onera e dificulta o andamento das ações, talvez pelo distanciamento do próprio povo em participar do dificultoso processo de fiscalizar, denunciar, reclamar, sugerir e poucas das vezes em até elogiar os atos públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inquestionável que ocorreu nos últimos anos uma evolução no sistema de controle das contas públicas. Após a CF/1988, diversos mecanismos infraconstitucionais foram criados com o objetivo de exibir maior transparência, e, portanto, facilitar, por parte dos órgãos públicos e sociedade, a vigilância no contexto da aplicação dos recursos.

A legislação, que culmina tanto no âmbito do controle interno como externo emanando da Carta Magna aos estatutos criados em cada repartição com essa finalidade, esboça-se de maneira sofisti-

cada. Entretanto, é necessário um maior estímulo por parte desses institutos à própria sociedade que ainda amadurece nesse aspecto. São pontuados no artigo portais de transparência, contudo, questiona-se qual o nível de inclusão digital no país. Esse é apenas um exemplo de um quesito específico dentre inúmeros, entretanto, questões mais complexas estão envolvidas nesse arcabouço, passando pela cultura e educação da população brasileira para esse fim.

Políticos, organismos e os próprios órgãos de controle interno e externo cobram da sociedade maior vigilância e participação, no entanto, para esse é necessário maior empenho de todas as esferas de governo em ações sistêmicas relacionadas com os aspectos mencionados acima. Somente com uma população devidamente instruída e educada é que a participação efetiva do cidadão brasileiro no controle das contas públicas emanar-se-á de modo condizente e satisfatório.

6. REFERÊNCIAS

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**. Tradução de Padre Antônio Pereira de Figueiredo. Rio de Janeiro: Encyclopedica Britannica, 1980. Edição Ecumênica.

BRASIL, **Constituição Federal**: promulgada aos 5 de outubro de 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LEITE, Gisele Pereira Jorge. Ação de prestação de contas. **Revista âmbito Jurídico** Nº 124 - Ano XVII - MAIO/2014 - ISSN - 1518-0360. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2707&revista_caderno=21>. Acessado em 15 de mar. de 2015.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 18. ed., 1993.

OLIVERIA FILHO, José Alceu. **Controle Interno e Externo da Gestão Pública**. Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/webfolio/Mod1750/mod_controle_interno_e_externo_da_gestao_publica_v3.pdf>. Acessado em 19 de mar. de 2015.

PESSOA, L.S. **A Necessidade de Implantação de Sistema de Controle Interno nas Prefeituras**. Monografia. Cuiabá-MT, 2001.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR. J. Teixeira. **A lei 4.320 comentada**. 31. ed., Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAN), 2003.

SILVA, Guilherme de Abreu e. O controle externo da administração pública. **Revista Âmbito Jurídico** Nº 124 - Ano XVII - MAIO/2014 - ISSN - 1518-0360. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2905>. Acessado em 20 de mar de 2015.



CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA



ANÁLISE ECONÔMICA DA SUBDELEGAÇÃO DO COMPLEXO DA ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE ÁGUA DE TERESINA, PI

Hamifrancy Brito Meneses¹

Bruno Camargo de Holanda Cavalcanti²

RESUMO

O presente trabalho compreende uma análise da economicidade da proposta de subdelegação dos ativos do complexo da Estação de Tratamento de Água (ETA) da AGESPISA em Teresina, comparativamente à operação atual que é estatal. Para tanto, procedeu-se à determinação do custo unitário de produção e adução do metro cúbico de água realizado pela empresa atualmente, visando sua comparação com o custo unitário estimado pelo estudo de viabilidade econômica da subdelegação do serviço de água e esgoto na área urbana da capital. A determinação do custo unitário atual considerou as despesas diretas e indiretas da ETA, bem como o volume de água produzido, referenciando-se em documen-

tos contábeis e relatórios operacionais da AGESPISA e relatórios do estudo de viabilidade econômica de implementação de uma subdelegação dos serviços de água e esgoto em parte da área urbana de Teresina. Os resultados demonstraram que o custo unitário estimado para a subdelegatária é 63% maior que o custo unitário atualmente praticado pela AGESPISA.

PALAVRAS-CHAVE: análise, economicidade, subdelegação, estação de tratamento de água.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the economy of sub-delegation proposal to the assets of the Water Treatment Plant (WTP) of the AGESPISA Company, in Tere-

1 - Engenheiro Civil (UFC), Mestre em Eng. de Transportes (UFC), Auditor Fiscal de Controle Externo do TCEPI

2 - Engenheiro Civil (UFPE), Matemático (UESPI), Auditor Fiscal de Controle Externo do TCEPI



sina, compared to the current operation of this station. Therefore we proceeded to determine the unit cost of the cubic meter of water produced by the company currently, in order to compare with the unit cost estimated by the economic feasibility study of the sub-delegation. The determination of the current unit cost considered the direct and indirect costs of the WTP and the volume of produced water, according to accounting documents and operational reports from AGESPISA and study reports of sub-delegation in Teresina. The results showed that the estimated unit cost for sub-delegation is 63% higher than the unit cost currently practiced by AGESPISA.

KEYWORDS: analysis, economic, sub-delegation, water, treatment.

1. INTRODUÇÃO

Em novembro de 2012, a AGESPISA iniciou o processo público de subdelegação de parcela urbana do sistema de águas e esgotos da cidade de Teresina. A referida proposta, apresentada a seguir, teve como base relatórios técnicos elaborados pela empresa PROSERENCO JPM SS Ltda, contratada pela Companhia de Água e Esgotos do Piauí S.A. (AGESPISA) para elaborar o estudo de viabilidade econômica dessa subdelegação.

A proposta de subdelegação abrangia somente os serviços de água e esgoto da área urbana de Teresina, embora a AGESPISA seja responsável pela prestação desse serviço na maioria dos municípios do Estado. Esse projeto almeja a antecipação das metas de universalização dos

serviços de água (100% de cobertura em 2017)/esgoto (80% de cobertura em 2021) definidas pelo Plano Municipal de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Teresina (PMAE/THE). Para tanto, o estudo de viabilidade da subdelegação apresenta um programa de investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão em obras de melhoria e ampliação dos sistemas de água (R\$284 milhões) e de esgoto (R\$667 milhões) da capital, durante 35 anos de concessão, iniciando em 2013. Os investimentos supracitados devem ser remunerados exclusivamente pela tarifa dos serviços de água/esgoto e serviços complementares (ex.: ligação de água) pagos pelos consumidores atendidos. Anualmente, a tarifa deveria ser reajustada segundo determinações da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos (ARSETE), de modo a manter o equilíbrio econômico financeiro para ambos os atores envolvidos no contrato de subdelegação, por meio da manutenção da Taxa Interna de Retorno (TIR) contratada, prescrita na proposta comercial da empresa vencedora do certame licitatório. Cabe destacar que o modelo licitatório escolhido determina que a empresa vencedora pela combinação de dois critérios: melhor técnica e maior valor de outorga pelo direito de exploração dos serviços, é em regime de tutela dos ativos (Ex.: Estações de tratamento, rede de água etc.) da AGESPISA.

Diante desse contexto, como órgão de controle externo, o TCE-PI foi chamado

a participar de audiência pública para discutir o processo de subdelegação, a qual deveria ocorrer antes da realização do certame licitatório. Desse convite resultou a suspensão da referida audiência e a instituição de uma comissão interinstitucional, por parte do TCE-PI, para promover uma análise técnica, jurídica e ambiental da proposta de subdelegação ofertada pela AGESPISA. Participaram dessa comissão as seguintes instituições: Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina (ARSETE), Companhia de Água e Esgoto do Piauí S.A. (AGESPISA), Controladoria Geral do Estado do Piauí (CGE-PI), Procuradoria Geral de Justiça (PGJ-PI), Procuradoria Geral do Estado do Piauí (PGE-PI), Secretaria Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMAR-PI) e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAM).

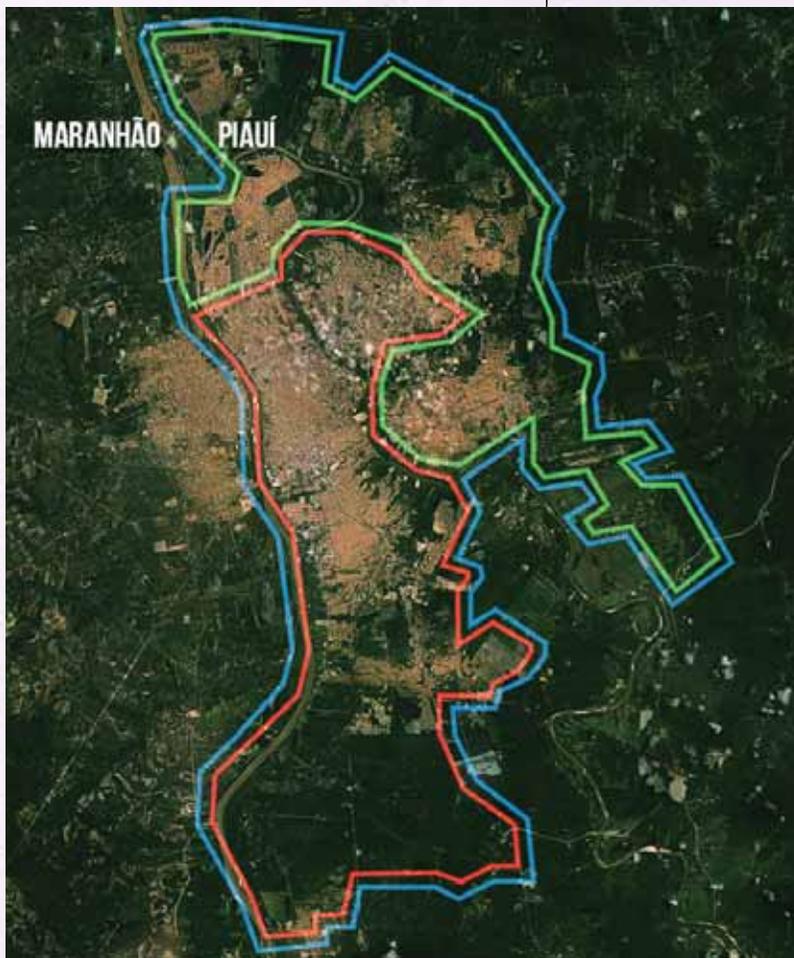
2. MODELAGEM DA PROPOSTA DE SUBDELEGAÇÃO

Em termos espaciais, a Figura 1 ilustra a abrangência espacial da proposta de subdelegação dos serviços de água/esgoto no município de Teresina, discriminando as responsabilidades e serviços a serem prestados pela AGESPISA e pela subdelegatária. Assim, em termos de divisão geográfica, a AGESPISA manteria

os serviços de água e esgoto nas regiões sul, centro-norte e central da cidade (Área 02 – linha vermelha), enquanto a subdelegatária atuaria nas zonas leste, norte e sudeste da área urbana do município (Área 01 – linha verde). Além disso, a subdelegatária ficaria responsável pelo fornecimento de água potável em toda a área urbana do município (Áreas 1 e 2 – linha azul), comercializando água tratada na Estação de Tratamento de Água da capital (ETA capital) com a AGESPISA.

A subdelegatária ainda seria a responsável pela gestão comercial dos ser-

viços de água/esgoto nas áreas 1 e 2, bem como a gestão integral dos hidrômetros e do cadastro socioeconômico dos usuários. Cabe destacar que, além da ETA capital, o município de Teresina só conta com sistemas de poços isolados para o atendimento da demanda por água potável nas zonas norte, leste e sudeste. É importante frisar que esse modelo de subdelegação faz com que a AGESPISA deixe de ser produtora de água potável para ser consumidora desse produto, em atacado, a ser fornecido pela subdelegatária.



■ AGESPISA

- Áreas hoje contempladas com serviço de esgoto;
- Distribuição de água e serviço de esgoto.

■ SUBDELEGAÇÃO

- Áreas hoje não contempladas com serviço de esgoto;
- Distribuição de água e serviço de esgoto.

■ SUBDELEGAÇÃO

- Em ambas as áreas;
- Produção/adução de água e gestão comercial.

Figura 1: Abrangência geográfica e descrição dos serviços de água/esgoto a serem prestados pela AGESPISA e pela Subdelegatária na área urbana do município de Teresina, PI.

Fonte: PROSERENCO JPM SS Ltda (Abril/2012). Modelagem com vistas a universalização do serviço de saneamento no mun. de Teresina, Volume I, Tomo I.

No modelo de concessão proposto, a operação do complexo ETA Capital, a prestação dos serviços de água e esgoto seriam as principais fontes de renda da subdelegatária durante os 35 anos de concessão, sendo que a ETA Capital representaria 32,6% de toda a receita no período (aproximadamente R\$1,88 bilhões); enquanto o serviço de água corresponderia a 39,2% (aproximadamente R\$2,26 bilhões); e de esgoto a 28,2% da referida receita (aproximadamente R\$1,63 bilhões), conforme modelagem realizada pela PROSERENCO JPM SS Ltda, empresa contratada pela AGESPISA para a elaboração do estudo de viabilidade econômica da proposta de subdelegação em epígrafe.

É importante ressaltar que essa modelagem admitiu a redução das perdas totais de água ao nível de 25% em 2027 (atualmente essas perdas são superiores a 50%), o que permitiria um aumento na oferta de água, uma diminuição da demanda e dos custos de produção de água e desativação dos sistemas de abastecimento de água alimentados por poços. A referida modelagem determinou ainda o custo unitário estimado de fornecimento do metro cúbico de água tratado (produção e macro distribuição) pela empresa subdelegatária em R\$1,52/m³, conforme PROSERENCO JPM SS Ltda.

Diante do exposto, torna-se fundamental avaliar a economicidade da subdelegação da ETA Capital frente ao contexto atual de operação estatal desse complexo de tratamento de água, por meio da comparação entre o custo atual e o previsto para a produção e o fornecimento do metro cúbico de água tratada.

3. DETERMINAÇÃO DAS DESPESAS DE PRODUÇÃO DE ÁGUA NO COMPLEXO ETA DA CAPITAL

DESPESAS DIRETAS

As despesas diretas correspondem aos gastos efetuados em materiais, equipamentos, pessoal e demais insumos (água e energia elétrica) diretamente envolvidos nas etapas de produção e macro distribuição de água potável. No caso da produção de água relacionada ao complexo ETA capital, as despesas diretas foram determinadas com base em informações da Retrospectiva Contábil Sintética e balancete contábil de 2012, fornecido pela AGESPISA. A seguir, a Tabela 1 apresenta a consolidação das despesas diretas de produção de água ocorridas em 2012 e vinculadas ao complexo ETA da capital.

Item	Descrição	Valor (R\$)/ano
4.01	DESPESAS DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO – DO(ETA)	26.418.761,20
4.01.1.1	Produção	5.949,60
4.01.1.2	Distribuição	800.878,71
4.01.2	Sistema de esgoto (Limpeza ETA)	5.365,76
4.01.4	Despesa da estrutura organizacional	24.857.143,00
4.01.4.0.0.01 e 09	Pessoal (Técnicos: salário+encargos)	6.518.357,27
4.01.4.0.0.02	Materiais (Produtos químicos)	4.766.238,84
4.01.4.0.0.03	Serviços de terceiros (Energia, PF e PJ)	13.557.869,91
4.01.4.0.0.04	Geral	14.676,98
4.02	DESPESAS COMERCIAIS	69.070,68
4.02.0.0.0.02	Materiais de expediente	69.020,68
4.02.0.0.0.03	Serviços de terceiros (PF)	50,00
4.03	DESPESAS ADMINISTRATIVAS (Adm. Local)	299.601,69
4.03.4.0.0.01 e 09	Pessoal (Gestor e administração: salário+encargos)	290.112,84
4.03.4.0.0.02	Materiais de escritório	3.700,23
4.03.4.0.0.03	Serviços de terceiros	380,00
4.03.4.0.0.04	Geral	5.408,62
4.04	DESPESAS CAPITALIZÁVEIS (Obras/Serv. Engenharia)	380.751,76

Fonte: Retrospectiva Contábil Sintética 2012 – AGESPISA.

A análise da Tabela 1 permite evidenciar que a atividade de produção de água potável do complexo ETA da capital consumiu um total de R\$26.418.761,20, no ano de 2012 (DD(ETA)). A maioria das despesas diretas (94,1%) abrange gastos com a operação e manutenção do complexo ETA (conta contábil 4.01), com destaque para as despesas com pessoal efetivo operacional (conta contábil 4.01.4.0.0.01 e 09 – 24,7% da DD(ETA)) e serviços de terceiros (conta 4.01.4.0.0.03 – 51,3% da DD(ETA)).

A primeira considera despesas com mão de obra operacional efetiva alocada para a atividade de produção de água potável, enquanto a segunda diz respeito ao fornecimento de energia elétrica e de mão de obra terceirizada para a ETA. Além dessas despesas, foram alocados gastos diretos de menor monta ao complexo ETA, incluindo: despesas comerciais (mat. expediente), administrativas locais e capitalizáveis (obras e serviços de engenharia).

4. DESPESAS INDIRETAS

As despesas indiretas constituem os gastos administrativos (pessoal, materiais e serviços etc.) indiretamente vinculados à atividade de produção e macrodistribuição de água potável. Dessa forma, uma vez determinadas as despesas diretas (DD(ETA)), torna-se necessário calcular as Despesas Indiretas da produção e adução do metro cúbico de água potável do complexo ETA capital (DI(ETA)), em 2012, de modo a compor os gastos com o fornecimento de serviços providos pela Administração Central da AGESPISA ao complexo ETA.

O valor da DI(ETA) foi determinado por meio da apropriação de uma parte das Despesas Indiretas da Unidade de Negócio Teresina (DI(Und.THE)), tendo como fator de incorporação a relação entre as Despesas Operacionais do Complexo ETA Capital (DO(ETA)) e as Despesas Operacionais do sistema de água/esgoto

de Teresina (DO(Und.THE)). Por sua vez, a DI(Und.THE) foi calculada a partir do total das Despesas Indiretas da Administração Central (DI(Adm.Central)), devidamente ponderado pela razão entre a Receita do Sistema Teresina (R(THE)) e a Receita Total da AGESPISA no Estado (R(E)).

A seguir, o Quadro 1 apresenta a memorial de cálculo da DI(ETA), dividido em duas etapas, são elas: a) cálculo da DI(Und.THE) e b) cálculo da DI(ETA). O referido memorial foi elaborado com base nas informações contidas no Relatório de Despesas e Receitas de Exploração da AGESPISA de 2012 (DEX-2012), disponibilizado pelo Departamento de Contabilidade da AGESPISA. Conforme demonstra a primeira etapa do Quadro 4.1, 52,6% (R\$66.892.917,48) das despesas totais da administração central (R\$127.178.152,59), em 2012, foram apropriadas como despesas indiretas do sistema de água/esgoto da capital, uma vez que a receita da unidade de negócio do sistema

Primeira Etapa: Cálculo das Despesas Indiretas da Unidade de Negócio Teresina - $D_{(Und.THE)}$	Segunda Etapa: Cálculo das Despesas Indiretas do Complexo ETA Capital - $D_{(ETA)}$
$D_{(Und.THE)} = \frac{R_{THE}}{R_E} * D_{(Adm.Central)}$ $D_{(Und.THE)} = \frac{169.254.929,88}{321.790.598,06} * 127.178.152,59$ $D_{(Und.THE)} = 66.892.971,48$	$D_{(ETA)} = \frac{D_{(ETA)}}{D_{Und.THE}} * D_{(Und.THE)}$ $D_{(ETA)} = \frac{26.418.761,20}{134.414.675,64} * 66.892.971,48$ $D_{(ETA)} = 13.147.592,93$

Quadro 1: Memorial de cálculo das Despesas Indiretas do complexo ETA capital (DI(ETA)), em 2012.

Fonte: Relatório de Despesas e Receitas de Exploração da AGESPISA – DEX-2012.

de água/esgoto de Teresina representa 52,6% da receita total da AGESPISA no Estado do Piauí, em 2012. Por sua vez, de acordo com a segunda etapa, a despesa indireta do complexo ETA capital equivale a 19,7% da despesa indireta do sistema de água/esgoto de Teresina, tendo como base de rateio proporcional entre a despesa operacional da ETA (R\$26.418.761,20/ano) e a despesa operacional total do sistema de água/esgoto da capital (R\$134.414.675,93/ano).

5. DESPESAS TOTAIS

Uma vez calculadas as despesas direta (DD(ETA)) e indireta (DI(ETA)) atuais da produção de água do completo ETA capital, procede-se à determinação da despesa total (DT(ETA)), ou seja, os gastos totais necessários para a operação e manutenção da ETA capital, situada no bairro Saci, em Teresina, PI. Assim, DT(ETA) é determinada pela soma entre a DD(ETA), R\$26.418.761,20/ano, e a DI(ETA), R\$13.147.592,93/ano. Desta forma, a despesa total com a atividade de produção e adução de água do complexo ETA da capital, em 2012, alcançou o valor de R\$39.566.354,13 (DT(ETA) = R\$39.566.354,13/ano), conforme demonstrativos contábeis fornecidos pela AGESPISA. Analisando esses números,

vale ressaltar que as despesas indiretas representam 33,2% da despesa total do complexo ETA capital, o que representa um percentual razoável, quando comparado a valores práticos em obras civis (35%) e rodoviárias (26%).

6. CÁLCULO DO CUSTO UNITÁRIO ATUAL DO METRO CÚBICO DE ÁGUA PRODUZIDA E ADUZIDA PELO COMPLEXO ETA CAPITAL

Determinada a despesa total com o complexo ETA capital, procede-se à estimativa do valor unitário da despesa realizada pela AGESPISA para produzir e macro-distribuir (aduzir) uma unidade de m³ de água potável (C(m³)), em Teresina, no ano de 2012. O cálculo desse valor unitário é efetuado pela razão entre a despesa total do complexo ETA capital (DT(ETA) = R\$39.566.354,13/ano 2012) e volume total de água faturado (VF(ETA)) pela AGESPISA, em Teresina, que foi de 42.575.915 m³ no ano de 2011, conforme Proserenco JPM SS Ltda. Desta forma, o valor do C(m³) da água produzida no complexo ETA capital é igual a R\$0,929/m³, conforme Quadro 2.

FÓRMULA	APLICAÇÃO	RESULTADO
$C_{(m^3)} = \frac{DT_{ETA}}{VF_{ETA}}$	$C_{(m^3)} = \frac{39.566.354,13}{42.575.915}$	$C_{(m^3)} = R\$0,929/m^3$

Quadro 2: Memorial de cálculo do custo unitário de produção e adução do metro cúbico de água potável no complexo ETA capital.

Fonte: Demonstrativos contábeis do exercício 2012 e Relatório de Despesas e Receitas de Exploração da AGESPISA – DEX-2012.

É importante frisar que, embora os parâmetros supracitados correspondam a exercícios distintos, optou-se por usar o mesmo valor de volume de água faturado empregado no estudo de viabilidade econômica da proposta de subdelegação, visando manter a isonomia na análise comparativa.

Uma vez determinado o custo unitário de produção de água potável, atualmente praticado pela AGESPISA, no complexo ETA da capital, R\$0,929/m³, torna-se necessária a realização de uma análise comparativa com o custo estimado de fornecimento de água tratada (produção e macro distribuição) pela empresa Subdelegatária, R\$1,52/m³, conforme estabelecido pelo estudo de viabilidade econômica da subdelegação parcial do sistema de água e esgoto em Teresina. A análise comparativa dos valores revela que o custo unitário atual de produção e adução de água no complexo ETA capital é R\$0,591, inferior àquele estimado na proposta de subdelegação, o que indica que o custo unitário estimado é 63% maior que o custo unitário atualmente praticado pela AGESPISA, para a produção e adução de água potável em Teresina. Dessa forma, infere-se que a concessão da produção de água realizada no complexo ETA da capital não é vantajosa para a Administração Pública, pois onera o valor a ser pago pelo m³ de água produzida.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da análise comparativa entre o custo unitário atual de produção de água da AGESPISA (R\$0,929/m³) e o da proposta de fornecimento de água tratada pela Subdelegatária (R\$1,520/m³) revelaram ser mais vantajoso o modelo atual de produção e macro distribuição de água implementado pela AGESPISA.

Cabe destacar que os custos atuais de produção e macro distribuição de água potável, praticados pela AGESPISA, ainda podem se beneficiar de medidas de otimização operacional e de redução de perdas que devem reduzir ainda mais o custo unitário de R\$0,929/m³. Assim, ações de redução das perdas devem acarretar em diminuição da demanda do volume de água produzida, reduzindo os custos com produtos químicos de tratamento. Além disso, a realização de investimentos na redução das perdas na distribuição física (setorização) permitiria diminuir a necessidade de recalque contínuo (24h por dia) do sistema de bombeamento do complexo ETA capital. Com a racionalização da operação do sistema de recalque ocorreria uma redução significativa nas despesas com o fornecimento de energia elétrica para o complexo ETA capital, uma vez que o sistema de bombas poderia operar somente nos horários de entre pico, em que a tarifa de energia é reduzida.

Além das medidas de otimização e dos investimentos supracitados, o valor estimado para o custo unitário atual de

produção e adução de água potável do complexo ETA capital (R\$0,929/m³) pode sofrer ainda mais redução, caso se adote uma modelagem mais criteriosa para a apropriação dos custos indiretos da administração. Assim, essa modelagem alternativa deverá medir de forma objetiva as despesas dos serviços indiretos da administração central que efetivamente são usadas pelo complexo ETA capital. Tal hipótese encontra lastro no fato de o referido custo unitário (R\$0,929/m³) ser composto por 33,2% de despesas indiretas vinculadas à administração, o que constitui em uma proporção significativa das despesas totais (R\$39.566.354,13/ano de 2012) com a produção de água potável realizadas pelo complexo ETA capital.

A título de referência comparativa, o Acórdão nº 2.369-36/2011 do Tribunal de Contas da União (TCU) de 31/08/2011, estabelece um valor máximo de 10% para a parcela da administração central a ser empregada na composição da Bonificação de Despesas Indiretas (BDI) de obras hídricas de saneamento básico, cujo valor não pode exceder 31,8% do custo direto da obra.

Não obstante a demonstração da economicidade das despesas atuais de produção e adução de água do complexo ETA capital, comparativamente à proposta de subdelegação, é importante salientar que a produção de água potável para abastecimento humano é uma função estatal estratégica para a saúde e a segurança pública. Desse modo, visando res-

guardar a preservação do interesse público, é fundamental que a atividade de produção e macro distribuição de água potável seja controlada diretamente pelo Estado, tendo sua execução sob a tutela de entidades públicas.

8. REFERÊNCIAS

Proserenco JPM SS Ltda (2012). Modelagem com Vistas à Universalização do Serviço de Saneamento no Município de Teresina – Volume I, Tomo I – Memorial Descritivo. Relatório Técnico.

AGESPISA (2012) Retrospectiva Contábil Sintética e balancetes contábeis.

AGESPISA (2012) Relatório de Despesas de Exploração DEX-2012.

AGESPISA (2012) Demonstrativos contábeis do exercício de 2012.

TCU (2011) Acórdão nº2.369-36 - Adoção de Valores Referenciais Para Taxas de Benefício e Despesas Indiretas – BDI para Diferentes Tipos de Obras e Serviços de Engenharia e para Itens Específicos para a Aquisição de Produtos. Orientações às Unidades Técnicas. Determinação à SEGECEX que Constitua Grupo de Trabalho Interdisciplinar Com Vistas a Efetuar a Verificação da Adequabilidade dos Parâmetros Utilizados e da Representatividade das Amostras Seleccionadas, Tanto no Âmbito Destes Autos Quanto no Estudo aue Originou o Acórdão N. 325/2007 – Plenário.



A ESTABILIDADE GESTACIONAL DAS SERVIDORAS PÚBLICAS NOS CASOS DE VÍNCULO ADMINISTRATIVO PRECÁRIO

Maísa de Carvalho Gonçalves Nunes Reis

RESUMO

As normas destinadas a valorizar a instituição da família, a proporcionar à mulher condições de permanência no mercado de trabalho e a assegurar a qualidade de vida da gestante são de importância inquestionável e acabaram por fundamentar decisão do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as servidoras públicas e empregadas gestantes, inclusive as contratadas a título precário, independentemente do regime jurídico de trabalho, têm direito à estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. A consolidação desse entendimento dentro do Supremo Tribunal Federal representa significativo avanço no que se refere à proteção das condições de existência da gestante e do

nascituro, porém, sendo resultado de técnica interpretativa que ultrapassa o texto positivado pelo legislador constituinte, merece estudo aprofundado quanto à verificação do fenômeno da mutação constitucional e quanto à sua repercussão no ordenamento jurídico. Nesse cenário, a pesquisa que fundamenta este trabalho monográfico propõe a análise das consequências ocasionadas pelo entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal quanto ao direito da gestante à estabilidade provisória, verificando as contrariedades ocasionadas aos princípios que norteiam as atividades da Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Estabilidade provisória da gestante. Princípios da Administração Pública. Mutação Constitucional. Repercussão.



ABSTRACT

Rules designed to enhance the institution of the family, to provide conditions for women to remain in the labor market and to ensure the quality of life of the pregnant woman are of unquestionable importance and became the basis of the Supreme Court's decision in the sense that public servants and employed pregnant women, including those hired on a temporary basis, regardless of the legal regime of work, are entitled to provisional stability from confirmation of pregnancy up to five months after the childbirth. The consolidation of this understanding at the Federal Supreme Court represents significant progress regarding to the protection of the living conditions of the pregnant woman and her unborn child,

however, being the result of interpretative technique that goes beyond the text defined by the constitutional legislator, further study is necessary to analyze the occurrence of constitutional mutation and the repercussions in the legal system. In this scenario, the research underlying this monograph proposes the analysis of the consequences caused by the consolidated understanding in the Supreme Court regarding to the right of the pregnant woman to provisional stability, checking the setbacks caused to the principles that guide the activities of the Public Administration.

KEYWORDS: Temporary stability of the pregnant woman. Public Administration's principles. Constitutional mutation. Repercussions.

1. INTRODUÇÃO

Os organismos internacionais e o próprio ordenamento jurídico brasileiro, por diversas vezes, visualizaram a necessidade de proteger a mulher no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos, bem como, instrumentalizaram a valorização da maternidade e priorizaram a instituição da família, como quando a Constituição Federal a descreveu como a base da sociedade.

Nesse contexto, o legislador constituinte, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, em seu art. 10, inciso II, alínea "b", previu o direito à estabilidade provisória da gestante, o qual aduz que, até a promulgação da lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição Federal, fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Instado a interpretar a norma constitucional transitória sobre o direito à estabilidade provisória da gestante, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido de que o referido dispositivo deve assegurar a estabilidade provisória de até cinco meses depois do parto, inclusive, às servidoras públicas, independentemente do regime jurídico a elas aplicável.

Sendo assim, mesmo as servidoras vinculadas à Administração de forma essencialmente precária, como ocorre nos casos das contratações por necessidade

temporária de excepcional interesse público e dos cargos comissionados, têm direito à permanência provisória no cargo público e, no caso de seu afastamento, assistir-lhe-ia o direito a uma indenização correspondente aos valores que receberia até o quinto mês após o parto, como se tivesse permanecido em suas funções.

O entendimento consolidado no referido tribunal é oriundo de interpretação evolutiva, de modo que o dispositivo do ADCT recebeu força de aplicação maior que o previsto pelo legislador constituinte. Caracteriza-se, assim, o fenômeno da mutação constitucional, que se dá quando um determinado dispositivo percebe mudança de significação, mas, sem alteração de seu texto normativo.

Nesse sentido, estudar as implicações resultantes da interpretação realizada pelo Supremo Tribunal Federal frente aos institutos dos cargos em comissão e dos contratos por necessidade temporária é tarefa valorosa no âmbito social e jurídico, tendo em vista que tal processo jurisprudencial menosprezou a precariedade peculiar dos referidos vínculos administrativos em prol do direito à estabilidade provisória da gestante.

Desse modo, o objetivo geral deste trabalho monográfico é analisar o direito à estabilidade provisória da servidora pública gestante, concedido por força de decisão do Supremo Tribunal Federal, independentemente de quão precário seja o vínculo mantido entre a funcionária e a

Administração Pública, para, em seguida, avaliar as consequências da referida atividade jurisdicional em relação aos preceitos constitucionais e administrativos.

2. A PROTEÇÃO OFERECIDA À MULHER E À MATERNIDADE

Evolutivamente, os organismos atuantes no exercício de regular a vida em sociedade constataram a necessidade de proteger os institutos da família, da maternidade e do trabalho da mulher, considerando tal medida o único meio de afastar a discriminação e assegurar justiça na concretização dos direitos da mãe participante do mercado de trabalho e do nascituro.

No Brasil, a preocupação com o trabalho da mulher e com a maternidade tomou sua principal forma com a Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. A Seção V do Capítulo III, “Da proteção do trabalho da mulher”, da CLT, tratou especificamente da proteção à maternidade, tendo em seu artigo inaugural a determinação de que “não constitui justo motivo para a rescisão do contrato de trabalho da mulher o fato de haver contraído matrimônio ou de encontrar-se em estado de gravidez¹”.

Também restou garantido, com o art. 392 da CLT, o direito à licença-maternidade de 120 dias, sem prejuízo do emprego e do salário, período durante o qual a mu-

lher terá direito a seu salário integral que, quando variável, será calculado de acordo com a média dos últimos seis meses de trabalho, bem como aos direitos e vantagens adquiridos, sendo-lhe facultado reverter à função que anteriormente ocupava².

Com o advento da Constituição Federal de 1988, evidenciou-se a busca por assegurar a igualdade entre as pessoas, de forma a tratar todos de maneira a minimizar desigualdades provocadas pelas peculiaridades de cada um. É o caso da mulher no mercado de trabalho, tendo em vista a necessidade de proteção específica para que seja respeitado seu direito à equidade de oportunidades e condições em relação ao homem.

A proteção oferecida à mulher revela preocupação com o fato de a maternidade ser historicamente entendida como um fator interferente no trabalho feminino. Portanto, justifica-se a criação de institutos que impeçam o aparecimento de consequências negativas no trabalho da mulher pelo simples fato de estarem grávidas ou suscetíveis a engravidar.

Nesse contexto, os direitos relacionados à proteção da maternidade (licença maternidade e horários de amamentação, por exemplo) são constantemente associados a maiores custos da mão de obra feminina³, tornando providencial medidas constitucionais que proporcionem segurança à mulher empregada.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, em seu art. 10, inciso

1 - BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 1 out. 2014.

2 - Ibid.

3 - ABRAMO, L. A situação da mulher latino-americana. O mercado de trabalho no contexto de reestruturação. Mulher e Trabalho Experiências de ação afirmativa, SP, Boitempo Editorial, abr. 2000. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_lais8889.pdf>. Acesso em: 07 set. 2014.

II, alínea “b”, dispõe sobre o direito à estabilidade da gestante:

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição: [...]

II - fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa: [...]

b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto⁴.

O entendimento reiterado do Tribunal Superior do Trabalho, decorrente da interpretação do art. do ADCT supracitado, acabou por culminar na edição da Súmula 244 e foi no sentido de que, nos contratos por prazo determinado, a empregada gestante não possui direito à estabilidade, tendo em vista que a extinção da relação de emprego dá-se em consequência do término do prazo, não por dispensa arbitrária ou sem justa causa, como previu o legislador constituinte.

Com efeito, o item III da súmula 244 do TST, em sua redação original, previa:

III - Não há direito da empregada gestante à estabilidade provisória na hipótese de admissão mediante contrato de experiência, visto que a extinção da relação de emprego, em face do término do prazo, não constitui dispensa arbitrária ou sem justa causa⁵.

Instado a manifestar-se, o Supremo Tribunal Federal firmou posicionamento

contrário, no sentido de que o ADCT assegura à empregada gestante a estabilidade provisória de até cinco meses após o parto, independentemente do regime jurídico de trabalho.

Esse entendimento influenciou o posicionamento dos ministros da seara trabalhista, os quais, no dia 14/09/2012, durante a Semana de Atualização de Jurisprudência, acabaram por alterar o conteúdo da Súmula 244, inciso III, que passou a seguir a linha de pensamento do STF:

Súmula, 244, III: A empregada gestante tem direito à estabilidade provisória prevista no art.10, inciso II, alínea b, do ADCT, mesmo na hipótese de admissão mediante contrato por tempo determinado⁶.

Ao decidir que as gestantes - servidoras públicas ou trabalhadoras, qualquer que seja o regime jurídico a elas aplicável, não importando o caráter de seu vínculo, se administrativo ou de natureza contratual (CLT), mesmo aquelas ocupantes de cargo em comissão ou exercentes de função de confiança ou, ainda, as contratadas por prazo determinado, inclusive na hipótese prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição, ou admitidas a título precário – têm direito público subjetivo à estabilidade provisória⁷, o Supremo Tribunal Federal acabou por ampliar a abrangência do direito previsto no art. 10, inciso II, alínea “b” do ADCT.

Passa-se, então, à análise do direito à estabilidade provisória concedido à servidora pública gestante, ainda que ela

4 - BRASIL. Constituição (1988). Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Senado, 1988.

5 - BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Antiga redação da Súmula nº 244.

6 - BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmulas do TST. In: Vade Mecum: Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Livia Céspedes e Juliana Nicoletti. 16. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1933.

esteja vinculada à Administração de forma essencialmente precária (cargos em comissão ou contratação por prazo determinado pela Administração Pública).

3. AGENTES PÚBLICOS

O direito concedido às servidoras públicas gestantes, ainda que vinculadas à Administração Pública de forma precária, ou seja, nos casos das ocupantes de cargos comissionados e das contratadas temporariamente para atender excepcional interesse público, exige um estudo da natureza dos vínculos dos agentes públicos.

A expressão “agente público” é, corriqueiramente, utilizada em sentido bastante amplo, quando pretende designar de forma indistinta e genérica os “sujeitos que exercem funções públicas, que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico⁸”.

A classificação dos agentes públicos pode ser realizada, dentre outras formas, conforme a força de suas decisões (agentes políticos ou servidores estatais), as pessoas jurídicas em que atuam (pessoas jurídicas de direito público ou direito privado) e o regime jurídico a que se submetem (regime estatutário ou celetista).

Em relação aos servidores estatais, a definição segue o critério residual, de forma que os agentes públicos não abrangidos pela conceituação das demais categorias recebem essa classificação. Esses servi-

dores “contam com uma relação de trabalho de natureza profissional, de caráter não eventual e sob vínculo de dependência”.

A categoria dos servidores estatais subdivide-se, ainda, em: servidores das pessoas governamentais de direito privado (aqueles que atuam na Administração Pública Indireta com regime jurídico de direito privado) e servidores públicos. Segundo os ensinamentos de Marçal Justen Filho,

O servidor público é uma pessoa física que atua como órgão de uma pessoa jurídica de direito público mediante vínculo jurídico de direito público, caracterizado pela investidura em posição jurídica criada por lei, pela ausência de função política, pela ausência de integração em corporações militares e pela remuneração proveniente dos cofres públicos¹⁰.

Os servidores públicos podem ser classificados, dentre outras formas, de acordo com a titularidade de cargo público. São duas as categorias: servidores investidos em cargo público e pessoal contratado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Quanto à titularidade dos cargos públicos, Marçal Justen Filho ensina:

A posição jurídica do servidor público é criada por lei, ainda que indiretamente. Usualmente, o servidor público ocupa um cargo público, cuja criação somente se pode fazer por meio de lei. No entan-

7 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no recurso extraordinário nº 634.093**. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Publicação: Dje Data: 07/12/2011.

Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1609454>>. Acesso em: 1 out. 2014.

8 - MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. Ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 605.

9 - *Ibid*, p. 610.

10 - JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 846.

to, o art. 37, XI, da CF/88 autoriza que a lei estabeleça casos de contratação temporária, os quais não envolverão a investidura do indivíduo em um cargo público¹¹.

Somente conhecendo os possíveis vínculos firmados com a Administração Pública, é possível analisar as condições sob as quais a gestante está submetida quando atua sob o título de servidora pública e, assim, estudar as implicações resultantes da significação atribuída ao art. 10, inciso II, alínea "b" do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, pelo Supremo Tribunal Federal, o qual determinou que a servidora pública gestante faz jus à estabilidade provisória de até cinco meses após o parto, independentemente do regime jurídico a ela aplicável.

Os vínculos administrativos das servidoras públicas que importam ao presente estudo são aqueles essencialmente precários, ou seja, aqueles em que não se atua com perspectiva de estabilidade ou, ainda, quando não há segurança em relação à manutenção do cargo público - cargos comissionados e contratação para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Nesses casos, questiona-se a compatibilidade com o instituto da estabilidade provisória, tendo em vista que aos vínculos dotados de precariedade foi atribuída garantia de emprego por determinado período de tempo.

3.1 Os cargos em comissão

A investidura em cargo público ocorre por duas vias constitucionalmente previstas, por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou quando se tratar de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

É o que dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, II:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.¹²

Quanto à investidura por meio de aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, têm-se os denominados cargos de provimento efetivo, os quais possuem por característica essencial a restrição quanto à extinção do vínculo jurídico mantido com a Administração. Nesses casos, o indivíduo possui perspectiva de que, com o passar do tempo, venha a adquirir o direito à estabilidade.

No entanto, quanto aos cargos públicos decorrentes de investidura por comissão, não incide a perspectiva de estabilidade, é o que ensina Celso Antônio:

¹¹ - JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo, 8. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 847.

¹² - BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

*Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nutum, isto é, livremente, quem os esteja titularizando.*¹³

Portanto, os cargos em comissão parecem não suportar a ideia de manter o vínculo de uma servidora pública pelo fato do estado de gravidez. Em verdade, o entendimento que vem sendo reiterado no Supremo Tribunal Federal quanto à estabilidade provisória das gestantes comissionadas reconhece que não há que se falar em reintegração ao cargo em comissão, mas, não descarta o direito à indenização da servidora exonerada, com fundamento na garantia de emprego.

3.2 Contratos temporários para atender excepcional interesse público

A contratação de pessoal por tempo determinado visa ao atendimento de necessidades extraordinárias da Administração Pública quando o interesse público assim o exigir. As hipóteses de contratação temporária admitidas são excepcionais, somente nas situações cuja demanda de serviço seja incompatível com a contratação de pessoal permanente.

Essa modalidade de contratação está prevista na Constituição Federal, em seu inciso IX do art. 37:

*A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.*¹⁴

A legislação infraconstitucional criada para regulamentar essa espécie de contratação é a Lei nº 8.745/93, a qual foi alterada pelas Leis nº 9.849/99, 10.667/2003, 10.973/2004, 11.123/2005 e 11.440/2006 e cuja aplicação fica adstrita aos órgãos da Administração Direta federal, às autarquias e às fundações públicas federais.

A lei regulamentadora trata da improrrogabilidade das contratações de pessoal temporário pela Administração Pública, consagrada em seu art. 4º, da Lei nº 8.745/93 (alterado pelo art. 1º da Lei nº 9.849/99), cuja redação é a que se segue:

Art. 4º As contratações serão feitas por tempo determinado e improrrogável, observados os seguintes prazos:

I - seis meses, nos casos dos incisos I e II do art. 2º;

II - até vinte e quatro meses, nos casos dos incisos III e VI, alíneas "b" e "e", do art. 2º;

III - doze meses, nos casos dos incisos IV e VI, alíneas "c", "d" e "f", do art. 2º;

IV - até quatro anos, nos casos dos incisos V e VI do art. 2º."

Há de se observar que as circunstâncias em que são realizadas as contratações fazem excepcionar a regra constitucional do concurso público, de modo que a seleção dos contratados deve ser feita por procedimento simplificado¹⁵.

13 - DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 269

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

15 - BRASIL. Decreto nº 4.748/03. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4748.htm>.

Acesso em: 11 out. 2014.

Ressalta-se a obrigatoriedade de observância do caráter do serviço a ser contratado. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de lei estadual capixaba que disciplinou a contratação temporária de servidores públicos da área da saúde, sob os argumentos de que, para que se efetue a contratação temporária, é necessário que não apenas seja estipulado o prazo de contratação em lei, mas, principalmente, que o serviço a ser prestado revista-se do caráter da temporariedade. Dessa forma, considerando a essencialidade dos serviços de saúde, a lei foi considerada ofensiva aos termos da Constituição Federal¹⁶.

A Lei nº 8.745/93 traz em seu texto:

*Art. 12. O contrato firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á, sem direito a indenizações:
I - pelo término do prazo contratual.¹⁷*

Assim, a lei apresenta elementos que evidenciam o caráter temporário e precário do vínculo estabelecido entre o contratado e a Administração, de forma que o artigo supracitado determina, expressamente, que a extinção programada do contrato deve ocorrer de maneira a não ensejar qualquer direito à indenização.

Nesse contexto, insurge a discussão referente à decisão do Supremo Tribunal Federal que concedeu para a gestante o direito à estabilidade provisória de até cinco meses após o parto, inclusive para as contratadas por necessidade temporária de excepcional interesse público.

4. O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No ano de 2009, a segunda turma do Supremo Tribunal Federal consolidou o posicionamento reiterado quanto ao tema da estabilidade provisória concedida às gestantes, no sentido de que

as servidoras públicas e empregadas gestantes, inclusive as contratadas a título precário, independentemente do regime jurídico de trabalho, têm direito à licença-maternidade de cento e vinte dias e à estabilidade provisória desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, nos termos do art. 7º, XVIII, da Constituição do Brasil e do art. 10, II, "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁸.

Por seu turno, quando do julgamento do agravo regimental no recurso extraordinário nº 634.093, o Ministro Celso de Mello referiu-se, expressamente, à estabilidade provisória das gestantes ocupantes de cargos comissionados e contratadas por necessidade temporária de excepcional interesse público.

É teor do voto do relator Celso de Mello:

Cabe observar, por oportuno, em face do contexto que emerge desta causa, que o legislador constituinte, consciente das responsabilidades assumidas pelo

¹⁶ - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade 3430-8**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de Publicação: Dje Data: 23/10/2009. Disponível em: < <http://redir.stfjus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=604552>>. Acesso em: 5 out. 2014.

¹⁷ - Congresso Nacional. **Lei nº 8.745, de 09 de Dezembro de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745compilada.htm>. Acesso em: 16 nov. 2013.

Estado brasileiro no plano internacional (Convenção OIT nº 103, de 1952, promulgada pelo Decreto nº 58.821/66, Artigo VI) e tendo presente a necessidade de dispensar efetiva proteção à maternidade e ao nascituro (FRANCISCO ANTONIO DE OLIVEIRA, "Comentários aos Enunciados do TST", p. 614, 4ª ed., 1997, RT), veio a estabelecer, em favor da empregada gestante, expressiva garantia de caráter social, consistente na outorga, a essa trabalhadora, de estabilidade provisória, nos termos previstos no art. 10, II, "b", do ADCT, que representa, ao lado da licença-maternidade, prerrogativa jurídica igualmente atribuída à servidora pública gestante, como resulta da norma de extensão inscrita no art. 39, § 3º, da Constituição, sendo irrelevante, para esse específico efeito, que se cuide de ocupante de cargo em comissão, como sucede na espécie. (...) as gestantes – quer se trate de servidoras públicas, quer se cuide de trabalhadoras, qual quer que seja o regime jurídico a elas aplicável, não importando se de caráter administrativo ou de natureza contratual (CLT), mesmo aquelas ocupantes de cargo em comissão ou exercentes de função de confiança ou, ainda, as contratadas por prazo determinado, inclusive na hipótese prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição, ou admitidas a título precário – têm direito público subjetivo à estabilidade provisória, desde a confirmação do estado fisiológico de gravidez até cinco (5) meses após o parto (ADCT, art. 10, II, "b"), e, também, à licença-maternidade de 120 dias (CF, art. 7º, XVIII, c/c o art. 39, § 3º), sendo-lhes preservada, em consequência, nesse pe-

ríodo, a integridade do vínculo jurídico que as une à Administração Pública ou ao empregador, sem prejuízo da integral percepção do estipêndio funcional ou da remuneração laboral. Se sobrevier, no entanto, em referido período, dispensa arbitrária ou sem justa causa de que resulte a extinção do vínculo jurídico-administrativo ou da relação contratual da gestante (servidora pública ou trabalhadora), assistir-lhe-á o direito a uma indenização correspondente aos valores que receberia até cinco (5) meses após o parto, caso inoconresse tal dispensa¹⁹.

Desse modo, restou reconhecida, como direito público subjetivo, a estabilidade provisória da gestante, desde a confirmação do estado fisiológico de gravidez até cinco (5) meses após o parto, mesmo àquelas ocupantes de cargo em comissão ou, ainda, às contratadas temporariamente para atender excepcional interesse público. Sendo que, se sobrevier, no referido período, dispensa arbitrária ou sem justa causa de que resulte a extinção do vínculo jurídico-administrativo da gestante, assistir-lhe-á o direito a uma indenização correspondente aos valores que receberia até cinco (5) meses após o parto.

O itinerário percorrido pelo Supremo Tribunal Federal quando da formação de seu pensamento em relação ao debate sobre a estabilidade provisória da gestante possibilita uma análise acerca das implicações trazidas ao ordenamento jurídico, porquanto se trata de uma inovação do ponto de vista da interpretação positiva.

18 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 600.057-0**. Relator: Ministro Eros Grau. Data de Publicação: Dje Data: 23/10/2009. Disponível em: <<http://stfjusbrasil.com.br/jurisprudencia/5411174/agregno-recurso-extraordinario-re-600057-sc>>. Acesso em: 1 out. 2014.

19 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 634.093**. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Publicação: Dje Data: 07/12/2011. Disponível em: <<http://redir.stfjus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1941265>>. Acesso em: 1 out. 2014.

O Supremo Tribunal Federal reconhece o direito à estabilidade provisória, inclusive, às servidoras públicas gestantes vinculadas à Administração de maneira precária, na medida em que visualiza paridade entre tal garantia e o instituto da licença-maternidade, previsto no art. 7º, inciso XVIII da Constituição Federal, o qual recebeu força extensiva às servidoras públicas por força do art. 39, § 3º da Lei Maior.

É o que preceituam tais disposições constitucionais:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...]

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias. (...) ²⁰

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes [...] ²¹

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (...) ²²

O Supremo Tribunal Federal, imbuído da intenção de proteger a maternidade, a infância e o trabalho da mulher, considerou que a norma prevista no ADCT, tomando como parâmetro a disposição do

art. 39, § 3º da Constituição Federal, que ampliou o direito à licença-maternidade, também deve ser aplicada no caso de servidoras públicas.

Considerando que o dispositivo que amplia a abrangência de determinadas garantias sociais previstas no art. 7º da Constituição aos servidores públicos não fez nenhuma distinção quanto aos tipos de vínculos possíveis a serem estabelecidos com a Administração, restou determinado que a estabilidade provisória é devida a qualquer tipo de servidora pública gestante, independentemente de quão precário seja o vínculo jurídico que a mantém.

Com efeito, é possível identificar os fatores e os meios que levaram o Supremo Tribunal Federal a elevar o dispositivo da estabilidade provisória ao status de inderrogável garantia social de índole constitucional²², observando-se que a necessidade de valorização dos direitos relacionados à maternidade, à infância e à proteção da família permitiu a abertura do sistema jurídico, de forma a impossibilitar a ocorrência de prejuízo a esses direitos.

O balanço feito pelo STF sopesou os valores relacionados à maternidade e o interesse público referente à austeridade de consagrados institutos constitucionais. O Ministro Aloysio Corrêa da Veiga, do Tribunal Superior do Trabalho, apresenta o seguinte posicionamento quanto à estabilidade da gestante em detrimento do princípio da supremacia do interesse público:

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

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

22 - BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 287.905-3**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Data de Publicação: Dje Data: 30/06/2006.

Disponível em: <<http://stfjusbrasil.com.br/jurisprudencia/764072/recurso-extraordinario-re-287905-sc>>. Acesso em: 1 out. 2014.

*A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de natureza principiológica, tutela tanto interesses individuais quanto interesses públicos, sendo certo que, em regra, prevalece a supremacia do interesse público; contudo, quando o interesse individual materializa-se no direito à vida previsto no caput do art. 5º da CF, vale dizer, a vida uterina e do nascituro, há que se afastar o interesse genérico de toda a sociedade, paralisando, nessa hipótese, os efeitos dos princípios encartados no art. 37, caput, da Constituição Federal.*²³

Em que pese tal reconhecimento, a classificação dos vínculos administrativos e suas essencialidades tornam perceptível a celeuma existente quanto à garantia da estabilidade provisória às servidoras públicas gestantes vinculadas precariamente à Administração.

5. MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES

5.1 MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Nas últimas duas décadas, houve profunda transformação do que se entende por interpretação constitucional. Se, no passado, Ferdinand Lassale²⁴ visualizava a Constituição como a soma dos fatores reais de poder que regem uma determinada nação, sendo o texto constitucional

nada mais que uma folha de papel, nos tempos atuais, a Constituição passou a ser o eixo interpretativo de todo o ordenamento e, quanto à sua própria interpretação, foram incorporados à prática judicial métodos bastante dinâmicos.

A efetividade da Constituição tem sido a preocupação central de muitos dos pensadores brasileiros do direito constitucional, que em seu conjunto compõem uma corrente teórica que podemos denominar de constitucionalismo brasileiro da efetividade.²⁵

Essa nova perspectiva, em relação ao constitucionalismo, foi desenvolvida pela doutrina a partir do início do século XXI e denominada de neoconstitucionalismo. Conforme ensina Pedro Lenza,

*Busca-se dentro dessa nova realidade, não mais apenas atrelar o constitucionalismo à ideia de limitação do poder público, mas, acima de tudo, buscar a eficácia da Constituição, deixando o texto de ter um caráter meramente retórico e passando a ser mais efetivo, especialmente diante da expectativa de concretização dos direitos fundamentais.*²⁶

Com o advento da Constituição Federal de 1988, surgiu um novo ambiente político e jurídico, momento no qual foram consagrados o Estado de Direito, a democracia e os direitos fundamentais. Neste quadro, evidenciou-se a necessidade de defesa da força normativa da Constituição, como um compromisso de

23 - BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista no Processo nº 2211/2000-028-01-00.5.** Brasília, Relator Aloysio Corrêa da Veiga, Sexta Turma, DJ 29.05.2009.

24 - LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição.** 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris. 2010, 48 p.

25 - BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 288.

26 - LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 62.

constitucionalização do direito infraconstitucional.

Uadi Lammêgo Bulos denomina as Constituições de “organismos vivos”, no sentido de que possuem íntimo vínculo dialético com o meio circundante, com as forças presentes na sociedade, bem como, com as crenças, as convicções, as aspirações e anseios populares, a economia e a burocracia, entre outros.²⁷

Ainda na obra do professor, é apresentada uma noção do que seria a mutação constitucional, objeto de estudo do presente tópico, a qual, em suma, representa a possibilidade de modificação do sentido do texto constitucional sem a utilização do processo formal de alteração e, nas palavras do constitucionalista:

*O caráter dinâmico e prospectivo da ordem jurídica propicia o redimensionamento da realidade normativa, onde as constituições, sem revisões ou emendas, assumem significados novos, expressando uma temporalidade própria, caracterizada por um renovar-se, um refazer-se de soluções, que, muitas vezes, não promanam de reformas constitucionais.*²⁸

Classificação inovadora foi proposta por Dau-Lin, o qual dividiu as mutações constitucionais em quatro espécies: mutação constitucional mediante prática estatal que não viola formalmente a Constituição, mutação constitucional mediante impossibilidade de exercício de certos direitos estatuídos constitucionalmente, mutação constitucional mediante práti-

ca estatal contraditória à Constituição e mutação constitucional mediante interpretação.²⁹

A mutação constitucional é a alteração semântica dos preceitos da Constituição atribuída à modificação do ambiente histórico, social e político, sem que, para isso, haja mudança no texto da norma.

Nesse sentido, aduz Nelson Nery Júnior que

*mutação constitucional (Verfassungswandlung) é a modificação natural e não forçada que ocorre na Constituição, sem alteração do texto, em virtude de interpretação legislativa, administrativa e jurisdicional, bem como por práticas, usos e costumes.*³⁰

O fenômeno pode ser entendido em seu aspecto positivo, funcionando como uma “ferramenta de atualização constitucional, e, por que não dizer, democrática, podendo ser usada, inclusive, para corrigir desvios aos quais a democracia possa estar exposta e, assim, eliminar riscos latentes ou declarados”.³¹

Ainda, considerando o nomadismo do cenário político e social, depreende-se que a mutação constitucional é instituto vital à Constituição, isso, pois, se estática e intransigente, o destino constitucional aproximar-se-ia do obsoletismo. Nas palavras de Susana Sbrogio’galia:

De tudo que foi dito, tem-se que, apesar de os fatos concretos da realidade condicionarem as normas constitucionais,

27 - BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 3.

28 - *Ibid*, p.53.

29 - DAU-LIN, Hsü. **Mutación de la constitución**. Traducción Pablo Lucas Verdú. Onãti: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 31 apud SBROGIO’GALIA, Susana. **Mutações constitucionais e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007, p. 98.

30 - NERY JUNIOR, Nelson. **Anotações Sobre Mutação Constitucional** – Alteração da Constituição sem Modificação do Texto, Decisionismo e Verfassungsstaat. São Paulo. Revista dos Tribunais: Coimbra. Coimbra, 2009. p. 94.

à época da sua criação, faz-se imperativo que o sentido destas normas persista acompanhando a realidade social cambiante, como condição da própria eficácia da Constituição. De outra banda, a Constituição deve preservar sua força normativa, conteúdo conformador e prospectivo, que exige realização.³²

Os termos e significações inseridos pelo legislador constituinte tendem a ganhar novas posturas como forma de adaptação às circunstâncias em que se encontram, cabendo, por muitas vezes, ao Judiciário a absorção dos novos parâmetros, em resposta à morosidade ou inércia do Poder Legislativo.

5.2 MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DO ART. 10, INCISO II, ALÍNEA “B”, DO ADCT

Apresentados os principais aspectos do instituto da mutação constitucional, depreende-se que a estabilidade conferida à servidora pública gestante, independentemente do vínculo administrativo, é fruto de tal fenômeno, na medida em que não decorre de texto expresso dentro do ordenamento jurídico brasileiro, advindo, na verdade, de modificação da significação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal, na oportunidade em que julgou casos concretos.

O comando normativo expresso na alínea “b”, inciso II, art. 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o qual prevê o direito à estabilidade provisória da gestante, veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada

grávida, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

O argumento que embasa o entendimento do Supremo Tribunal Federal é a determinação constante no art. 39, § 3º da Constituição Federal no sentido de que o instituto da licença-maternidade é aplicável às servidoras ocupantes de cargo público. Nesse diapasão, o STF decidiu que tal aplicabilidade deve ocorrer em relação ao direito de estabilidade provisória da gestante previsto no ADCT, considerando que também se trata de previsão constitucional em defesa da maternidade.

Ocorre que a licença-maternidade e a estabilidade provisória, apesar de serem garantias sociais de natureza constitucional, são institutos diferentes. Enquanto que a primeira assegura para a servidora, sem prejuízo do emprego e do salário, período de afastamento de cento e vinte dias (prazo prorrogável, de acordo com a Lei nº 11.770/08), a estabilidade prevista no art. 10, inciso II, alínea “b” do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias mantém o vínculo da servidora pública desde a confirmação do estado fisiológico da gravidez até cinco meses após o parto.³³

É a diferença: “Enquanto a estabilidade determina qual o prazo que o empregador não pode dispensar a empregada gestante, a licença-maternidade determina qual prazo que a gestante pode permanecer em casa para cuidar de seu filho e de sua própria recuperação³⁴”.

33 - BRASIL. Constituição (1988). *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Brasília, DF: Senado, 1988.

34 - VARGAS, Lourival. *Estabilidade provisória da gestante*. Disponível em: <<http://siaib01.univali.br/pdf/Lourival%20Vargas.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

Quanto à concessão da licença-maternidade e da estabilidade provisória às servidoras públicas:

Resta estreme de dúvidas que o direito à licença-maternidade alcança as servidoras públicas. A indagação se dá no tocante à estabilidade provisória prevista pelo ADCT no art.10, II, b, quanto à ocupante de cargo em comissão, tendo em vista a própria natureza de instabilidade do cargo. Questiona-se se estaria tal situação também albergada pela estabilidade provisória gestacional. Faz-se necessário, dessa forma, analisar o alcance da discricionariedade administrativa, no tocante a cargos em comissão, em cotejo com a proteção constitucional à maternidade e à infância³⁵.

Além disso, há previsão expressa quanto ao direito à licença-maternidade das servidoras públicas no art. 207 da Lei nº 8.112/90:

Art. 207. Será concedida licença à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração.

§ 1º A licença poderá ter início no primeiro dia do nono mês de gestação, salvo antecipação por prescrição médica.

§ 2º No caso de nascimento prematuro, a licença terá início a partir do parto.

§ 3º No caso de natimorto, decorridos 30 (trinta) dias do evento, a servidora será submetida a exame médico, e se julgada apta, reassumirá o exercício.

§ 4º No caso de aborto atestado por médico oficial, a servidora terá direito a 30 (trinta) dias de repouso remunerado³⁶.

Registra-se, ainda, que a norma protetiva do ADCT possui natureza transitória, estando sua vigência condicionada à promulgação da Lei Complementar a que se refere o art. 7º, inciso I, da Constituição Federal, qual seja:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos.

Nesse contexto, constata-se que, na oportunidade do art. 39, §3º da Constituição Federal, quando se estendeu a aplicação de determinados dispositivos do supracitado artigo aos servidores públicos, o legislador constituinte não incluiu o inciso I do art. 7 da Constituição Federal, corroborando a premissa de que o art. 10, inciso II, alínea "b" do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não surgiu com o intuito de referenciar aos servidores públicos.

A partir de uma interpretação exegética do aludido dispositivo transitório, observa-se que o preceito constitucional é claro quando define os casos abrangidos pela garantia de emprego da gestante: quando houver arbitrariedade ou ausência de justa causa.

Nesse diapasão, reforça-se que no momento em que o Supremo Tribunal Federal entendeu que inclusive as servidoras públicas ocupantes de cargo em comi-

35 - MATOS, Marilene Carneiro. **Licença-maternidade versus a transitoriedade dos cargos comissionados**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/18732/licenca-maternidade-versus-a-transitoriedade-dos-cargos-comissionados#ixzz3FUaGlmV3>>. Acesso em: 07 out. 2014.

36 - BRASIL. **Lei do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm#art210>. Acesso em: 7 out. 2014

são ou contratadas por necessidade temporária de excepcional interesse público fazem jus ao direito previsto na alínea “b”, inciso II, art. 10, do ADCT, concretizou verdadeira mutação constitucional, uma vez que a razão da desvinculação da servidora, nesses casos, decorre da própria essência de seus institutos, excluindo a hipótese de dispensa exposta no dispositivo constitucional que daria ensejo ao direito em comento.

Com efeito, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, independentemente de motivação para sua efetivação. Tal característica essencial tem natureza constitucional. Igualmente, as contratações por necessidade temporária de excepcional interesse público, que já ostentam, em sua nomenclatura, o caráter precário do vínculo criado com a Administração Pública, associado ao interesse público.

É evidente, portanto, que a precariedade dos vínculos administrativos não é caso de dispensa arbitrária ou sem justa causa. Percebe-se, assim, que o Supremo Tribunal Federal, envolvido pelo desejo de proteger o nascituro, a maternidade e o trabalho da mulher, decidiu por ampliar o direito previsto no ADCT, a fim de assegurar a manutenção do vínculo da servidora gestante comissionada ou contratada temporariamente desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

Ademais, a alínea “b”, do inciso II, do art. 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, recebeu, em

sua redação, terminologias tipicamente trabalhistas, ou seja, os termos utilizados pelo legislador constituinte remetem diretamente a importantes institutos do direito do trabalho, quais sejam: “dispensa arbitrária” e “justa causa”.

Tais aspectos fazem atrair, ao presente debate, a espécie de mutação constitucional que ocorre, segundo a classificação de Dau-Lin, mediante interpretação,

quando os preceitos constitucionais somente se integram segundo considerações e necessidades que se alteram com o tempo, para atender particularmente ao texto fixo da Constituição, sem que se considere o sentido originário que o constituinte deu àquelas normas em questão. A norma constitucional fica intacta, mas a prática constitucional se apresenta distinta. A Constituição experimenta uma mutação à medida que suas normas recebem outro conteúdo (alteração de conteúdo) e quando seus preceitos regulam outras circunstâncias distintas das antes imaginadas (alteração de alcance)³⁷.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, ora em análise, é exemplar de mutação constitucional mediante interpretação, ao passo que a alínea “b”, inciso II, art. 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, recebeu outro conteúdo e passou a regular circunstância distinta da antes imaginada.

Assim, às servidoras públicas gestantes foi aplicado, indistintamente, um dispositivo de caráter trabalhista, restando igno-

37 - DAU-LIN, Hsü. *Mutación de la constitución*. Traducción Pablo Lucas Verdú. Onati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 45 apud SBRO-GIO'GALIA, Susana. *Mutações constitucionais e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007, p. 99.

radas as peculiaridades dos vínculos administrativos a serem firmados, por força de atuação positiva do Judiciário.

5.3 REPERCUSSÕES DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A mutação constitucional da alínea “b”, inciso II, art. 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, foi operada pela atuação jurisprudencial do STF, nesse contexto, Daniel Sarmento traça uma crítica à posição do Judiciário no atual constitucionalismo brasileiro:

A crise profunda das nossas instituições representativas e a justificada desconfiança em face da nossa incipiente democracia, em sinergia com os vetores do “neoconstitucionalismo”, têm alimentado uma espécie de messianismo judicial, em que os juízes e tribunais são vistos e se veem como os salvadores da pátria, protagonistas do processo de “resgate” das promessas constitucionais. Só que os Juízes são seres de carne e osso, cuja atuação é impactada por diversos fatores e circunstâncias (...). A cegueira diante das capacidades institucionais dos intérpretes da constituição pode gerar perspectivas hermenêuticas muito bonitas na teoria, mas que, quando aplicadas na prática, se revelem desastrosas para a própria concretização dos valores constitucionais³⁸.

Apesar de ser cauteloso ao tratar do espaço que o Poder Judiciário ganhou no âmbito do constitucionalismo, Sarmento³⁹

reconhece que o ativismo judicial justificava-se no Brasil, tendo papel de importância inquestionável na concretização da Constituição, principalmente na tutela de direitos fundamentais, na proteção das minorias e na garantia do funcionamento da própria democracia.

É coerente o raciocínio supracitado do constitucionalista, porquanto visualiza a importância do ativismo judicial na efetivação de direitos fundamentais, mas entende que há a necessidade de cuidar para que a atuação do Judiciário não extrapole suas atribuições constitucionais.

Sendo a mutação constitucional instrumento informal de alteração de sentido de norma, é imprescindível uma avaliação sobre os limites a que está submetida, uma vez que possui o condão de modificar a situação jurídica dos particulares e do próprio Estado, sem que para isso haja disposição legal positivada.

Nesse sentido, Uadi Lammêgo Bulos, consciente da dificuldade existente na missão de reconhecer tais limites, leciona:

Contudo, a prática constitucional evidencia a impossibilidade de traçarmos, com exatidão, as limitações a que está sujeito o poder constituinte difuso, de que nos fala Burdeau, responsável pela ocorrência daquelas alterações informais, que, se não alteram a letra dos preceitos supremos do Estado, modificam-lhe a substância, o sentido, o significado e o alcance⁴⁰.

38 - SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo: História Constitucional Brasileira, Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 219. 39 - *Ibid.*, p. 261. 40 - BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 87-88.
41 - BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 149 apud SBROGIO’GALIA, Susana. **Mutações constitucionais e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007, p. 75.
42 - BULOS, Uadi Lammêgo, *op. cit.*, p. 91. 43 - TATE, Neal C.; & VALLINDER, Torbjon. **The Global Expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995.

Segundo Barroso, a limitação ao processo de interpretação evolutiva encontra-se “nas restrições polissêmicas do próprio texto e na intangibilidade dos princípios fundamentais do sistema⁴¹”.

Eis que Uadi Lammêgo Bulos, reunindo as teorias oriundas da escassa doutrina sobre o tema, traz em sua obra que

as mudanças informais da Constituição não encontram limites em seu exercício. A única limitação que poderia existir – mas de natureza subjetiva, e, até mesmo, psicológica – seria a consciência do intérprete de não extrapolar a forma plasmada na letra dos preceptivos supremos do Estado, através de interpretações deformadas dos princípios fundamentais que embasam o Documento Maior.⁴²

É perceptível que os ditos decisórios do Poder Judiciário produzem, cada vez mais, as sensações de definitividade e aceitabilidade, fenômeno denominado de “expansão global do poder judiciário⁴³”.

Numa análise sobre o protagonismo dos tribunais e as transformações do Estado, conclui Boaventura de Sousa Santos:

É nesse contexto que se deve analisar o fenômeno que ficou conhecido como expansão global do poder judiciário, o crescente protagonismo social e político do sistema judicial e do primado do direito. Por que razão estamos hoje tão centrados na ideia do direito e do sistema judicial como fatores decisivos

da vida colectiva democrática, do desenvolvimento de uma política forte e densa de acesso ao direito e à justiça, enfim, na ideia de levar a sério o direito e os direitos?⁴⁴

A preocupação quanto à posição que vem sendo adotada diante de casos concretos pelo Supremo Tribunal Federal gira em torno da possibilidade do Tribunal em comento

incorrer no equívoco de confundir as tarefas constituídas daquelas constituintes, o que traduziria, portanto, uma séria inversão dos pressupostos da teoria da democracia moderna a que se filia a Constituição da República.⁴⁵

Quanto às limitações da atuação do Supremo Tribunal Federal, visualiza-se a importância de seu estudo:

Agir no limite de um contexto significa obedecer aos ditames do poder constituído, condição existencial do Supremo Tribunal Federal como poder jurisdicional vinculado à Constituição. Esta compreensão, claro, origina-se do simples fato de que os poderes de um Estado estão submetidos a uma mesma vontade política, objetivamente identificada num determinado percurso histórico das sociedades, ou seja, o instante constituinte. E a importância disso é incontestável, bastando, para tanto, examinar o papel das constituições para a consolidação das democracias no século XX.⁴⁶

44 - SANTOS, Boaventura Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Disponível em: <http://72.29.69.19/~ejal/images/stories/arquivos/RevDemJust_FEV2011.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014. 45 - STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. Jacarezinho, **Revista Argumenta**, n. 7, 2003, p. 66. 46 - STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. Jacarezinho, **Revista Argumenta**, n. 7, 2003, p. 49.

Desse modo, importante verificar a repercussão da atitude do Supremo Tribunal Federal dentro do ordenamento jurídico brasileiro, considerando que o entendimento que vem sendo apresentado é decorrente de interpretação evolutiva que cedeu frente aos anseios sociais.

5.3.1 A EXCEPCIONALIDADE DA FORMAÇÃO DO VÍNCULO ADMINISTRATIVO SEM CONCURSO PÚBLICO

Quando o Supremo Tribunal Federal concedeu à servidora pública gestante o direito à estabilidade provisória, atribuindo nova significação ao art. 10, alínea “b”, inciso II, apresentou como argumento a vertente constitucional de proteção à vida do nascituro, independentemente do vínculo que une a gestante à Administração Pública.

Os agentes públicos investidos em cargo em comissão e contratados temporariamente por excepcional interesse público têm seu vínculo criado e permitido por expressa disposição constitucional, como já explicitado no presente trabalho monográfico.

Tais institutos, assim como a estabilidade provisória da gestante, têm sua essência e justificação. Constituem exceção à necessidade do concurso público para ingresso nos quadros da Administração e por essa razão possuem características e limitações cuidadosamente delineadas pelo ordenamento jurídico.

Se uma servidora pública vinculada precariamente à Administração, pelo fato de estar à espera de um filho, pode ter seu vínculo público mantido ou, ainda, ter direito à indenização pela desvinculação, restam ignoradas as previsões constitucionais sobre o procedimento de desligamento simplificado ou programado do servidor comissionado ou contratado por necessidade temporária.

Considerando que toda a matéria relacionada à Administração Pública é decorrente dos princípios consagrados na Constituição Federal, conclui-se que a análise do direito à estabilidade provisória da gestante comissionada ou contratada temporariamente não pode ser realizada de maneira dissociada dos apontamentos oriundos dos Princípios do Direito Administrativo.

O texto constitucional aponta expressamente, no art. 37, cinco princípios a que a Administração, direta e indireta, deve respeito, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, esse último acrescentado pela emenda constitucional nº 19/98. Existem, ainda, os princípios implícitos que estão espalhados pelo texto da Constituição, bem como, os previstos expressamente na legislação infraconstitucional, especialmente, na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “todo o sistema de Direito Administrativo, a nosso ver, se constrói sobre os mencionados princípios da supremacia do interesse público sobre o particular

e indisponibilidade do interesse público pela Administração⁴⁷. Tais institutos são denominados pelo professor de “pedras de toque” do Direito Administrativo.

O concurso público é símbolo dos princípios da indisponibilidade do interesse público, da impessoalidade e da eficiência. Uma vez que a formação de vínculo com a Administração depende de procedimento detalhado que garanta contratação impessoal e eficiente.

Conforme já demonstrado no terceiro capítulo, a estabilidade, no âmbito do serviço público, foi albergada apenas para aqueles que tenham sido nomeados para cargo de provimento efetivo, para o qual foi habilitado em virtude de aprovação prévia em concurso público. Para os comissionados e contratados temporários prevalecem as características da transitoriedade e da provisoriedade.

O caráter precário e a excepcionalidade dos cargos ocupados sem a prévia realização de concurso público é reforçado pela própria Constituição Federal e, quanto à contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, o art. 3º da Lei nº 8.745/93, regulamentado pelo Decreto nº 4.748/03, prevê que o recrutamento do pessoal a ser contratado será feito mediante processo seletivo simplificado, prescindindo de concurso público.

Sendo os institutos do cargo em comissão e da contratação temporária por excepcional interesse público exceções à necessidade de realização de concurso

de provas ou de provas e títulos, devem ter aplicação estrita e absolutamente subordinada ao texto constitucional e infraconstitucional. É nesse ponto que se propõe uma indagação quanto às implicações da decisão do Supremo Tribunal Federal nos casos em que a criação do vínculo criado pela Administração Pública é feita sem qualquer pretensão de estabilidade.

O fato a que se chega é o de que o Supremo Tribunal Federal, ao conceder à servidora pública gestante o direito à estabilidade provisória, independentemente do vínculo que une à Administração Pública, fê-lo priorizando a proteção ao nascituro, à maternidade e à família em detrimento de institutos consagrados no âmbito do direito administrativo e constitucional, quais sejam, os cargos exoneráveis *ad nutum* e os contratos para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

5.3.2 ESTABILIDADE PROVISÓRIA NOS CASOS DE ADOÇÃO?

Tratando-se de caso em que o órgão julgador atuou no sentido de alterar a realidade normativa e tendo em vista a proximidade dos institutos da licença-maternidade e da estabilidade provisória, como direitos direcionados à proteção da família, faz-se essencial previsão quanto às futuras implicações dentro ordenamento jurídico brasileiro.

A Consolidação das Leis Trabalhistas já prevê o instituto da licença-maternidade

47 - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 54.

para empregada que adotar ou obter guarda judicial para fins de adoção⁴⁸. Quanto às servidoras públicas, o direito à licença-maternidade decorrente de adoção está expresso no art. 210 da Lei nº 8.112/90:

Art. 210. À servidora que adotar ou obter guarda judicial de criança até 1 (um) ano de idade, serão concedidos 90 (noventa) dias de licença remunerada.

Parágrafo único. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de 1 (um) ano de idade, o prazo de que trata este artigo será de 30 (trinta) dias.⁴⁹

Pode-se verificar, assim, a problemática quanto às consequências da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, considerando que os argumentos utilizados para conceder à servidora gestante vinculada precariamente à Administração o direito da estabilidade provisória poderiam ser utilizados para conceder, da mesma forma, às servidoras precárias que atuem na posição de adotante.

Ocorre que, no caso de estabilidade provisória de servidora adotante vinculada precariamente à Administração, há, ainda, um agravante no que se refere ao fato de o art. 10, inciso II, alínea b, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegurar a garantia de emprego à empregada gestante, de forma que se estaria contornando o próprio dispositivo, que utiliza expressamente o termo “gestante”.

Nesse sentido, é a ementa de decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região:

Com a edição da Lei n. 10.421-2002 (DOU 16.04.02), que acrescentou o art. 392-A à CLT, restou pacificado o entendimento de que a mãe adotiva tem direito à licença maternidade de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário. Já em relação à estabilidade provisória, o art. 10, inciso II, alínea b, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispõe expressamente que é vedada a despedida somente da “empregada gestante”, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Desse modo, em que pese o louvável gesto da adotante, esta não esteve grávida, nem pariu, circunstâncias especialmente previstas para a obtenção do direito à estabilidade provisória. Logo, não havendo suporte fático para a incidência da norma constitucional, esta se torna inaplicável.⁵⁰

No entanto, o movimento legislativo atua no sentido contrário, tendo em vista a proposição da emenda constitucional nº 146/12 tendente a garantir também à mãe adotante o direito à estabilidade no emprego.

Nesse contexto, faz-se possível uma visualização da abertura intelectual proporcionada pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal que concedeu às servidoras públicas gestantes, mesmo que vinculadas precariamente à Administração, o direito à estabilidade provisória.

48 - BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 7 out. 2014.
49 - BRASIL. **Lei do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm#art210>. Acesso em: 7 out. 2014.
50 - BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Processo nº 144200318906**. Relator: Arnor Lima Neto. Data de Publicação: Dje Data: 11/06/2004. Disponível em: <http://trt-9.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19050314/144200318906-pr-144-2003-18-9-0-6-trt-9?ref=topic_feed>. Acesso em: 7 out. 2014.

5.3.3 IMPACTOS DA IMPREVISIBILIDADE DA DESPESA

Há que se registrar, ainda, a repercussão do tema em relação à disponibilidade orçamentária. A regulamentação das finanças públicas tem por finalidade assegurar a transparência dos gastos e preservar o equilíbrio das contas públicas, atendendo, prioritariamente, ao princípio da legalidade da despesa pública, em homenagem à obra do Estado Democrático de Direito.

Considerando o fato de que às servidoras públicas gestantes ocupantes de cargos comissionados e às contratadas para atender necessidade temporária foi concedido o direito à estabilidade provisória e, ainda, que se referem a vínculos manifestamente precários e limitados por provisoriedade, constata-se que a indenização substitutiva da garantia de emprego em decorrência de gravidez é dispêndio inesperado pela Administração.

Desse modo, faz-se imprescindível uma avaliação do impacto orçamentário oriundo da imprevisibilidade da despesa indenizatória decorrente do estado de gravidez da servidora pública admitida pela Administração sem perspectiva de estabilidade do vínculo.

Delineando os méritos da legalidade da despesa pública:

A legalidade para execução da despesa pública diz respeito à adequação com os procedimentos a ela inerentes e com

a legislação que rege a matéria. Despesa legal ou regular é a que se submete estritamente aos termos da lei, não discrepando desta em momento algum. Para que se efetive regularmente, a despesa deve seguir os sucessivos estágios da autorização, liquidação e pagamento, levados a efeito segundo os ditames legais. Se em algum instante, ao efetuar uma despesa, o administrador se afasta da lei, irregular se torna o gasto, sendo a irregularidade tanto mais grave quanto maior é esse afastamento. Por isso, no âmbito da Administração Pública, os ordenadores de despesa só estão autorizados a executá-las quando houver previsão legal e finalidade pública.⁵¹

Em conformidade com o Princípio da Legalidade, somente deverão ser ordenadas despesas cuja regulamentação específica autorize expressamente sua execução, inclusive quando do empenho de indenizações ou restituições.

Dentro do objetivo de se concretizar uma gestão fiscal responsável, nota-se a determinação constante no Decreto nº 4.748/03, que regulamenta o processo seletivo simplificado a que se refere o § 3º do art. 3º da Lei nº 8.745/93, lei regulamentadora da contratação por necessidade temporária de excepcional interesse público:

Art. 3º As contratações somente poderão ser feitas com observância da disponibilidade orçamentária e mediante prévia autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministro de Estado sob cuja

51 - INFORMATIVO Nº 009/2010. **Orientações acerca do empenhamento de despesas com indenizações e restituições.** Disponível em: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=741171&folderId=699377&name=DLFE-26092.pdf>. Acesso em: 11 out. 2014.

supervisão se encontrar o órgão ou entidade contratante.

§ 2º Os órgãos e entidades contratantes encaminharão à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para controle do disposto neste Decreto, síntese dos contratos efetivados.

§ 3º As contratações serão custeadas pelas dotações consignadas em outras despesas correntes dos órgãos e entidades contratantes, nas respectivas ações em que se desenvolvem os projetos.⁵²

Com efeito, a prorrogação inesperada do vínculo administrativo da gestante contratada temporariamente, permitida em decorrência do entendimento do Supremo Tribunal Federal, provoca a necessidade de observar as implicações quanto à previsão orçamentária para execução das despesas indenizatórias.

Nesse diapasão, a fiscalização dos atos administrativos quanto à legalidade, consistente na verificação da conformidade de cada ato dos gestores públicos com a lei, pode implicar na instauração de Tomada de Contas, para fins de averiguação da situação apresentada e posterior responsabilização dos agentes, se verificada situação de irregularidade ou ilegalidade no uso do dinheiro público.

Ressalta-se, ainda, que o Código Penal, em seu art. 359-D, tipifica a ordenação de despesa não autorizada por lei, sujeitando o infrator à pena de reclusão de 1 a 4 anos. É a redação dada ao citado dispositivo:

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

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.⁵³

Sendo assim, verifica-se a cautela que deve permear a execução das despesas decorrentes de indenizações substitutivas da estabilidade provisória, principalmente, no que se refere à servidora pública admitida por meios precários e dotados de provisoriedade.

6. CONCLUSÕES

O direito à estabilidade provisória previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deve ter reconhecida sua importância como instrumento protetor da família e da dignidade do nascituro, assegurando condições para a mulher sentir-se confortável no mercado de trabalho.

Do mesmo modo, não há como desmerecer a intenção do órgão julgador quando, por meio de interpretação que confere nova significação ao texto normativo analisado, decidiu por aplicar o supracitado direito, inclusive, às servidoras públicas vinculadas precariamente à Administração, sem que houvesse qualquer disposição legislativa que assim determinasse.

Entretanto, nesta oportunidade de debate, a discussão sobre os limites e consequências do fenômeno atribuído ao Supremo Tribunal Federal teve verificada sua imprescindibilidade no momento em

52 - BRASIL. **Decreto nº 4.748/03**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4748.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

53 - BRASIL. **Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 11 out. 2014.

que o tema foi analisado sob o prisma dos consagrados institutos dos cargos em comissão e dos contratos por necessidade temporária, os quais, mesmo que essencialmente precários por força da Constituição, vem percebendo a criação de direitos das funcionárias gestantes em razão da desvinculação administrativa.

Partindo de um estudo sobre os meios que levaram o Supremo Tribunal Federal a conceder o direito à estabilidade provisória para as servidoras públicas, chegou-se à conclusão que a interpretação utilizada pelo Tribunal é fruto do fenômeno da mutação constitucional, porquanto ao dispositivo do ADCT foi conferida nova significação justificada pela necessidade de satisfazer os anseios sociais de proteção.

Ao longo deste trabalho monográfico, procurou-se delinear os reflexos da atuação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, principalmente, no que se refere à priorização do direito à estabilidade provisória em detrimento das características essenciais dos vínculos precários administrativos.

Nesse cenário, constatou-se que a reformulação de dispositivos constitucionais sem que haja alteração do texto normativo, apesar de necessária para a conformação constitucional frente às mudanças sociais, deve acontecer de maneira cautelosa, sem que ocorra a restrição arbitrária de outros institutos consolidados dentro do ordenamento jurídico.

7. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. **PEC garante estabilidade no emprego à mãe adotante.** Disponível em: < <http://amp-go.jusbrasil.com.br/noticias/3057992/pec-garante-estabilidade-no-emprego-a-mae-adotante> >. Acesso em: 07 out. 2014.

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

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 5 out. 2014.

CALIL, Lea Elisa Slingowschi. **História do direito do trabalho da mulher: aspectos histórico-sociológicos do Início da República ao final deste século.** São Paulo: LTr. 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

INFORMATIVO Nº 009/2010. **Orientações acerca do empenhamento de despesas com indenizações e restituições.** Disponível em: <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=741171&folderId=699377&name=DLFE-26092.pdf>. Acesso em: 11 out. 2014.

MATOS, Marilene Carneiro. **Licença-maternidade versus a transitoriedade dos cargos comissionados.** Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/18732/licenca-maternidade-versus-a-transitoriedade-dos-cargos-comissionados#ixzz3FUaGImV3>>. Acesso em: 07 out. 2014.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Anotações sobre mutação constitucional – alteração da constituição sem modificação do texto, decisionismo e verfassungstaat.** São Paulo. Revista dos Tribunais: Coimbra. Coimbra, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça.** Disponível em: <http://72.29.69.19/~ejal/images/stories/arquivos/RevDemJust_FEV2011.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.

SBROGIO'GALIA, Susana. **Mutações constitucionais e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 2017.

SIMÕES, Marcelo Alvares. **Mutação constitucional do artigo 52, X, da Constituição brasileira?** Disponível em: <http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/123456789/525/3/20781620_Marcelo%20Sim%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 28 set. 2014.

STRECK, Lenio Luiz; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. A nova perspecti-

va do Supremo Tribunal Federal sobre o Controle Difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional. **Revista Argumenta**, Jazcarezinho - PR, n. 7, p. 45-68, Fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/72>>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

TATE, Neal C.; & VALLINDER, Torbjon. **The Global Expansion of Judicial Power.** New York : New York University Press, 1995.

VOGEL NETO, Gustavo Adolpho. **Contração de servidores para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_39/Artigos/Art_Gustavo.htm>. Acesso em: 28 set. 2014.



DEBAIXO DOSIPES 2



FISCALIZAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO: UM ENFOQUE EM ESTRADAS VICINAIS

Francisco Rogeanio Campos de Almeida¹

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo dos principais requisitos técnicos e legais pertinentes à fiscalização de obras de natureza rodoviária, com ênfase em estradas de leito terroso, comumente denominadas estradas vicinais. Pretende-se apontar caminhos na busca da melhoria dos projetos básicos das licitações realizadas pela Administração Pública, da execução, da fiscalização e, por conseguinte, da excelência na prestação de serviços. Foram analisados 11 processos licitatórios de recuperação de estradas vicinais que estavam em fase de auditoria no TCE-PI, tendo sido catalogados os problemas recorrentes em função da fundamentação legal. Conclui-se que os gestores responsáveis pela aquisição das obras em estudo não dão a devida importância em caracterizar o objeto com

precisão, gerando, assim, problemas relativos à qualidade do serviço e à aplicação dos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Estradas vicinais. Licitação. Fiscalização. Obras rodoviárias.

ABSTRACT

This paper presents a study of the main technical and legal requirements pertinent to the supervision of the roadwork, with emphasis on earthy bed roads, commonly called side roads. It is intended to point out ways in the pursuit of improving basic bid projects from public authorities, of the enforcement, of the monitoring and, therefore, of the excellence in the provision of service. It was analyzed 11 bidding processes of recuperation of side roads that were in audit phase in

¹ - Estagiário do Tribunal de Contas do Estado do Piauí; Acadêmico de Engenharia Civil da Universidade Estadual do Piauí. E-mail: rogeanioalmeida.eng@gmail.com.



the TCE-PI and it has been cataloged recurring problems due to legal reasons. It is concluded that the managers responsible for the acquisition of the works in study do not give rightful importance to characterize the object accurately, thus generating problems relating to the quality of service and the application of public resources.

KEYWORDS: Side roads. Bid. Supervision. Roadwork.

1. INTRODUÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA

Os órgãos de controle, de modo geral, segundo compilação das políticas de visão e missão, buscam por aperfeiçoamento permanente das metodologias e instrumentos de fiscalização, maior

integração com o sistema nacional de controle, estreitamento das relações mantidas com as demais organizações parceiras na fiscalização e a aproximação mais efetiva com os jurisdicionados e com a sociedade.

Direcionando para os órgãos de controle externo, vale ressaltar que as obras públicas são alvos constantes de fiscalização por parte das Cortes de Contas, em virtude, principalmente, do grande volume de recursos públicos aplicados. Restringindo a natureza dessas obras, Antas et al (2010) afirmam que o setor de transportes absorve grande parcela dos investimentos do país, com a justificativa dada pelo papel desencadeador de produção que tal setor desempenha.

Dentro do setor de transportes, uma categoria de investimento bastante considerável nas despesas de capital² das

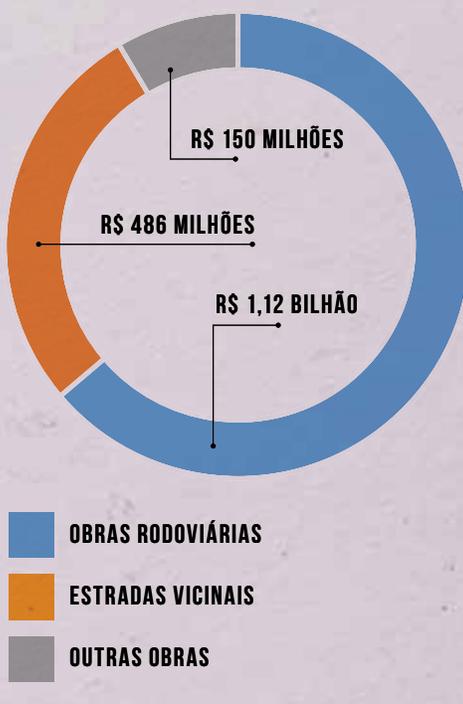
2 - As despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital. (GIACOMONI, 2010). São obras de toda espécie, equipamentos, investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas. (PALUDO, 2013).

unidades orçamentárias são as obras rodoviárias, para as quais, de acordo com a Lei Orçamentária Anual de 2014, foram previstos 6,34% da receita líquida do estado do Piauí, somando 486 milhões de reais, tendo grande contribuição das obras de estradas vicinais, estimados em cerca de 2% do mesmo parâmetro, resultando, pois, em 150 milhões de reais, conforme Figura 1.

Gráfico 1 – Distribuição das despesas de capital previstas para 2014 no Piauí.

Fonte: SEPLAN-PI tabulados pelo autor.

DESPESAS DE CAPITAL NO PIAUÍ EM 2014



Esclarecendo, afinal, o enfoque deste trabalho, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes-DNIT, define Estrada Vicinal como sendo a estrada local, pavimentada ou não, destinada,

principalmente, a dar acesso a propriedades limítrofes ou, basicamente, vias que ligam povoações relativamente pequenas e próximas.

Em relação à malha rodoviária do Piauí, dados do Departamento de Estradas e Rodagem local mostram que as estradas vicinais constituem 65,44% de toda a malha rodoviária estadual, uma extensão de 41.338,1 km; e que, em virtude disso, exigem constantes atividades de conservação, uma vez que seu caráter simplório não garante vida útil prolongada.

Para certificar tal ideia, basta distribuir os 150 milhões de reais aplicados em recuperação de estradas vicinais em toda a malha rodoviária dessa categoria; resultaria, então, em torno de 3.630 reais por quilômetro de rodovia vicinal, o que deve despertar uma atuação rigorosa por parte dos órgãos de controle externo.

2. ASPECTOS TÉCNICOS E LEGAIS

O Artigo 2º da Lei Nacional nº 8.666/93, lei de Licitações e Contratos, exige Licitação para obras e serviços de interesse da Administração Pública a serem contratados por terceiros, dentre tais contratações selecionam-se as obras rodoviárias e, mais especificamente, as de estradas vicinais, as quais, para serem executadas, deverão ser submetidas a todo um Processo Licitatório.

rio, conforme premissas da referida norma. Outra condição de grande importância imposta pela referida lei de Licitações e Contratos é a reproduzida em seu Art. 7º, § 2º, inciso I, o qual obriga a existência de Projeto Básico para licitação de obras e serviços. Quanto a este, o inciso IX do Art. 6º da Lei de Licitações suprime a ideia de sentido trivial trazida pelo vocábulo básico, transferindo a ele um caráter fundamental.

Ressalva se faz ao referido Projeto Básico, que, além da importância outrora descrita, torna-se, ainda, uma fonte de norteamiento para os órgãos contratantes, executores e fiscalizadores. Para tanto, a Legislação Nacional o define como sendo o:

conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução [...]. (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX).

O IBRAOP, Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, que edita Orientações Técnicas, visando uniformizar o entendimento da legislação e práticas

pertinentes à Auditoria de Obras Públicas, também demonstrou importância em tal assunto ao publicar a OT – IBR 001/2006. Nela estão definições sobre o entendimento do Projeto Básico, a fim de fornecer diretrizes para os agentes fiscalizadores refletindo, sobretudo, nos órgãos licitantes. Tal documento recomenda que o Projeto Básico:

deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras. (IBRAOP OT – IBR 001/2006, item 4).

A legislação propõe, ainda, os elementos que devem conter no Projeto Básico, a saber:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos*

a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX).

Entretanto, para cada tipo de obra – edificações, estradas, barragens, pontes – há uma peculiaridade no desenvolvimento de projetos. Com relação às obras rodoviárias, sobretudo estradas vicinais, o projeto deve abranger os seguintes itens: projeto geométrico, terraplenagem, pavimentação, sinalização, geotecnia, meio ambiente, obras de arte especiais, drenagem, desapropriação, e, conforme o caso, outras obras complementares.

Levando em conta as condições adversas em que os leitos das estradas em terra podem ser encontrados, decorrentes do clima, dos solos pertinentes à cada região,

do uso intensivo da estrada e do tempo decorrido desde a última manutenção, os serviços mais utilizados, que podem ser generalizados, excluindo os específicos de drenagem, são aqueles que, inicialmente, tratam da regularização do leito existente, seguido da melhoria na capacidade de suporte do leito, e finalizando com a implantação de uma camada de proteção final em material terroso. (NICOLAESKI; MADER; FRANCO, 2009).

Ao levantar especificações técnicas relativas à manutenção desse tipo de estrada, são encontradas, junto ao antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e o do estado de São Paulo, semelhanças quanto à definição dos serviços necessários para se atingir o objetivo proposto, de modo que se tornam mais comuns: regularização do subleito, reforço do subleito, aterro e camada de revestimento primário.

Para estradas de terra de menor porte e baixo volume de tráfego, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, em sua segunda edição do Manual de Conservação e Recuperação de Estradas Vicinais, propõe uma metodologia de serviço denominada Agulhamento, que consiste na cravação, por compactação, de material granular grosseiro diretamente no subleito, se este for argiloso, ou sobre uma camada argilosa colocada sobre o subleito.

Em relação ao controle dos materiais empregados e da execução propriamente dita, os diversos manuais consultados apresentam diferentes critérios e parâmetros de aceitação e/ou rejeição por meio de ensaios específicos, cuja realização se dará por amostragem estatística em função da área a ser recuperada. De forma semelhante, tal controle pode advir da fiscalização por parte da contratante ou da contratada, uma vez que os parâmetros que, porventura, forem exigidos nos Termos de Referência da Licitação deverão ser atestados *in loco*.

3. ESTUDO DE CASOS OBJETIVOS

O Universo de Estudo foi composto por um levantamento no sistema Licitações Web, o qual indicou que, no exercício de 2013, até o mês de maio, haviam sido realizadas, por diversos municípios piauienses, 84 licitações relacionadas a obras rodoviárias; destas, 19 foram alvos de auditoria pelo TCE-PI.

Foram selecionadas 11 licitações que visavam exclusivamente à contratação de empresas para recuperação de estradas vicinais em oito municípios, correspondendo a 18% dos recursos aplicados nas 84 licitações levantadas inicialmente.

Para a composição da amostra, obedeceram-se aos critérios de maior volume

de recursos aplicados em face da natureza do objeto da licitação, da extensão, do tipo de pavimento quando em construção, do caráter recuperação ou manutenção no caso de conservação, bem como outros atributos cuja representatividade viesse a refletir diretamente no custo da obra.

Recorreu-se a uma matriz de planejamento para orientação da equipe durante o desenvolvimento da auditoria. Esta metodologia de planejamento, segundo Brasil (2012), tem a finalidade de registrar os passos e procedimentos a serem realizados na fase de execução da auditoria, sendo guiada, principalmente, por questões de auditoria, que representam, sobretudo, o detalhamento do objeto, circunscrevendo a abrangência da auditoria e estabelecendo os limites do trabalho, de forma a não restringir o objetivo definido e não ampliar ou reduzir o escopo necessário ao seu alcance.

Nesse sentido, e como forma de apontar e reproduzir os problemas recorrentes nas licitações analisadas, apresenta-se, no quadro a seguir, uma síntese dos achados dos 11 objetos de tais licitações. Cabe ressaltar, ainda, que esses achados representam, segundo Manual de Auditoria Operacional do TCU, a discrepância entre a situação encontrada e o critério de auditoria; este sendo um padrão de desempenho usado para medir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade do objeto da auditoria.

Quadro 1- Problemas Recorrentes nos processos analisados.

PROBLEMAS RECORRENTES	REFERÊNCIA LEGAL
Falta de planejamento para a licitação/contratação da obra.	Art. 38 da Lei nº 8.666/93
Ausência de responsável técnico tanto pelo projeto, quanto pela execução do objeto.	Art. 1º da Resolução nº 425/98 do CONFEA
Não alimentação do Sistema Obras Web do TCE-PI para acompanhar o andamento da obra.	Art. 1º da Resolução nº 1603/07 do TCE-PI
Projeto Básico incompleto: geralmente, composto somente de planilha orçamentária.	Art. 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93
Mau detalhamento das Planilhas Orçamentárias: itemização deficiente e ausência de composição do BDI.	Art. 7º, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666/93
Prazos para execução do serviço não fixados nos contratos.	Art. 55, inciso IV da Lei nº 8.666/93
Falha no acompanhamento e fiscalização da obra.	Art. 67 da Lei 8.666/93

Observa-se que a análise buscou um comparativo com a fundamentação legal; dessa forma, os achados de auditorias correspondem à situação de ilegalidade, ou seja, situação que não atende à legislação vigente.

Acrescente-se ainda que tão importante quanto a legalidade do ato é a qualidade da obra a ser executada. A iniciar pela falta de planejamento para licitar a obra, tem-se um risco muito grande para o sucesso do empreendimento, além da dificuldade para alocar os recursos necessários à execução do objeto.

Com relação à habilitação do responsável técnico, Fonseca (2015) afirma que é comum que se saírem vencedores os participantes que formalmente preenchem todos os requisitos de habilitação técnica, mas que na prática não conseguem executar o contrato de modo eficiente, o que provoca graves prejuízos à Administração Pública.

Tratando da deficiência que foi apontada nos Projetos Básicos, bem como do seu carácter incompleto, certamente, haverá distorções gravíssimas, haja vista que é por meio dessa ferramenta que a Administração caracteriza o trecho de estrada vicinal que ela quer construir ou recuperar, assegurando viabilidade técnica, executiva e adequado tratamento do impacto ambiental, de modo a evitar, inclusive, comprometer a aplicação de recursos públicos e, por consequência, o interesse da coletividade.

O mau detalhamento das planilhas orçamentárias, por sua vez, não possibilita a discriminação de cada serviço, o conhecimento das unidades de medida, quantitativos, custo unitário e custo parcial. Ressalta-se que, para obras de natureza rodoviária, o DNIT disponibiliza o Sistema de Custos Rodoviários, a ser adotado como referência para a composição de todos os serviços a serem realizados e que deveriam ser especificados nas planilhas orçamentárias.

Pensando na economicidade como fator importante nas auditorias de obras rodoviárias, não há como não abordar Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, mesmo em seu caráter heterogêneo, pois inexistente uma taxa única de BDI de referência. O que se quer atentar, contudo, é a possibilidade de o BDI ocultar boa parte dos recursos que seriam destinados aos custos diretos. Dessa forma, o BDI deve ser o mais enxuto possível, evitando a subjetividade tão comum nas planilhas observadas.

Considerando o Contrato um instrumento que elenca direitos, atribui responsabilidades e sana dúvidas por meio de suas cláusulas, o prazo de execução deve estar definido de forma clara e precisa, a fim de garantir, em comunhão com o cronograma físico-financeiro, o bom andamento da obra e a facilitar, inclusive, a sua fiscalização pelas duas partes do contrato.

Outrossim, em relação à recorrência da deficiência na fiscalização da estrada, Fonseca (2015) reitera que, independente do tipo de obra a ser executada pela Administração Pública, a gestão e a fiscalização do contrato são instrumentos de fundamental importância, pois possibilitam um maior controle da atuação da contratada, inclusive com a aplicação

de sanções e, eventualmente, a rescisão contratual, caso o interesse público assim o demandar.

4. CONCLUSÃO

Diante do relatado neste trabalho, conclui-se que, além dos limites legais bastante rígidos a serem seguidos pela Administração Pública, há de se definir os requisitos para garantir a boa qualidade do leito da estrada vicinal a ser construído e/ou recuperado, fato este não percebido nos projetos básicos analisados, que deveriam ser a fonte de apresentação de tais requisitos.

Considera-se, logicamente, que os problemas apontados têm relação direta com o caráter simplório concebido pelos gestores ao contratar os serviços de construção, recuperação e conservação de Estradas Vicinais, beirando entre informações superficiais e ausência de documentos, condições suficientes para causar danos ao erário público.

Como forma de evitar, ou até dirimir, os problemas abordados ao longo deste trabalho, sugere-se que o gestor deve atuar sempre com boas práticas de legalidade, economia e qualidade. Desse modo, estará cumprindo seu papel com a responsabilidade que se espera, além de zelar pelo bom uso dos recursos públicos.

5. REFERÊNCIAS

ANTAS, Paulo Mendes et al. Estradas: projeto geométrico e de terraplenagem. Rio de Janeiro: Interciência, 2010. 282 p.

BORGES, Cyonil. **Licitações e Contratos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 408 p.

BRASIL. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico. Divisão de Capacitação Tecnológica. **Manual de projeto geométrico de rodovias rurais**. Rio de Janeiro, 1999.

_____. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Diretoria de Planejamento e Pesquisa. Coordenação Geral de Planejamento e Programação de Investimentos. **Terminologias rodoviárias usualmente utilizadas**. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Lei de Licitações e Contratos**. Brasília, 1993.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Auditoria Governamental**. Módulo 2: Planejamento de Auditoria. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

FONSECA, Pedro Paulo Martins da. **Qualificação técnica em licitações**: uma análise fundada na jurisprudência do TCU. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14079>. Acesso em: 10 mar. 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 367 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica OT - IBR 001/2006: Projeto Básico**. Florianópolis: IBRAOP, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A. (Org.). **ESTRADAS VICINAIS DE TERRA: Manual Técnico para Conservação e Recuperação**. 2. ed. São Paulo: IPT, 1988. 132 p.

NICOLAEVSKI, Isy; MADER, João Carlos Reichmann; FRANCO, José Jorge da Silva. **Obras de recuperação de estradas com revestimento terroso: modelo para análise de planilhas orçamentárias de contratos oriundos de dispensa de licitação motivada por emergência**. 2009. 115 f. Monografia - Curso

de Especialização em Auditoria de Obras Públicas, Departamento de Engenharia Civil, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, AFO e LRF: Teoria e Questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 360 p.

PIAÚÍ (Estado). **Lei Orçamentária Anual**. Lei nº 6.477, de 16 de janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2014.

_____. Secretaria dos Transportes. Departamento de Estradas de Rodagem. **Rede Rodoviária Estadual e Municipal**. Teresina, 2013.

SÃO PAULO. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo. Secretaria de Logística e Transportes. **Manual Básico de Estradas e Rodovias Vicinais**. São Paulo: DER, 2012. 215 p.

SENÇO, Wlastermiler de. **Manual de Técnicas de Projetos Rodoviários**. São Paulo: Pini, 2008. 758 p.



ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E TRIBUNAL DE CONTAS: gestão e transparência

Nayara Figueiredo de Negreiros¹

RESUMO

O presente trabalho compreende uma análise comparativa dos conceitos de accountability, transparência e publicidade e a atuação dos Tribunais de Contas para efetivação das políticas públicas de transparência. Inicialmente, faz-se uma breve revisão teórica, com ênfase nas acepções de accountability vertical e horizontal. Prossegue-se com a caracterização dos Tribunais de Contas e sua atuação na rede de controle. A seguir, são apresentadas algumas considerações a respeito da conformação de uma política global da transparência no poder público e as exigências da rede de controle. O método aplicado para a presente pesquisa foi a ampla revisão bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: accountability, transparência, tribunal de contas, gestão.

1. INTRODUÇÃO

O modelo de gestão pública foi marcado por dois tipos de administração: a burocrática e a gerencial.

O modelo burocrático de Max Weber carrega características como: caráter formal das comunicações, rotinas formais e uniformes, divisão do trabalho e especialização do trabalho, impessoalidade nas relações, hierarquia, técnica e meritocracia, previsibilidade e resistência à mudança. Mostra-se um tipo de administração concentrada.

Rompendo com esse modelo na década de 1980, porém não o revogando totalmente, o modelo gerencial veio para valorizar os pontos positivos da administração burocrática, aperfeiçoando-os e dando nova visão e direcionamento.

¹ - Advogada, pós-graduada em Direito Previdenciário, Assistente de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, aluna de pós-graduação em Direito Constitucional e Controle na Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí.



A administração gerencial traz o Estado como uma grande empresa com o foco na eficiência dos serviços públicos, metas e controle dos resultados.

Essa nova forma de conceber o Estado vem corroborar os conceitos implementados com o novel modelo, tais como Governança, Governabilidade e Accountability.

Tem-se Governança como o exercício da autoridade e controle da administração e poder de governar. Implicaria a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

Governabilidade diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342)

Accountability, apesar de não haver tradução para o português, em termos práticos, significa prestar contas. Dar-se-á, doravante, mais ênfase ao tema.

É certo que tais conceitos integraram o novo modelo de gestão governamental, realçando a importância do controle e dos resultados, bem como a maior eficiência do serviço público. Apoderou a sociedade com maior poder fiscalizatório, trazendo influência do *Empowerment* para a gestão pública.

Empowerment, por sua vez, carrega a visão estratégica da administração gerencial, robustecendo a sociedade civil para que tenha poder de fiscalizar a gestão pública. Entretanto, não basta apenas facilitar o acesso à informação, é necessário desenvolver o “ownership”, ou seja, trabalhar a sociedade como intraempreendedores, tomando para si a responsabilidade da gestão, utilizando-se da accountability.

2. ACCOUNTABILITY

O termo *accountability* tem origem na língua inglesa e não possui tradução correta para o português. Entretanto, admitem-se os seguintes correlatos: responsabilização e “prestar contas” como mais aproximados significados.

Accountability provém do termo latino *accomptare* (tomar em conta), derivado da forma prefixada *computare* (computar), que por sua vez deriva de *putare* (calcular). Esta palavra é uma extensão da nomenclatura usada em empréstimos financeiros.

Alguns autores como Bruce Stone, O.P. Dwivedi e Joseph G. Jabbara definiram oito tipos de *accountability*; são elas: moral, administrativa, política, mercado, legal/judicial, relação de eleitorado, e profissional. Ainda existem mais dois tipos de divisão, e são as mais comumente usadas: horizontal e vertical.

Existe também a associação da modalidade vertical com a política e a horizontal com a legal/judicial.

Na lição de O’Donnell (apud Nóbrega), *accountability* vertical trata-se do controle exercido fundamentalmente no período eleitoral. Já o horizontal, corresponde à existência de uma rede de agências estatais encarregadas de controlar, monitorar e fiscalizar a gestão pública, atuando de forma integrada.

Como assinala Nóbrega (2011), essa

rede de controle pode ser exercida por dois tipos de agências: integração dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) ou por agências específicas, como controladorias, auditorias e Tribunais de Contas.

Tais mecanismos de controle supramencionados respaldam a execução de políticas públicas que validam a necessidade de maior transparência no serviço público.

Entretanto, insta destacar a diferença entre transparência e publicidade. Para Filgueiras (2011),

Publicidade, aqui, não se confunde com transparência. Como observamos anteriormente, esta última se refere à disponibilização de informações e processos relacionados às políticas públicas. A publicidade demanda, muitas vezes, a transparência, mas vai além por ser um princípio de autoridade. Como tal, ela exige que os processos representativos da democracia sejam organizados em condições equitativas, em que, observadas a pluralidade dos interesses e as diferenças de condição social, as instituições consideram igualmente os interesses dos diferentes cidadãos.

No Brasil, editou-se a Lei nº 12.527 de 18/11/2011, que regula o acesso a informações previstas constitucionalmente no art. 5º, inciso XXXIII, no art. 37, inciso II, § 3º e art. 216, §2º.

Em seu bojo, aduz a referida Lei:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação

e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Destarte, utilizar-se-á para fins desta pesquisa somente o conceito de transparência. Tem-se, pois, em termos mais amplos, que a transparência exige a liberdade de informação como um direito fundamental às democracias liberais, de maneira a fomentar a soberania do consumidor e permitir a livre-escolha pública.

3. TRIBUNAIS DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA

A bem da verdade, o controle da Administração Pública pode se dar sob dois aspectos: político e administrativo. O primeiro, na via Constitucional, encontra guarida no “sistema de freios e contra-

pesos”, enquanto o segundo, na seara Administrativa, se refere à atividade administrativa propriamente dita.

Os Tribunais de Contas encontram-se previstos constitucionalmente nos artigos 70 a 75 na Carta Magna de 1988. Enquadram-se no chamado controle legislativo sob aspecto financeiro. Apesar de estarem inseridos no capítulo que trata do poder Legislativo, a ideia de subordinação a esse poder já foi superada.

Os Tribunais de Contas não estão em qualquer dos três poderes. Sua natureza é de órgão independente que auxilia todos os poderes da federação e, ainda, a comunidade. Auxilia o Poder Legislativo prestando-lhe informações, pareceres e relatórios; e os Poderes Judiciário e Executivo, orientando sua atuação no controle interno e na autotutela da legalidade. Auxilia também a comunidade, uma vez que a Constituição de 1988 em seu art. 74, §2º, aduz que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades e ilegalidades à Corte de Contas, ou seja, a Constituição aumentou a participação popular no controle do patrimônio público, passando a servir a sociedade de forma direta e indireta (através do controle externo).

Como guardião da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), o Tribunal de Contas tem papel de fundamental importância no controle da transparência no poder público. A Lei Complementar nº 131 de 27/05/2009 acrescentou à LRF normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de

informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

O parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 131/2009 aduz que

Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

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

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

Ainda, preleciona o mesmo dispositivo legal, em seu art. 73-A.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Na lição de Evangelista (2010)

A informação sempre foi insumo precioso nas relações sociais, comerciais e de poder, e no mundo globalizado, aliada a sofisticadas ferramentas da tecnologia da informação e de mídia, esse insumo

pode ser tido como uma forte moeda de negociação nas relações entre a sociedade e o setor público governamental, haja vista que o cidadão é o beneficiário direto das atividades estatais, sejam elas positivas ou negativas, transformando a vigilância que a sociedade impõe ao Estado na forma mais eficaz de controle, pois o cidadão é o elo mais próximo de cada ação ou omissão estatal.

Não há falar em transparência sem falar em cidadania. Faz mister trazer à baila os ensinamentos de Marshall (1949) sobre o termo cidadania, o qual confia na existência de uma desigualdade estrutural, considerando a cidadania como um regulador, atuando como um redistribuidor de direitos, equilibrando a estrutura da sociedade, por meio do sistema de classes. Marshall foca na infraestrutura, em uma análise mitigada, mas não ao nível da superestrutura.

Nesse diapasão, admitindo-se o poder público como detentor da informação e os cidadãos como parte hipossuficiente na relação Estado-indivíduos, observa-se cada vez mais nevrálgico a implementação de políticas públicas para garantir não só mais transparência no serviço público, como também para que os cidadãos possam, de fato, participar da administração pública, garantindo-se uma melhor gestão.

Com o apoio da rede de controle, tal como Controladoria Geral da União – CGU, os Tribunais de Contas podem efetivar as políticas públicas de transparência, como por exemplo, a criação do Portal da Transparência, que visa apresentar informações de como o Governo Federal aplica o dinheiro público. Ainda, as Pági-

nas de Transparência Públicas integram o rol de ações de governo voltadas ao incremento do controle social e complementam as informações disponíveis no Portal da Transparência. O Portal da Transparência Pública, regulamentado pelo Decreto nº 5.482, de 30.5.2005, e a Portaria Interministerial/CGU/MPOG n.º 140, de 16.5.2006, determinam que a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal seja efetuada por meio da internet.

A transparência, enquanto predicado da gestão pública democrática, inflige a rescisão com avelhantadas práticas em que perdurou a crença de que é domínio do Estado toda e qualquer informação por ele produzida.

Essa nova postura requer o desenvolvimento de práticas que garantam a eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação, compatíveis com os pressupostos de uma administração pública democrática. Informações produzidas, organizadas e armazenadas para serem utilizadas por um número restrito de pessoas e de organizações geralmente não possuem os atributos necessários para a garantia do direito ao acesso à informação. Segundo Tesoro, a autêntica transparência surge da possibilidade de todo cidadão “obter e interpretar informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável acerca da gestão, do manejo de recursos e da conduta dos servidores públicos.

Para a efetivação da accountability, é necessária a existência de informações suficientes, que propiciem uma discussão informada e um debate fundamentado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Transparência, portanto, não se resume em apenas divulgar informações. O acesso à informação somente é alcançado com algumas condições, com fins de garantir a principal finalidade da gestão transparente: a de promover a participação, o debate e a accountability democráticos. Repousa o debate no direito à informação e ao controle social. Outros argumentos relativos à forma e ao teor dessa divulgação são importantes e poderão contribuir significativamente para a querela do que sejam informações de interesse público nesta área.

É necessário haver uma atitude autorreflexiva e contestadora em que o cidadão se torne responsável também pelo processo de transparência, exigindo do poder público a efetivação das propostas através do acompanhamento da execução dos projetos.

É um desafio da comunidade política concretizar a transparência e a accountability. A utilização da rede de controle pelos cidadãos é uma das ferramentas que possibilitam a ratificação da responsabilidade do serviço público.

Para Denhardt (apud Rocha), “o processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas”.

Portanto, a gestão transparente implica não somente o pronto atendimento às demandas dos cidadãos. O que se bus-

ca é uma Administração Pública que fomenta a participação da sociedade, por meio de uma atuação proativa, espontânea, pautada na ética, em que o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania; ele é motivado por um desejo de servir os outros e de lograr objetivos públicos.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Georgia Campos de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil.** Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/7487/o-papel-dos-tribunais-de-contas-no-brasil>> Acesso em 22/10/2014.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm> Acesso em 23/10/2014.

_____. **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

_____. **Lei Complementar Federal n.º 131, de 27 de abril de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparencia pública:** uma questão de cidadania. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>> Acesso em: 23/10/2014.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência:** accountability e a política da publicidade. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>> Acesso em 22/10/2014.

JÚNIOR, Ovidio Rizo. **O controle social efetivo de políticas públicas.** Universidade de São Paulo, 2009.

MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1949.

NÓBREGA, Marcos. Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** São Paulo: Lua Nova, 1999.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. **Transparência e accountability no estado democrático de direito:** reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf> Acesso em: 24/10/2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.



CONSCIÊNCIA ECOLÓGICA



AUDITORIA TÉCNICA DA PLANILHA TARIFÁRIA DO TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DO MUNICÍPIO DE TERESINA, PI

Hamifrancy Brito Meneses¹ Irlane Castro Leite Mota Rocha²
Teresa Cristina de Jesus Guimarães Moura³

RESUMO

O presente trabalho compreende uma análise técnica de conformidade da planilha tarifária do transporte coletivo por ônibus do município de Teresina, PI. A análise foi implementada por técnicos e representantes de diversos órgãos da sociedade civil desde diretório estudantil até o Ministério Público Estadual, passando por órgãos técnicos como o STRANS e a SEMF. O escopo da referida análise compreendeu a verificação da conformidade de cada um dos itens que compõem a planilha que define a tarifa de ônibus no município, tendo como base informações do exercício de 2011, fornecidos pela STRANS e pelo SETUT, bem como visitas técnicas e entrevistas dirigidas. Os resultados obtidos demonstraram que alguns parâmetros da planilha tarifária careciam

de ajustes, o que resultou numa redução da tarifa inicial de R\$2,1444 para R\$2,1060. Além disso, a comissão de análise recomendou uma série de medidas de curto, médio e longo prazo para promover a melhoria do sistema de transporte coletivo por ônibus em Teresina.

PALAVRAS-CHAVE: análise, técnica, planilha, tarifária, ônibus, Teresina.

ABSTRACT

This paper presents a technical used to analyze the conformity of the tariff sheet of the public transportation by bus in Teresina, Piauí. The analysis was implemented through representative person of many entities of the civil organizations, like student directory, State Prosecutor and other. The scope of that analysis in-

1 - Engenheiro Civil, Mestre em Eng. de Transportes, Auditor Fiscal de Controle Externo do TCE-PI.

2 - Dentista, Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE-PI.

3 - Engenheira Civil, Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho, Auditora Fiscal de Controle Externo do TCE-PI.



cluded the verification of compliance of each item that making up the spreadsheet which define a bus fare in the city; based on information of 2011, provided for STRANS and SETUT, as well as technical visits and interviews. The results showed that some parameters of the tariff sheet lacked adjustments which resulted in a reduction of the initial rate from R\$ 2.1444 to R\$2.1060. In addition to the work, the commission recommended to promote actions of short, medium and long time, in order to improve the public transportation by bus in Teresina.

KEY WORDS: analysis, technical, spreadsheet, fare, bus, Teresina.

1. INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2011, a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) instituiu (Decreto nº 11.367 de 15/07/2011, Decreto nº

11.423 de 05/08/2011 e Decreto nº 11.481 de 15/09/2011) uma Comissão interdisciplinar, formada por diversos órgãos, para promover a análise técnica da planilha que determinava a tarifa do transporte coletivo por ônibus na área urbana desta capital. Os órgãos que compuseram essa comissão foram: Procuradoria-Geral do Município (PGM), Secretaria Municipal de Finanças (SEMF), Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito (STRANS), Secretaria Municipal de Governo (SEMGOV), Sindicato das Empresas de Transportes Urbanos de Passageiros de Teresina (SETUT), Conselho Municipal de Transportes Coletivos do Município de Teresina (CMTP), Fórum Estadual em Defesa do Transporte Público, Universidade Federal do Piauí (UFPI), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PI), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Piauí (CREA-PI), Ministério Público do Estado do Piauí

(MPPI), Assembleia Legislativa do Estado do Piauí (ALEPI), Associação dos Usuários e Passageiros de Transportes Urbanos de Teresina, PI (ASUPATUTE), Câmara Municipal de Teresina, Diretório Central dos Estudantes (DCE-UFPI) e Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). Esse último, com papel de acompanhar os trabalhos desta comissão.

A auditoria realizada pela comissão inter-institucional teve como base a análise amostral e técnica de documentos contábeis, fiscais e gerenciais referentes aos exercícios de 2009 a 2011, bem como a planilha de cálculo da tarifa de ônibus urbano de Teresina, a partir de maio de 2011. Foram empregadas técnicas de fiscalização e de auditoria para promover a referida análise documental e tarifária. Vale ressaltar a premissa adotada de ve-

racidade ideológica presumida da documentação fornecida à Comissão. Além da análise documental, foi implementado um conjunto de visitas técnicas *in loco* às empresas operadoras de transporte público, visando verificar seu funcionamento nas áreas de pessoal, oficina, tecnologia e banco de dados, bem como do trabalho por elas desenvolvido com o intuito de reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Foram efetivadas, ainda, entrevistas semiestruturadas junto a atores do sistema de transporte público de Teresina. Em termos específicos, a metodologia compreendeu na análise técnica de cada um dos itens que compõem a referida planilha tarifária, visando avaliar a economicidade do valor da tarifa homologado pela STRANS, conforme ilustra o Quadro 1.

Quadro 1: Parâmetros técnicos empregados na composição de planilha tarifária de transporte público coletivo urbano no município de Teresina, PI.

Combustível	Rodagem	Valor de veículos
Salário e benefícios	Remuneração da diretoria	Receita de bus-door
Manutenção de terminais de final de linha.	Seguro responsabilidade civil da frota	Seguro obrigatório por veículo
IPVA da frota total	Taxa do DETRAN	Taxa do IMETRO
Cronotacógrafo	Fardamento	Composição da frota
Sistema de bilhetagem eletrônica	Quantidade de passageiros transportados	Quilometragem percorrida
Índice de passageiro equivalente	Coefficiente de consumo de combustível	Coefficiente de lubrificantes
Coefficiente de rodagem	Coefficiente de peças e acessórios	Depreciação de veículos, máquinas, inst. e equip.
Remuneração de veículos, máquinas, inst. e equip.	Fator de utilização de despesas com pessoal	Encargos sociais
Coefficiente de consumo de pessoal administrativo	Tributos	

Após a análise dos itens da planilha tarifária supracitada, procede-se à análise conclusiva do valor da tarifa praticado pela STRANS, bem como a apresentação de recomendações de curto, médio e longo prazo para a melhoria do sistema de transporte público coletivo por ônibus em Teresina, PI.

2. ANÁLISE TÉCNICA DE PARÂMETROS USADOS NA COMPOSIÇÃO DA PLANILHA TARIFÁRIA DE ÔNIBUS EM TERESINA

COMBUSTÍVEL

A análise do valor de combustível usado na planilha tarifária foi efetuada tendo como parâmetro de cálculo do valor deste item com base na média ponderada dos valores de notas fiscais (avaliadas quanto a sua veracidade) apresentadas pelas empresas operadoras do sistema de transporte coletivo por ônibus da capital, tomando-se como base o mês de maio de 2011. Ao final, o valor calculado com base nas notas fiscais mostrou-se aproximadamente igual ao valor constante na planilha, de R\$ 1,7917/litro de óleo diesel.

RODAGEM

Em relação aos itens relativos à rodagem (pneus e recapagem) confrontando-se as

notas fiscais solicitadas para análise e a tabela de insumos das empresas, observou-se que algumas notas fiscais apresentaram valor total diferente do constante na planilha de cálculo tarifário, em virtude da não consideração pela STRANS de descontos concedidos pelos fornecedores às empresas operadoras. Diante do exposto, a Comissão Especial deliberou, com base nas divergências verificadas e efetuadas as correções, que o quadro de insumos da planilha de cálculo tarifário referente a pneus deve contemplar o valor ponderado de R\$ 1.369,54, enquanto o valor da recapagem deve ser alterado para R\$ 334,74.

VALOR DE VEÍCULOS

A análise do valor dos veículos, usados pelas operadoras, considerou as notas fiscais da aquisição de 5 veículos (chassis/carroceria) para calcular uma média ponderada desse valor, já inclusas as diferenças do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), tomando-se como base o mês de maio de 2011. Diante do exposto, conclui-se que o valor médio calculado condizia aproximadamente com o valor de R\$ 255.573,99, referente ao preço médio do veículo, constante da planilha de cálculo da tarifa de transporte coletivo urbano de Teresina.

SALÁRIO E BENEFÍCIOS

As despesas com pessoal, sobretudo de operação e manutenção, contribuem significativamente para a fixação do valor da tarifa. Assim, os valores de salários e benefícios (ticket alimentação e plano de saúde) de motoristas, cobradores, fiscais,

despachantes e pessoal de manutenção, constantes na planilha tarifária, encontram-se comprovados mediante convenção coletiva de trabalho firmada perante a Justiça do Trabalho, em 25 de maio de 2011. Vale ressaltar que a planilha tarifária, seguindo recomendação do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), adota a remuneração do pessoal de manutenção como sendo um percentual do salário da categoria de motorista. Contudo, a comissão deliberou pela inclusão distinta da referida categoria. A comissão promoveu a análise de efetividade da concessão dos benefícios por meio da análise de notas fiscais apresentadas pelas empresas operadoras, resultando regulares os valores das notas comparativamente à planilha tarifária.

REMUNERAÇÃO DA DIRETORIA

A planilha tarifária de Teresina tem como item de composição a remuneração da diretoria cujos valores foram questionados pela Comissão Especial, uma vez que apresentavam um reajuste de 85,6%. Optou-se por manter esse item no valor de R\$ 90.144,36, que corresponde a um reajuste de 8,3%, similar ao reajuste adotado para motoristas e cobradores de ônibus.

RECEITA DE “BUS-DOOR”

O “bus-door” compreende na adesivação veicular publicitária para auferir receitas visando auxiliar no custeio de despesas do sistema de transporte público coletivo por ônibus de Teresina. A um valor mensal de R\$ 125,00/veículo, o bus-door pode representar uma receita de até R\$ 56 mil por mês, considerando o seu em-

prego em toda a frota. Contudo, a análise da planilha tarifária demonstrou um valor médio mensal de apenas R\$ 24 mil, em 2011, conforme recibos fornecidos pelo Sindicato das Empresas de Transporte Urbano de Teresina (SETUT). Vale ressaltar que essa receita é empregada para abater as despesas do Seguro de Responsabilidade Civil dos Veículos. Diante do exposto, a Comissão Especial sugere que a utilização do “bus-door” seja incentivada e melhor controlada pela STRANS.

MANUTENÇÃO DE TERMINAIS DE FINAL DE LINHA

A despesa com a manutenção de terminais compreende num custo relevante na planilha tarifária, uma vez que representa um montante mensal de R\$ 30 mil, empregado em 33 terminais, e arcado pelo SETUT, a partir de 9 de maio de 2011, conforme STRANS (Ofício STRANS/GAB nº 302/2011). Essas despesas incluem aluguel, limpeza, tarifa de água e de energia elétrica. Não foi apresentada à Comissão Especial documentação que comprove a referida despesa mensal, excetuando-se despesas com aluguel de alguns terminais. Contudo, essa Comissão deliberou pela manutenção desse item na planilha tarifária de 2011, uma vez que foi verificado que grande parte dos terminais também é usado como ponto de parada de ônibus. Entretanto, a manutenção dessa decisão ficou condicionada à comprovação das referidas despesas, a partir de novembro de 2011, sob pena da exclusão de tal despesa no próximo cálculo tarifário. Ademais, a partir do ano seguinte, para a composição da tarifa, deverão ser con-

siderados apenas os gastos efetivamente comprovados nos terminais, os quais devem ser fiscalizados pela STRANS.

SEGURO RESPONSABILIDADE CIVIL DA FROTA

Compreende em um seguro contra terceiros, em caso de sinistro, decorrente de contrato formal entre o Sindicato das operadoras (SETUT) com a empresa de seguros Nobre Seguradora do Brasil SA. Assim, o custo mensal por veículo (R\$ 124,07) usado para o cálculo tarifário resulta numa despesa anual aproximada de R\$ 764 mil, correspondendo a R\$ 63,7 mil/mês, considerando toda a frota veicular (513 veículos).

SEGURO OBRIGATÓRIO POR VEÍCULO

O valor do seguro obrigatório (Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT) é uma despesa de ordem administrativa, devida por força de lei federal (Código de Trânsito Brasileiro - CTB), para cobrir despesas com acidentes de trânsito, sendo seu valor determinado de acordo com o tipo e porte do veículo. No caso dos veículos que compõem a frota de ônibus (operante e reserva – 513 veículos) de Teresina, o valor do seguro obrigatório anual por veículo é de R\$ 396,54. Para a frota de Teresina, o custo do seguro obrigatório responde por um total de R\$ 203.425,02/ano, correspondendo a R\$16.952,09/mês, em 2011. Verificou-se, de forma amostral, a conformidade desses valores com base na documentação comprobatória de pagamentos disponibilizadas pelas empresas operadoras.

IPVA DA FROTA TOTAL

O Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), compreende uma despesa obrigatória anual devida ao Estado do Piauí, sendo seu valor fixado de acordo com a categoria e idade do veículo. No caso da frota (513 veículos) de ônibus de Teresina, o valor do IPVA anual adotado foi de R\$ 583.146,82 (1% do valor comercial da frota), resultando em um valor rateado médio de R\$1.136,74 por veículo. Como o IPVA varia com a idade do veículo, torna-se necessário adotar um valor médio para o IPVA, ponderado pela idade dos veículos que compõem a frota, para o cálculo da tarifa na planilha tarifária. Assim, a partir do valor rateado do IPVA em conjunto com as informações de idade dos veículos, determinou-se que o valor total da despesa com IPVA da frota veicular era de R\$ 48.595,57/mês. A análise amostral da documentação comprobatória de pagamento IPVA demonstrou a conformidade de recolhimento desse tributo pelas empresas operadoras, em acordo com valor especificado na planilha tarifária.

TAXA DO DETRAN

O valor das taxas do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-PI), similar ao seguro obrigatório, compreende uma despesa de ordem administrativa que é devida ao Órgão Executivo Estadual de Trânsito, para cobrir despesas relativas ao registro e licenciamento veicular, sendo seu valor fixado de acordo com o tipo e porte do veículo. No caso dos veículos que compõem a frota de ônibus de Teresina, o valor do seguro obrigatório anual por veículo é de R\$ 81,56. Assim, para a

frota de 513 veículos do sistema de transporte urbano por ônibus de Teresina, o custo das taxas do DETRAN-PI responde por um total de R\$ 41.840,28/ano, correspondendo a R\$ 3.486,69/mês. De forma amostral, para 2011, a Comissão Especial verificou a conformidade do valor e da efetivação do pagamento das taxas do DETRAN-PI para a referida frota veicular, com base em documentação comprobatória enviada pelas empresas operadoras à STRANS.

TAXA DO IMETRO

Analisando-se a documentação apresentada pelas empresas operadoras do sistema de transporte público coletivo por ônibus de Teresina, relativamente aos comprovantes de pagamento do selo de acessibilidade, obrigatório em decorrência da NBR nº 13.994/2002, e considerando-se a frota total do sistema de 513 veículos, verificou-se que, aproximadamente, 70% dos veículos possuem o selo de acessibilidade, ressaltando-se que o prazo anual para cumprimento integral ainda se encontrava em vigor. Diante do exposto, a Comissão Especial deliberou que tal despesa encontra-se condizente com a realidade do sistema local, sendo os valores constantes da planilha tarifária de veracidade comprovada.

CRONOTACÓGRAFO

Verificou-se que 46% dos veículos têm seu comprovante de pagamento do cronotacógrafo e que estão devidamente vistoriados pelo INMETRO. Ressalta-se que o prazo anual para cumprimento

integral ainda se encontrava em vigor. Por oportuno, frise-se que tal despesa corresponde a um valor de R\$ 149,00 por veículo, totalizando R\$ 76.437,00 anuais. Todavia, como tal despesa é realizada apenas a cada 2 (dois) anos, adota-se, para efeito de cálculo tarifário, metade do valor anual, R\$ 38.218,50. Analisando a documentação comprobatória, a Comissão Especial deliberou que tal despesa encontra-se condizente com a realidade do sistema local.

FARDAMENTO

O custo do item fardamento contempla a distribuição de 2 (duas) camisas, com a logomarca que identifica a empresa, ao longo do ano, para os funcionários das categorias de motoristas, cobradores, despachantes e manutenção. A quantidade per capita de funcionários por veículo, fornecida pela STRANS, foi de 5,5. Já o preço do fardamento foi dado pelo SETUT, no valor de R\$26,90. Considerando como referência maio de 2011, obteve-se um custo anual com fardamento aproximadamente igual a R\$152 mil, para uma frota total de 513 veículos. A análise da documentação comprobatória dessa despesa demonstrou a regularidade dessa despesa em 2011.

COMPOSIÇÃO DA FROTA

Conforme relatório de permissão fornecido pela STRANS, a composição da frota de veículos (513) é distribuída entre 13 empresas, que possuem entre 8 (Expresso Santa Cruz Ltda.) e 132 (Transcol

Transportes Coletivos Ltda.) ônibus. Verificou-se ainda que a idade média da frota apresentada no referido relatório diferiu do valor usado na planilha tarifária. Constatou-se ainda que a frota operante é composta de veículos leves e pesados, via análise amostral. Assim, no cálculo tarifário da planilha revisada, foram consideradas as proporções de veículos leves e pesados na determinação dos parâmetros técnicos empregados na tarifa.

SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA

O sistema de transporte coletivo por ônibus de Teresina emprega o sistema de bilhetagem eletrônica CITbus, desenvolvido pela empresa TACOM, para colher dados operacionais do sistema, como passageiro transportado e quilometragem rodada, que são utilizados no cálculo tarifário. O uso desse sistema acarreta um custo mensal por veículo igual a R\$ 368,92, abrangendo locação de equipamentos, licenciamento de uso de software, prestação de serviços de manutenção e comunicação GPRS (Serviços Gerais de Pacote por Rádio) de monitoramento da frota. Esse valor demonstrou estar em conformidade com a documentação comprobatória da referida despesa.

QUANTIDADE DE PASSAGEIROS TRANSPORTADOS

A quantidade de passageiros transportados é empregada na determinação do Índice de Passageiros Equivalentes (IPK), que afeta o cálculo tarifário. A partir dos dados fornecidos pelo sistema CITbus, verificou-se, para maio de

2011, um número de 6.023.503 passageiros equivalentes, composto a partir de 4.883.995 passageiros pagantes de passagem inteira, 2.279.016 usuários do benefício estudantil.

QUILOMETRAGEM PERCORRIDA

A quilometragem percorrida é um parâmetro importante na determinação da tarifa de transporte e no seu funcionamento em geral, uma vez que reflete o nível de eficiência (custo/km rodado) e de produtividade (IPK – Índice de Passageiro por quilômetro) da prestação do serviço de transporte coletivo por ônibus. Desta forma, a determinação da quilometragem percorrida considerou, para cada linha e empresa operadora, o produto entre a extensão prevista (fornecido pela STRANS) e o número de viagens executadas (fornecido pelo sistema CITBus). A determinação da quilometragem percorrida, considerando os meses de maio e agosto de 2011, resultou nos valores de 3.689.585,67 km, para quilometragem útil, e 274.780,45 km para a quilometragem ociosa. Esses valores demonstraram-se ligeiramente superiores aos valores adotados na planilha tarifária, 3.669.392,13 km, para a quilometragem útil, e de 174.732,96 km, para a quilometragem ociosa, respectivamente. Tal fato decorre da planilha tarifária empregar a média mensal, incorporando a sazonalidade dos meses ao longo do ano (feriados e picos de demanda).

ÍNDICE DE PASSAGEIRO EQUIVALENTE

O IPK corresponde à divisão da média de passageiros equivalentes transporta-

dos por mês pela média de quilometragem percorrida mensalmente. Assim, o valor do IPK é inversamente proporcional ao valor da tarifa, representando impacto considerável sobre a mesma. Por sua vez, as gratuidades e isenções são inversamente proporcionais à média de passageiros equivalente, requerendo, portanto, medidas de racionalização de sua concessão e de fiscalização de sua utilização por parte da STRANS, pois o emprego irregular desses benefícios acarreta em redução do IPK e em consequente aumento tarifário, tendo em vista a redução da produtividade das linhas de ônibus.

Entretanto, enquanto tais medidas não são efetivadas, sugere-se a adoção, para efeito da planilha de maio de 2011, de um índice de passageiro equivalentes de 1,6416, decorrente das alterações do número de passageiros equivalentes e da quilometragem percorrida, em conformidade com o verificado pela Comissão Especial.

COEFICIENTE DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEL

O coeficiente de consumo de combustível representa o segundo maior peso nos custos que compõem a planilha tarifária. Esse coeficiente é determinado com base na divisão da quilometragem percorrida mensalmente pelas operadoras, em poder da STRANS, pelo somatório da litragem mensal das mesmas, obtido com base nas notas fiscais de aquisição de combustível por parte das empresas operadoras. De acordo com essa técnica, determinou-se o referido coeficiente como sendo igual a 0,46l/km, para maio

de 2011, devidamente conferida por esta Comissão Especial. A STRANS, por entender que este índice representaria um aumento considerável nos custos do sistema, decidiu adotar, na planilha de Teresina, o índice de 0,45l/km.

Além disso, a Comissão Especial realizou, também, uma auditoria nas empresas visitadas, através da conferência desse consumo de combustível nos relatórios que lhes foi solicitado, constatando que, na prática, o consumo condiz com o índice adotada na Planilha.

COEFICIENTE DE LUBRIFICANTES

A planilha tarifária adotava o coeficiente geral de lubrificante de 0,05, sugerido pelo GEIPOT. Contudo, essa Comissão deliberou por realizar a estratificação deste coeficiente utilizando-se como modelo o adotado atualmente pela planilha do município de Fortaleza. Assim, foram empregados os coeficientes de consumo dos principais fabricantes do setor, adotando-se um coeficiente ponderado médio, além da utilização de óleo mineral no lugar do sintético. Desse modo, chegou-se ao seguinte levantamento de coeficientes de consumo a serem adotados pela planilha tarifária de Teresina:

COEFICIENTE DE RODAGEM

A Comissão Especial deliberou que o número de recapagens a ser adotado deve ser alterado para três. Dessa maneira, o índice médio de vida útil do pneu deve ser alterado para 120.000km rodados, ao invés do valor de 105.000km anteriormente usado na planilha tarifária. Essa

LUBRIFICANTE	COEFICIENTE DE CONSUMO	R\$/LITRO (PREÇO POR LITRO)
Óleo de cárter	0,00965	5,9845
Óleo de câmbio	0,00056	6,2800
Óleo de transmissão	0,00077	6,4920
Óleo de freio	0,00029	14,8905
Graxa para rolamento	0,00073	8,2255
Graxa para chassi	0,00049	8,2255

Tabela 1: Coeficientes de consumo a serem adotados pela planilha tarifária de Teresina.

medida encontra amparo no fato que os principais fabricantes de pneus têm obtido avanços tecnológicos na produção de pneus radiais para ônibus urbano, com vida útil de até 140.000km, a depender da marca.

COEFICIENTE DE PEÇAS E ACESSÓRIOS

No caso específico de Teresina, a STRANS não dispõe de dados concretos sobre o consumo de peças e acessórios das empresas operadoras do sistema. Dessa forma, o valor adotado para o Coeficiente de Consumo de Peças e Acessórios (CCPA) consiste na média entre o limite inferior e o limite superior recomendado pelo GEIPOT, majorado pelo percentual correspondente à razão entre o Percurso Médio Mensal (PMM) local e o PMM nacional considerado na determinação dos limites inferior e superior. A partir da determinação do CCPA, procede-se ao cálculo do custo mensal de peças e acessórios por quilômetro. Esse custo é obtido pela razão entre CCPA e o PMM local (em quilômetros), cujo resultado é multiplicado pelo valor do veículo.

Diante do exposto e do exíguo tempo para análise, a Comissão Especial delibe-

rou a manutenção do coeficiente de peças e acessórios constante da planilha de cálculo tarifário em 0,0063, recomendando-se a adoção de medidas por parte da STRANS necessárias à aferição do coeficiente real junto às empresas operadoras.

DEPRECIÇÃO DE VEÍCULOS, MÁQUINAS, INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

A depreciação é a redução do valor de um bem durável, resultante do desgaste pelo uso ou obsolescência tecnológica. Para efeito do cálculo tarifário, são consideradas a depreciação dos veículos que compõem a frota total e a depreciação de máquinas, instalações e equipamentos. No caso da depreciação veicular são considerados os seguintes fatores para efeito de cálculo, são eles: vida economicamente útil (anos); valor residual do veículo (%) e método de cálculo. No caso da vida útil econômica, a STRANS considerou 7 (sete) anos de vida útil e adotou os mesmos fatores de depreciação do GEIPOT, ou seja, 0,20000 para veículo de 0-1 anos até 0,028571 para aqueles com vida útil de 6-7 anos, variando de acordo com a faixa etária da frota. Para o valor residual, a STRANS adotou o fator de depreciação, que varia de 0,20000 para ve-

ículo de 0-1 ano até 0,028571 para aqueles com vida útil de 6-7 anos, de acordo com a faixa etária, seguindo orientação do GEIPOT. Quanto ao método de cálculo, a STRANS usa o Método da Soma dos Dígitos Decrescentes, uma vez que representa mais fielmente a desvalorização do veículo rodoviário, caracterizada por uma perda acentuada de valor no início de sua utilização e que se atenua com o passar dos anos. No que se refere à depreciação de máquinas, instalações e equipamentos, adotou-se o fator de 0,0001 sobre o preço de um veículo leve para a determinação dessa depreciação mensal, conforme orientação do GEIPOT. Pelo exposto, conforme as normas do GEIPOT, que são adotadas na planilha de Teresina, o valor total dos custos mensais das empresas com depreciação corresponde a R\$ 849.414,30.

REMUNERAÇÃO DE VEÍCULOS, MÁQUINAS, INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

O sistema de transportes público coletivo de Teresina contempla três tipos de remuneração, quais sejam: pro-labore, remuneração de capital e lucro líquido do exercício. O pro-labore adotado foi de R\$ 175,72/veículo/mês, após discussões e deliberações da Comissão Especial, onde o pro-labore dos empresários deveria ser reajustado de forma similar à categoria de motoristas e cobradores de ônibus. Para a remuneração de capital, seguindo orientação do GEIPOT, a STRANS adotou uma taxa anual de 12% para o capital imobilizado em veículos, 4% do preço do veículo novo completo para a parcela de remuneração de Máquinas, Instalações e

Equipamentos, e 3% do preço do veículo novo completo para a parcela de remuneração do almoxarifado. Essa metodologia resultou em um custo de R\$ 1.278,24 /veículo/mês, que abrange o capital empregado em veículos, máquinas, instalações, equipamentos e almoxarifado. No que diz respeito ao lucro líquido, com base em demonstrações contábeis, balanços patrimoniais e Demonstrativos Resultado de Exercício (DRE) de 2009 e 2010 fornecidos pelas empresas operadoras, constatou-se que somente três empresas apresentavam índice de liquidez corrente (ativo circulante / passivo circulante) superior a 1, tendo as demais empresas uma média de liquidez corrente de 0,99, em 2009, e 0,81, em 2010. Esse resultado indica que as empresas possuem mais obrigações a curto prazo em relação às disponibilidades e direitos também de curto prazo, ou seja, não estavam com a situação financeira de curto prazo favorável. Além disso, a margem líquida (lucro líquido/receita líquida), à luz dos documentos contábeis, revelou que a maioria das empresas operadoras apresentam uma margem superior a 1 (negócio eficiente e rentável), sendo que somente duas apresentaram margem entre 0 e 1 (negócio pouco rentável) e uma empresa apresentou prejuízo (margem líquida negativa). Contudo, conforme análise dos documentos contábeis, verificou-se que somente 6 das 13 empresas operadoras conseguiram melhorar o lucro de 2010, em relação a 2009.

FATOR DE UTILIZAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL

Calculou-se individualmente para todas as 13 empresas operadoras, chegando-se

à quantidade de veículos que é utilizada em cada faixa horária, condensando-se, posteriormente, todos os dados em um único quadro, para o cálculo final do fator de utilização. Diante disso, alcançou-se o resultado de 2,49, para motorista e cobrador, sem considerar os percursos garagem-terminal e terminal-garagem. Todavia, considerando-se os mesmos em 0,78 de hora, o fator de utilização eleva-se para 2,65. Por oportuno, frise-se que a diferença resultante da adoção de tais fatores de utilização no cálculo da tarifa seria de R\$ 0,04 a maior, caso utilizado o último. Em relação ao fator de utilização de despachantes, alcançou-se o resultado de 0,27, dividindo-se o total de funcionários da categoria pela frota operante. Diante do exposto, a Comissão Especial deliberou a manutenção dos coeficientes anteriormente utilizados, com o objetivo de atenuar uma maior onerosidade da tarifa.

ENCARGOS SOCIAIS

Segundo o manual do GEIPOT, os encargos sociais em termos percentuais médios equivalem a 62,87% (grupos A a D). Na planilha tarifária de Teresina é utilizado o percentual de 63,37% de encargos sociais, com uma variação acima do indicado pelo GEIPOT de 0,5%, em função da alteração da alíquota do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) de 8,0% para 8,5%. Diante do exposto, a Comissão Especial verificou a conformidade desses encargos, por amostragem, no mês de maio de 2011, por meio dos comprovantes de pagamento dos encargos sociais das empresas operadoras de Teresina.

COEFICIENTE DE CONSUMO DE PESSOAL ADMINISTRATIVO

Na planilha tarifária de Teresina adotou-se a média nacional, ou seja, 10,5% para o coeficiente de consumo de pessoal administrativo. Esse valor pode variar de 8 a 13%, segundo o GEIPOT. Diante do exposto, a Comissão Especial deliberou a manutenção do coeficiente de pessoal administrativo em 10,5%.

TRIBUTOS

Neste item da planilha tarifária, são incluídos os tributos que incidem sobre a receita operacional da empresa. Dessa forma, é utilizado o percentual de 6,65%, o qual corresponde a 3% de COFINS, 0,65% de PIS e 3% de ISSQN, sendo os dois primeiros tributos federais e o último tributo municipal. Diante do exposto, a Comissão Especial verificou a conformidade, por amostragem, no mês de maio de 2011, dos comprovantes de pagamento dos tributos incidentes sobre a receita das empresas operadoras do sistema de transporte urbano da cidade de Teresina.

3. RECOMENDAÇÕES PARA MELHORIA DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO MUNICÍPIO DE TERESINA

A análise da problemática do transporte coletivo urbano por ônibus na cidade de Teresina, PI, com foco na planilha tarifá-

ria, permitiu evidenciar e elaborar uma série de recomendações e medidas de curto, médio e longo prazo, com vistas à melhoria do serviço prestado e a sustentabilidade operacional do sistema. A seguir, são apresentadas as medidas sugeridas, separadamente, por prazo de execução.

MEDIDAS DE CURTO PRAZO

As medidas de curto prazo devem ser implantadas no período de até 1 ano, em acordo com o plano diretor de transporte urbano, visando melhorias imediatas na qualidade do serviço prestado, bem como a correção de ineficiências que comprometem a sustentabilidade do sistema. As medidas recomendadas são:

- a)** promover a revisão e o recadastramento da concessão de gratuidades e de meia passagem;
- b)** adotar planilha tarifária revisada;
- c)** reformular a política tarifária do sistema de transporte urbano por ônibus, visando à adoção de tarifas diferenciadas por tipo de serviço, de descontos sobre a antecipação tarifária, bem como a indicação obrigatória de fontes externas de custeio para isenções tarifárias e meia-passagem;
- d)** rever periodicamente a planilha tarifária com base em coeficientes de consumo de materiais e parâmetros operacionais aferidos junto às empresas operadoras e homologados pelo Órgão Gestor Municipal;
- e)** fazer a desoneração tributária dos principais materiais empregados na prestação do serviço de transporte urbano por ônibus, incluindo redução de ISS,

ICMS sobre combustível, lubrificantes e material rodante;

- f)** aperfeiçoar o uso de tecnologia da informação (CFTV, leitura biométrica) capaz de combater a fraude no uso de meia-passagem e de gratuidades;
- g)** estabelecer um prazo revisional do quantitativo de meia-passagem;
- h)** realizar estudo e implantar a otimização física (itinerário) e temporal (programação) das linhas de transporte urbano por ônibus, visando reduzir quilometragem improdutiva;
- i)** promover melhorias nos pontos de parada de ônibus dos principais corredores de transporte de passageiros;
- j)** implantar sistema de informação operacional das linhas de ônibus aos usuários;
- k)** Implantar serviço gratuito de teleatendimento aos usuários.

MEDIDAS DE MÉDIO PRAZO

As medidas de médio prazo devem ser implantadas no período de até 3 anos, em consonância com o Plano Diretor da cidade de Teresina, em especial o plano diretor de transporte urbano. As medidas recomendadas são:

- a)** dotar o órgão gestor municipal do trânsito e do transporte urbano, STRANS, de infraestrutura física e de recursos humanos;
- b)** Transferir para a STRANS a responsabilidade pela gestão de gratuidades e de meia-passagem;
- c)** promover a licitação pública do serviço de transporte coletivo urbano de Teresina;
- d)** Implantar a integração física, tarifária

e temporal entre as linhas de transporte coletivo urbano;

e) implantar a aferição periódica de coeficientes de consumo de materiais (ex.: combustível e material rodante) junto às empresas operadoras;

f) implantar programa de renovação periódica de frota de ônibus;

g) fomentar a adoção de programas de gestão de frota junto às empresas operadoras.

MEDIDAS DE LONGO PRAZO

As medidas de longo prazo devem ser implantadas no período de até 10 anos, em consonância com o Plano Diretor da cidade de Teresina. As medidas recomendadas são:

a) promover a integração modal (ônibus, bicicleta e trem urbano) no sistema de transporte coletivo urbano de Teresina;

b) promover o aumento contínuo da eficiência e da qualidade na prestação do serviço de transporte coletivo urbano por ônibus;

c) realizar estudo de viabilidade técnico-econômica da integração do transporte público urbano da região da Grande Teresina.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto e da análise da documentação referente às empresas que compõem o sistema de transporte público coletivo por ônibus do município de Teresina, a Comissão Especial concluiu

que a tarifa apresentada na planilha de maio de 2011, no valor de R\$ 2,1444 (dois reais e catorze centavos), após a auditoria de caráter amostral, deve ser reduzida para o valor de R\$ 2,1060 (dois reais e dez centavos), após a revisão técnica de seus vários itens, conforme exposto acima. Em termos específicos, essa redução da tarifa é decorrência de ajustes realizados nos seguintes itens: valores de pneu e recapagem, salário de pessoal de manutenção, estratificação por tipo e valor de lubrificante, revisão do número de passageiros e da quilometragem mensal, remuneração da diretoria e coeficientes de rodagem (recapagem e vida útil de pneu).

Frise-se, também, a importância de ser essencial a implementação das sugestões referenciadas nesse relatório, com destaque para a desoneração tributária e a redução do percentual de meia-passageiro e gratuidade, o que resultaria em um valor tarifário de até R\$ 1,95 (um real e noventa e cinco centavos).

5. REFERÊNCIAS

GEIPOT (1996). **Manual de cálculo de tarifa de ônibus Urbano** – Instruções Práticas Atualizadas. Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes, Ministério dos Transportes.

Operadores (2011). **Documentação Contábil e notas fiscais**. Empresas operadoras do transporte coletivo por ônibus de Teresina.



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nayana Soares Rodrigues¹

RESUMO

Este artigo discute de forma teórico-conceitual o novo poder que foi atribuído aos municípios após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e os mecanismos utilizados, quais sejam: plano diretor municipal e o planejamento estratégico municipal, pelo ente federativo, para se enquadrar nesse novo cenário e às suas necessidades.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição federal. Princípios administrativos constitucionais. Plano diretor. Planejamento estratégico municipal.

INTRODUÇÃO

Iniciou-se uma nova fase na administração pública brasileira após a Constituição

Federal de 1988, frisando-se aqui o caso dos municípios brasileiros, pois lhes foi delegada uma maior autonomia administrativa.

Em razão desse novo poder dado aos municípios, das necessidades internas e externas e da globalização, tornou-se indispensável substituir o pensamento estático da “velha administração” pela ideia dinâmica do gerenciamento.

O Planejamento Estratégico foi o mecanismo encontrado para atender a essa transformação e às reais necessidades do município.

KEY WORDS: analysis, technical, spreadsheet, fare, bus, Teresina.

¹ - Graduada em Direito pela faculdade Ceut – Teresina-PI, nayanasoares@yahoo.com.br



1. OS MUNICÍPIOS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O governo brasileiro, após o período da ditadura militar, sofreu profundas mudanças, dentre as quais uma de grande importância foi o advento da Constituição Federal de 1988, que proporcionou aos municípios brasileiros uma maior autonomia administrativa. Os municípios dispõem apenas dos poderes Executivo e Legislativo.

A extensão territorial brasileira comparada a outros países é imensa. Atualmente existem 5.568 municípios em todo território nacional, alguns com população e área maiores que muitos

países do mundo, a saber: São Paulo possui cerca de 11 milhões de habitantes e Altamira, no Pará, é quase duas vezes a extensão territorial de Portugal.

Tamanha diferença populacional e territorial dos municípios nos leva a crer que nem todos foram preparados para assumir as responsabilidades e encargos a eles delegados após a Constituição de 1988. “Assim, ficou logo evidente que o processo de descentralização atendeu a antigas exigências políticas, e que a maioria dos municípios não tem condições organizacionais, técnicas e administrativas para aproveitar a nova autonomia” (PFEIFFER, 2000, P. 5).

Além desta descentralização administrativa, com as privatizações que ocorreram pós 88, por consequência, uma maior

competição entre os municípios e uma maior terceirização de serviços (que antes não havia), fez-se necessária a criação e implementação de mecanismos de gerenciamento.

2. PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública, para ser eficaz, tem que atender os princípios constitucionais administrativos expressos no artigo 37 da CF, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Legalidade: a administração pública deve obrigatoriamente praticar as condutas autorizadas em lei, portanto, o exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da administração e de seus agentes públicos. Assim, nenhuma gestão poderá ser considerada de excelência quando for à revelia da lei.

Impessoalidade: o exercício da função administrativa deve ser impessoal, impedindo discriminações e privilégios. Segundo a Lei do Processo Administrativo, trata-se de uma obrigatória “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridade” (artigo 2º, parágrafo único, III, da Lei n. 9.784/99).

Moralidade: é o dever do agente público de atuar segundo os padrões éticos

de probidade, decoro e boa-fé. A moral administrativa é orientada para uma distinção prática entre a boa e má administração.

Publicidade: a gestão e atos públicos devem ser transparentes. A lei de acesso à informação (Lei n. 12.527/2011) foi promulgada visando regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, a fim de favorecer o controle social e a melhoria na gestão pública.

Eficiência: o gestor deve buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e o gasto despendido, pautando-se pela rapidez, produtividade e economicidade.

3. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A Constituição Federal estabelece que o gestor público obrigatoriamente confeccionará um plano diretor, que será norteado pela Lei Orgânica Municipal, para os municípios com mais de 20.000 habitantes, devendo referido plano ser aprovado pela Câmara Municipal (Art. 182, § 1º da CF).

Todavia, mencionado dispositivo constitucional não foi plenamente eficaz, pois a elaboração do Plano Diretor exige anos

de trabalho e, finalmente após aprovado, as informações nele contidas já estão defasadas.

“O Plano Diretor permanece um instrumento primordialmente político, enquanto o desenvolvimento das cidades ocorre independente dele. O que passa a influenciar cada vez mais o desenvolvimento de um município são fatores externos” (PFEIFFER, 2000, P. 6).

Para o desenvolvimento municipal necessita-se de um planejamento, e esse vai além da limitação territorial do próprio município, pois se deve analisar o desenvolvimento econômico em geral (global) e, a partir dessa carência, originou-se o Planejamento Estratégico.

4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico é um instrumento de gerenciamento que tem por finalidade tornar o trabalho de uma organização mais eficiente. Entende-se por organização: empresa privada, organização não governamental; administração pública e municípios.

Conforme Peter Pfeiffer, o planejamento estratégico tem dois escopos:

[...] por um lado, pretende concentrar e direcionar as forças existentes dentro de

uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção; por outro lado, procura analisar o entorno da organização, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver.(PFEIFFER, 2000, P. 8).

O planejamento estratégico tem como objetivo melhorar o desempenho de uma organização para que ela possa lidar com situações complexas futuras. Este tipo de planejamento não substitui outros instrumentos de gerenciamento, como, por exemplo, o planejamento de pessoal e orçamentário, dentre outros.

O planejamento deve ser entendido pela organização como um processo permanente, buscando explicar o passado para compreender o presente e prever o futuro. Os gestores devem sempre se basear nas premissas: Quem somos? O que estamos fazendo? O que queremos ser no futuro? Como alcançaremos?

Consoante Peter Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico deve ter o claro propósito de realizar intervenções, pois somente assim será possível induzir mudanças no ambiente da organização. Todavia, essas mudanças devem ser viáveis e reais, pois de nada importaria todo esse planejamento se se chegasse a uma conclusão (um trabalho a ser realizado) bem distante da viabilidade do município.

Na esfera municipal, devem-se analisar as condições existentes (funcionários muni-

cipais, qualificação profissional) da instituição pública antes de aplicar o planejamento estratégico, a fim de se evitar que se receba apenas uma nova roupagem.

4.1 PRINCÍPIOS E ASPECTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

- **Caráter específico das organizações públicas:** a maior dificuldade no setor público é sua rígida hierarquia. Até que dada decisão seja tomada, ela pode passar por várias etapas e, quando se tem uma posição definida, ela poderá não ser válida por muito tempo.

- **Mecanismos de participação e integração:** em nível municipal, é algo complexo, pois além do grande número de instituições públicas, há muitos grupos com interesses próprios, os quais muitas vezes são conflitantes. A partir disso, surge a aplicação das técnicas de trabalho, como a moderação, técnicas dinâmicas e participativas, a fim de que conciliem diversos interesses, sem que isso interfira na identificação de alternativas para o processo decisório.

- **Influência política:** busca-se minimizar os efeitos negativos que as disputas políticas podem provocar. O plano estratégico não deve estar relacionado com um grupo ou partido político e sim para todos, para a comunidade.

- **Organização do processo:** deve ser elaborado com bastante caute-

la, em especial, para que características pessoais do governante detentor do poder não se sobreponham às reais necessidades da comunidade.

- **Assessoria especializada:** é essencial, devido à escassez de técnicos qualificados nas repartições públicas, bem como pode contribuir oferecendo uma maior neutralidade em relação a questões locais.

- **Planejamento de projetos:** deve-se observar as condições de implementação do projeto no município. Segundo Peter Pfeiffer:

[...] para o PEM o vínculo entre o Planejamento Estratégico e o Planejamento de Projetos é imprescindível. Os objetivos do Plano Estratégico são conectados com os objetivos de cada projeto, de tal forma que se cria um sistema de gerenciamento coerente e que permite conduzir o processo com critérios unificados. (PFEIFFER, 2000, P. 18).

4.2 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO E SEUS BENEFÍCIOS

O planejamento estratégico é realizado em oito etapas (preparação do processo, análise do ambiente, análise organizacional, estruturação do plano, operacionalização do planejamento, formulação do plano, implementação de projetos e avaliação do impacto). Porém, o mais importante é o processo do que o produto

em si, ou seja, o denominado Plano estratégico.

Após percorrer as etapas do planejamento estratégico, as mudanças esperadas são: fortalecimento da competência; aumento da eficiência, melhoramento na compreensão e aprendizagem; melhores decisões; fortalecimento do apoio político; melhoramento do desempenho organizacional e da comunicação interestadual, bem como das relações públicas.

"O benefício que se pode esperar com isso é que o Planejamento Estratégico estimule a introdução de um pensamento estratégico nas instituições e organizações, o que pode (ou deve) levar a um gerenciamento estratégico dos assuntos públicos". (PFEIFFER, 2000, P. 25).

5. CONCLUSÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter mais autonomia. Porém, em contrapartida, diante dos avanços e fatores externos, viram-se numa situação de necessidade de implantação de novos mecanismos de gerenciamento, surgindo assim neste cenário o chamado Plano Estratégico.

Todavia, esse plano, para ser eficaz, deve ser feito com base nas reais necessidades da comunidade do município no qual

será implantado. Não deve ser elaborado sem uma perfeita compreensão da realidade local, nem sem obedecer às etapas do planejamento, pois, se assim o for, não logrará êxito.

Além do mais, o gestor deverá dispor de recursos, capacidade e competência técnica para conduzir o processo até o final e pautar-se nos princípios administrativos constitucionais.

O planejamento estratégico é um mecanismo de gerenciamento o qual todos os municípios deveriam tomar ciência e no qual deveriam investir para desenvolver capacidade técnica de execução e maturidade política e institucional, a fim de proporcionar sua permanente e evolutiva aplicação. Coloca-se também como uma alternativa para que a municipalidade esteja sempre atenta às necessidades da população na realidade presente e com capacidade de identificar e mapear mudanças futuras, tornando assim o poder municipal mais apto para governar e atender às exigências da sociedade.

6. REFERÊNCIAS

GOVERNANÇA pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>>. Acesso em 15 nov 2014.

MAPA municípios. Disponível em:
<<http://www.cnm.org.br/municipios>>.
Acesso em 14 nov 2014.

Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. Disponível em:
<www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.201012-08.2954571235/ferrerib.pdf>.
Acesso em 15 nov 2014.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil:** uma nova abordagem. Brasília: Enap, out. 2000. Textos para Discussão, n. 37.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal:** empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Rev. Adm. Pública** vol.41 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2007.



ECOLOGIA-IX



NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE PARA O SETOR PÚBLICO: Recortes de algumas abordagens

Luiz Lopes Feitosa Filho¹

RESUMO

Trata o artigo de algumas abordagens das normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público – IPSAS – num contexto de contabilidade patrimonial, cujas normas recomendam a integral evidência contábil dos ativos, passivos e variações no patrimônio líquido das entidades do setor público, favorecendo a cultura de valorização do patrimônio público. Tem como objetivo demonstrar a relevância dos aspectos patrimonialistas e as diretrizes relacionadas ao padrão internacional para a contabilidade no setor público. Defende-se que as práticas contábeis com atendimento aos princípios da competência e oportunidade são pilares para a convergência da contabilidade pública brasileira ao

padrão internacional, e que o “resgate” da contabilidade patrimonial não exclui o registro do fluxo orçamentário, ambas se completam. Como recurso metodológico utilizou-se da revisão bibliográfica e de outras fontes de alcance necessário. Conclui-se que numa perspectiva de valorização da contabilidade patrimonial, essa, convergida aos padrões internacionais será de bases confiáveis que credencia o Brasil à sua inserção ao grupo de nações que internacionalmente utilizam o mesmo padrão e práticas, fortalece os controles e instituições, instrumentaliza o controle social, subsidia políticas públicas e contribui para a boa governança; no entanto, esse processo passa por mudança de cultura contábil, impacta profissionalização, exige apoio institucional, dentre outros aspectos.

¹ - Gerente de Contabilidade do FUNPREV-PI, graduado em Ciências Contábeis pela UNESCO, Especialista em Contabilidade Pública –UESPI, em Administração Pública – UFPI, e em Controladoria Governamental – UFPI. Email: luizbomdemais@gmail.com.



PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio público. Convergência. Contabilidade patrimonial. Normas IPSAS.

1. INTRODUÇÃO

As constantes mudanças do cenário econômico globalizado, a exigência de certificação da transparência e a necessidade de informações, práticas e procedimentos contábeis confiáveis acerca da situação patrimonial das entidades do setor público e privado subsidiaram o movimento brasileiro, capitaneado pelo Conselho Federal de Contabilidade, no processo de convergência das normas brasileiras de contabilidade do setor público ao padrão internacional.

A contabilidade como ciência tem o patrimônio como seu objeto de estudo e

isso valida a necessidade da evidência de todas as variações ocorridas nos elementos patrimoniais, sejam as decorrentes do caráter normativo ou dos fatos extraorçamentários. É o que preconiza o padrão internacional de contabilidade para o setor público.

Nessa perspectiva, esse artigo se justifica pelo interesse de se conhecer a visão prospectiva do novo modelo de contabilidade patrimonial do setor público, baseado em alguns aspectos emanados do padrão internacional, e procura responder à seguinte indagação: quais as diretrizes que a norma internacional coloca como determinantes para reforçar o entendimento patrimonialista que a contabilidade, de forma acurada, deve apresentar?

2. NORMAS INTERNACIONAIS DE CONTABILIDADE PARA O SETOR PÚBLICO: ALGUMAS ABORDAGENS

As Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, tradução de International Public Sector Accounting Standards – IPSAS -, são estabelecidas pela Federação Internacional de Contadores – IFAC – através de um conselho de Normas Internacionais de Contabilidade Pública, desenvolvido primeiramente como um comitê do setor público e posteriormente, em 2004, transformado em conselho, com escritório central em Toronto, no Canadá (HUGHES, 2007).

Segundo a IFAC, as normas internacionais têm como objetivos centrais o fortalecimento do marco governamental, o aumento da prestação de contas e a transparência. Utilizam os princípios da competência e da oportunidade como premissa básica que, na opinião de Hughes (2007, p.190), a razão pela qual é enfatizado o regime de competência é “porque o governo deve conseguir identificar os ativos e os passivos, e sabemos que no regime de caixa isso não é possível”.

O que se explora dessa opinião é o pensamento universal a favor da cultura de valorização do patrimônio também no setor governamental. Quanto à oportunidade, a sobreposição da essência na forma é a viga-mestra para que a informação contábil seja completa. Isto é, as provisões, apropriações de despesas, reconhecimento de passivos futuros a valor presente, independentes de constar em normas, devem ser registradas, o que é relevante é o reconhecimento de ativos e passivos para fazer face à demonstração patrimonial da entidade.

As primeiras vinte e uma normas emitidas pelo conselho de normas da IFAC, segundo Hughes (2007), basicamente provêm de normas internacionais de contabilidade praticadas no setor privado e, portanto, foram afetadas no setor público e modificadas para as suas aplicações. No Brasil, as 30 primeiras IPSAS foram traduzidas e validadas pela STN, via convênio FGV, e publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC.

Segundo Feijó (2013, p. 59), em síntese, as normas internacionais dispõem:

Sobre uma contabilidade patrimonial integral, o que requer o registro de todos os itens de bens, direitos, obrigações e patrimônio líquido da entidade, e estabelecem o regime de competência para o reconhecimento de receitas e despesas sob o enfoque patrimonial.

Diversas abordagens são consideradas e sintetizam o tema principal das normas internacionais para o setor público,

dentre outras: regime de caixa ou competência modificada; contabilização dos pagamentos com os recursos provenientes de doações; passivos previdenciários; relatório orçamentário; equidade intergeracional; receita não-intercambiável; apropriação/compromisso; concessões; obrigações de política social; bens herdados; benefícios empregatícios e passivos ambientais (HUGHES, 2007).

O Conselho de Normas recomenda a adoção do regime de competência, no entanto, também reconhece o regime de caixa, não em forma de uma contabilidade com base de caixa ou de competência modificada (regime misto), mas, como uma declaração a respeito do que foi recebido, do que foi pago, e não do fluxo de caixa. É uma espécie de demonstrativo contábil que os governos apresentam ao Poder Legislativo em forma de prestação de contas.

Esse demonstrativo faz o destaque de pagamentos em colunas separadas e tem como objetivo, de acordo com Hughes (2007, p. 199): "Identificar, por meio de classificações, as despesas e quanto foi gasto, tanto pelo governo quanto pelos doadores, para que exista um fator de sustentabilidade ao longo do tempo".

Observa-se que esse aspecto comunga com o que a norma IFAC determina e é nada mais do que um controle social e o cumprimento da transparência exigida pelos organismos internacionais

para com os que movimentam recursos públicos.

Em relação aos "passivos ambientais," a norma da IFAC tem um posicionamento sobre o registro contábil com um conceito de equidade intergeracional; que significa a exigência de registros com reflexos do curso de serviços que estão sendo fornecidos hoje, para que os contribuintes de hoje paguem para esses serviços, e não que esses custos sejam repassados para gerações futuras.

Quanto às concessões, normalmente a receita é reconhecida quando a condição é atendida; a norma da IFAC recomenda que seja estabelecido um recebível pela quantidade da concessão, mas, se há condições vinculantes a essa concessão, basicamente o recurso financeiro deve ser devolvido caso a condição não for cumprida. Então, a contabilidade reconhece um passivo para essa condição vinculante, e quando a condição for de fato alcançada, a receita será reconhecida e é feita a reversão do passivo.

Há, ainda, a questão contábil dos bens gerados por doações, nesse caso, existe uma norma relacionada com o reconhecimento da assistência externa do que está sendo fornecido com os recursos; ou seja, os doadores querem ver o custo refletido sobre o trabalho voluntário que está sendo fornecido, por exemplo, se um país recebe assistência por conta de furacões, desastres, inundações e/ou

outras calamidades, então os doadores precisam da informação contábil refletida nos demonstrativos financeiros acerca das despesas custeadas com os recursos das doações. Isso não inclui o trabalho das organizações não governamentais: é voluntário.

As obrigações de política social são aspectos controversos, que, na opinião de Hughes (2007, p. 196), “são polêmicos do ponto de vista do momento em que devem ser considerados passivos de longo prazo”. O que é questionado a esse respeito é como identificar ao longo do tempo a obrigação do governo em manter pagamentos com aposentadorias? Para alguns países, a obrigação é permanente e deve ser registrada como um passivo de longo prazo.

Quanto à questão levantada anteriormente, no Brasil, é feito na contabilidade previdenciária dos regimes próprios de previdência social o registro contábil dessas obrigações de longo prazo, baseado em estudos atuariais dessas obrigações provenientes da seguridade social, como uma provisão matemática previdenciária, e, demonstrada no passivo, tanto no órgão gestor do regime previdenciário como no ente estatal.

Não há na contabilidade do setor público o reconhecimento de bens herdados, isto é, de bens do patrimônio público. É o caso dos museus e das áreas escavadas para pesquisa antropológica, que a nor-

ma IFAC faculta o registro contábil como bem público se não for considerado um bem patrimonial, no entanto, obriga o organismo público a registrar contabilmente os valores associados com os bens de infraestrutura das escavações e do conteúdo dos museus (HUGHES, 2007).

Nesse sentido, é que a contabilidade não pode deixar de fora nenhum registro de valor atrelado às variações patrimoniais, que representa a adequada evidenciação da situação patrimonial da entidade pública.

3. A CONTABILIDADE PATRIMONIAL COM ÊNFASE NAS IPSAS

A função social da contabilidade aplicada ao setor público segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP, deve refletir, sistematicamente, o ciclo da gestão pública, para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões e à instrumentalização do controle social.

Para isso, é necessário e imperativo que as informações contábeis expressem, reflitam e evidenciem a situação patrimonial da entidade do setor público que, neste caso, é o próprio patrimônio dessa entidade.

As normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público - NBCASP, e

todos os princípios contábeis norteiam a contabilidade aplicada ao setor público; mas, num olhar para as IPSAS, os princípios da competência e da oportunidade são os basilares para a convergência do Brasil ao padrão internacional. O princípio da competência, conforme extrato da Resolução CFC nº 1.111/2007 (BRASIL, 2008), enfatiza que “todos os fatos e atos devam ser registrados no momento do fato gerador, especialmente os que afetam a situação patrimonial da entidade”. Quanto ao princípio da oportunidade, também numa síntese extraída da mencionada resolução CFC (BRASIL, 2008), “é base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis”. De fato, o princípio consagra a sobreposição da essência na forma quando preconiza a integridade e fidedignidade do reconhecimento das variações em sua totalidade, independentemente do cumprimento das formalidades legais para a sua ocorrência. Assim, há a conformidade com as diretrizes das IPSAS e teremos a situação patrimonial desenhada de forma adequada.

Para Feijó (2008, p. 18) “a cultura que vige no setor público é a de privilegiar os aspectos orçamentários, muitas vezes em detrimento do controle dos aspectos patrimoniais”.

No entanto, o desenho do modelo de contabilidade patrimonial, ou melhor, o resgate da citada contabilidade, não implica em substituição do modelo

orçamentário, pelo contrário, é uma complementação com suas nuances patrimoniais, inclusive pelo reconhecimento da receita e despesa por critério de “competência patrimonial” (receita e despesa econômica num enfoque patrimonial).

A esse respeito, a Lei nº 4.320/64, comentada por Machado Jr. Reis (2003), numa leitura dos artigos 89, 100 e 104, já mostrava uma visão patrimonial, a novidade é a ênfase que temos a dar para o objeto da contabilidade – o patrimônio, numa visão adequada e convergida para os padrões internacionais que na opinião do saudoso professor Lino Martins (2008, p. 10): com a edição das NBCASP, “a contabilidade deverá evidenciar todos os componentes patrimoniais e, desse modo, enxergando, na sua plenitude, os fatos anteriores, atuais ou futuros que não tenham relação direta com a execução do orçamento anual”.

Nesse sentido, o que se extrai dessa valiosa opinião é verdadeiramente o resgate da contabilidade patrimonial no sentido literal e prático que atende de pronto o princípio da entidade, da competência e da oportunidade.

O resgate desse modelo de contabilidade, segundo Fortin (2008), em trabalho apresentado no II Fórum Nacional de Contabilidade e Gestão Pública, em Belo Horizonte – MG, após a convergência as IPSAS traz várias vantagens, dentre ou-

tras, maior ênfase no usuário, enriquecimento de conjunto de informações apresentadas, segue um modelo internacional reconhecido com credibilidade e confiança e complementa os aspectos tradicionais da contabilidade pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de contabilidade com foco nas informações integrais para o patrimônio e com normas convergidas às IPSAS traduz todo o contexto da contabilidade patrimonial, e, mesmo sem ligação direta e de não exclusão dos aspectos contábeis orçamentários, servirá, através dos seus demonstrativos, de suporte para a governança pública, para os sistemas de controles, melhoria na transparência e no accountability, incremento de credibilidade internacional e para o controle social. No Brasil, a convergência da contabilidade aplicada ao setor público ao padrão internacional tem uma dimensão de valorização do patrimônio público com suas variações e viabiliza como impacto estratégico a sua inserção internacional ao conjunto de países que praticam contabilidade num mesmo padrão.

A visão prospectiva do “resgate” da contabilidade patrimonial passa por mudança de cultura contábil, exige profissionalização, fortalece instituições, impacta no Estado (governança e planejamento) e na sociedade (transparência, controle so-

cial e políticas públicas), transcende normas e regulamentos e credencia o Brasil ao padrão internacional.

Dos recortes de abordagens das IPSAS extrai-se a ideia comum acerca da necessidade do registro de ativos e passivos em qualquer organismo público e faz-se redundar no propósito das IPSAS, já ventilado, que o patrimônio público deve ser evidenciado na contabilidade de forma integral - que implica em demonstrações contábeis de bases confiáveis.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público.** (Encarte) Brasília: Editora da FBC, 2008.

FEIJÓ, Paulo Henrique. Processo de convergência de normas contábeis se amplia. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 172, p.12-19, julho/agosto/2008.

_____. **Entendendo as mudanças na contabilidade aplicada ao setor público.** Brasília: Editora gestão pública, 2013.

FORTIN, Henri. Eficiência e transparência no uso dos fundos públicos: o novo modelo internacional. In: II FÓRUM NACIONAL DE CONTABILIDADE E GESTÃO PÚBLICA.

BLICA, 2008, Belo Horizonte. **Anais...Belo Horizonte:** CRCMG, 2008. CD-ROM.

HUGHES, Jesse. Normas internacionais de contabilidade do setor público no âmbito da IFAC. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA, 2007, Brasília. **Anais...** p. 188-205, Brasília: CFC, 2007.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei nº 4.320 comentada.** 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

SILVA, Lino Martins da. Normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público. **Jornal do CFC**, Brasília-DF, ano 11, nº94, julho/agosto de 2008, p.10, coluna artigo.



SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: ALTERNATIVAS PARA O EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS

Lúcia Maria de Fátima Ribeiro Rebello¹

RESUMO

O sistema previdenciário brasileiro, que protege os trabalhadores e sua família quando em estado de infortúnio ou quando já não podem mais trabalhar, quando surgiu, protegia algumas categorias; na sua evolução, criou as Caixas de Aposentadorias e, quando se consolidou, no período de 1920 a 1940, uma parte da proteção era provida pelo Tesouro (aposentadorias) e outra parte pelos Institutos de Previdência (pensões e outros benefícios). A partir das reformas previdenciárias de 1998 e 2003, há a exigência aos entes do equilíbrio financeiro e atuarial dos seus regimes próprios de previdência social. Até hoje os regimes próprios apresentam, em sua maioria, expressivos

déficits financeiros e atuariais, resultado de uma situação de desequilíbrio cuja origem remonta ao período de sua criação, anterior às reformas previdenciárias de 1998 e 2003. O objetivo desta pesquisa é demonstrar a importância do equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, apresentar as causas que contribuem para o desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e indicar alternativas que possam contribuir para o equacionamento do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Regime Próprio de Previdência Social. Equilíbrio financeiro e atuarial.

1 - Professora Assistente da Universidade Estadual do Piauí, Analista de Sistemas da Empresa de Gestão de Recursos do Piauí S/A. (EMGERPI), Diretora da Unidade do Fundo de Previdência do Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí (IAPEP), Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Tecnóloga em Processamento de Dados pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Informática pela UFC e Mestre em Controladoria pela UFC.



1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, em razão da situação de desequilíbrio atuarial e financeiro da maioria dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o Ministério da Previdência Social (MPS) teve de exigir de cada RPPS a adoção de lei para o equacionamento do seu déficit atuarial.

Diante dessa realidade, justifica-se a relevância deste artigo, que tem por finalidade investigar o seguinte problema: Quais as alternativas para o equacionamento do déficit atuarial e financeiro de um RPPS?

Para obtenção das melhores respostas, esta pesquisa científica é de natureza

exploratória e envolve o levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas com experiências com o problema. Precisa-se de respostas para as seguintes questões:

- a) Quais foram os fatores determinantes para a origem do desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS?
- b) Por que há o desequilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores na maioria dos entes federativos?
- c) Quais serão as principais consequências futuras do não atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial para os entes federativos, os servidores públicos e os cidadãos?
- d) Quais as alternativas para o equacionamento do déficit financeiro e atuarial?

Portanto, este artigo tem os seguintes objetivos:

- a) Demonstrar a importância do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS dos servidores públicos;
- b) Indicar alternativas que possam contribuir para o equacionamento do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

2. ORIGEM DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

Historicamente, no Brasil, os sistemas de previdência dos servidores públicos começaram a surgir para a proteção de apenas alguns grupos ou categorias. Ainda no século XIX, sob a forma dos Montepios, aumentaram a sua abrangência nas primeiras décadas do século XX, com as Caixas de Aposentadoria, e se consolidaram a partir das décadas de 1930 e 1940, com a proteção provida em parte pelo Tesouro (aposentadorias) e em parte pelos Institutos de Previdência (pensões e outros benefícios), destinados prioritariamente à parcela dos servidores submetidos ao regime estatutário, assim permanecendo até a Constituição de 1988.

No início da década de 1990, esses sistemas próprios de previdência experimentaram forte expansão, passando a alcançar um número mais expressivo de servidores públicos. Em razão da adoção do regime jurídico único, foram implantados em todos os Estados e no Distrito Federal, e avançaram para muitos Municípios, que começaram a constituir fundos, com a cobrança de contribuições, para o pagamento dos benefícios, porém foram submetidos a uma legislação estadual ou municipal de conformidade com a legislação federal e não foram estruturados sobre bases técnicas adequadas.

Finalmente, no final de 1998, a partir da vigência da Lei Nº 9.717/1998, definiu-se um marco institucional que reformulou radicalmente esses sistemas de previdência, de forma que entendemos ser possível afirmar que, embora a expressão “regimes próprios de previdência” tenha sido referida pela primeira vez na legislação em 1960, pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), os RPPS, tais como hoje estão estruturados, nasceram com a reforma de 1998, complementada cinco anos depois pela reforma constitucional de 2003, que os aprimorou.

3. O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A Emenda Constitucional Nº 41, publicada em 19/12/2003, alterou o Art. 40 da

Constituição Federal, e introduziu a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência. O Artigo passou a ter a seguinte redação:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

No Art. 2º da Portaria do Ministério da Previdência Social (MPS) nº 403 são apresentadas as seguintes definições:

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

II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

É importante salientar que os sistemas previdenciários em geral antes da Lei Nº 9.717/1998 não apresentavam preocupação com o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Pode-se constatar a correção desse equívoco no Art. 1º desta Lei, que determina:

Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

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

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

Portanto, segundo Nogueira (2012, p. 156), o equilíbrio financeiro e atuarial passou a representar:

Princípio constitucional basilar do novo modelo previdenciário brasileiro. Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando, na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de hipóteses

atuariais, tais como a expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial. Dentre outros, incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários. Por sua vez, as alíquotas de contribuição - suficientes para a manutenção dos futuros benefícios do sistema – são resultantes da aplicação de metodologias de financiamento reguladas em lei e universalmente convencionadas. O conceito de equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para cobertura de despesas.

Nos últimos anos, com a exigência do Ministério da Previdência Social (MPS) da realização anual de Avaliação Atuarial, os entes federativos passaram a acompanhar o equilíbrio financeiro e atuarial dos seus RPPS, e constata-se que a maioria está em situação de desequilíbrio. As causas que conduziram ao desequilíbrio financeiro e atuarial crônico dos regimes de previdência dos servidores públicos referem-se tanto ao modelo organizacional pelo qual esses regimes foram sendo estruturados ao longo do tempo como às regras de acesso aos benefícios, ou, em alguns casos, à ausência dessas regras, que permitiam ou incentivavam grupos ou indivíduos a agirem em busca da obtenção de benefícios mais vantajosos do que o sistema estaria apto a suportar.

3.1 CAUSAS DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

Os principais problemas que contribuíram para a formação dos expressivos déficits, com sensível impacto sobre as finanças públicas, sendo alguns deles específicos dos Estados e Municípios e outros válidos também para a União, são:

- a) A fragmentação e a heterogeneidade sob os aspectos legal e institucional, com a existência de diferentes regras entre poderes, órgãos e categorias profissionais, o que prejudicava a administração e a transparência do sistema, além de facilitar as fraudes e impedir o controle social. (NOGUEIRA (2012);
- b) O modelo que era adotado pelo sistema de seguridade social dos servidores, no qual as aposentadorias eram financiadas diretamente pelos recursos do Tesouro Estadual ou Municipal, como parte da folha de pagamento dos servidores, enquanto as pensões, juntamente com outros benefícios assistenciais e de saúde, ficavam sob a responsabilidade de Institutos, que recebiam as contribuições para essa finalidade. Esse modelo teve como consequências: a generosidade dos planos de benefícios oferecidos pelos Institutos, que se afastavam da execução de suas funções estritamente previdenciárias e passaram a ofertar também políticas de assistência financeira e habitacional. (NOGUEIRA (2012);
- c) O corporativismo;
- d) Os elevados custos administrativos;

- e) A inadimplência dos Governos no repasse das contribuições aos Institutos, em virtude do aumento de seus gastos com as aposentadorias;
- f) O desvio de recursos previdenciários para outras finalidades.
- g) A deficiência na gestão das reservas acumuladas pelos Institutos, pela ausência de profissionais capacitados para manejar uma política de investimentos que proporcionasse a melhor combinação entre risco e retorno;
- h) O aumento da longevidade da população;
- i) A ausência de estudos atuariais para definição das alíquotas de contribuição, que eram fixadas sem estarem adaptadas à necessidade local. (NOGUEIRA (2012);
- j) A elevada taxa de reposição dos benefícios, que eram calculadas sobre as maiores remunerações da vida laboral do funcionário e permitiam a incorporação de vantagens e gratificações, chegando com muita frequência a superar os ganhos dos funcionários em atividade. Nogueira (2012);
- k) A idade de ingresso no serviço público, mais elevada do que a idade de ingresso encontrada na atividade privada, e, portanto, mais próxima da aposentadoria. (NOGUEIRA (2012);
- l) A falta de renovação do quadro de pessoal, em parte causada pelo aumento das despesas com o pessoal, reduzindo as potenciais contribuições para o sistema. Nogueira (2012);
- m) A ausência de regulamentação da compensação financeira entre os regimes de previdência, impedindo que os RPPS recebessem do INSS e de outros RPPS os valores devidos pela contagem recíproca de tempo de serviço. (NOGUEIRA (2012);
- n) O aumento das despesas com o pessoal após o término do ciclo inflacionário, que até então corroía parte dos salários. (NOGUEIRA (2012);
- o) A implantação de planos de cargos e salários que permitem o aumento dos vencimentos/subsídios acima da inflação;
- p) Os expressivos passivos judiciais, decorrentes das medidas emergenciais adotadas nos anos anteriores, como parte dos planos econômicos de combate à inflação. (NOGUEIRA (2012);
- q) Aposentadorias vitalícias para filhas inuptas;
- r) Aposentadorias vitalícias para viúvas / viúvos jovens;
- s) Contratações de servidores acima da necessidade e sem critérios técnicos.
- É importante salientar, que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS afeta a capacidade do ente federativo de realizar as suas políticas públicas. Considerando que, para a realização de uma política pública com efetividade, há necessidade de recursos financeiros e recursos físicos adequados, e servidores suficientes, motivados e preparados. Como se esperar a prestação de um serviço público com qualidade, de servidores que estão infor-

mados da falta de equilíbrio do seu RPPS e de que no futuro não terão benefícios previdenciários justos?

3.2 ALTERNATIVAS PARA EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT FINANCEIRO E ATUARIAL

Nos dias atuais, tem-se discutido muitas alternativas para o equacionamento do déficit atuarial e financeiro. As soluções não são fáceis, nem de curto prazo e exigem a destinação de um maior volume de recursos para a previdência dos servidores. O gestor público encontra-se, então, diante de um dilema, pois terá de destinar bens e recursos do orçamento para o seu RPPS, ao invés de utilizá-los para atender as demandas da população e aos seus projetos de governo, que lhe daria um maior resultado e visibilidade de suas ações perante o povo.

Para o cumprimento da legislação vigente, o MPS está exigindo dos RPPS, com desequilíbrio financeiro e atuarial, a criação de lei para o equacionamento do déficit atuarial e financeiro. A Portaria MPS Nº 204, publicada em 10/07/2008, no seu Art. 5º determina:

[...]

II - observância do equilíbrio financeiro e atuarial, correspondente à implementação, em lei, atendidos os parâmetros estabelecidos pelas Normas de Atuária aplicáveis aos RPPS, do que segue:

a) alíquotas de contribuição necessárias para a cobertura de seu plano de benefícios; e

b) plano de amortização ou a segregação de massas para equacionamento de seu déficit atuarial.

[...]

Dessa forma, além das determinações previstas nas normas - aumento das alíquotas de contribuição, plano de amortização ou segregação de massas - o RPPS em desequilíbrio precisa tomar medidas e buscar alternativas para o equacionamento do déficit atuarial e financeiro, tais como:

a) A adoção de um regime de financiamento em capitalização para os novos servidores, com benefícios bem definidos, gerido pelo poder público, que mantém a solidariedade entre o grupo de segurados e no qual o ente federativo permanece como garantidor final e residual, caso ocorram desequilíbrios financeiros momentâneos (NOGUEIRA, 2012);

b) A transferência para o RPPS de bens, direitos e ativos de qualquer natureza do ente, pois, além de aumentar o ativo do Regime, poderão gerar rendimentos mensais ou ser utilizados em investimentos para venda futura;

c) A adoção de uma política de investimentos que esteja de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e com observância das condições de segurança, ren-

tabilidade, solvência, liquidez e transparência;

d) A capacitação permanente dos servidores de todas as áreas do RPPS (investimento, escrituração contábil, benefícios, análise dos resultados das avaliações atuariais, elaboração de demonstrativos e controle da arrecadação);

e) O monitoramento dos benefícios, com o objetivo de evitar: o pagamento de benefícios para segurados/pensionistas falecidos; as licenças gratuitas; que os aposentados por invalidez exerçam outras atividades laborais; e as aposentadorias indevidas;

f) A implantação de um Sistema de Informação no RPPS que seja base para a tomada de decisão;

g) A prática da transparência (publicidade das ações e informações do RPPS);

h) A prática sistemática de cruzamento das informações entre os diversos RPPS e também com o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (levantar situações de servidor com mais de dois vínculos ou de servidor aposentado por invalidez em um regime e trabalhando em outro, etc);

i) A eficácia na atuação do Conselho do Regime Próprio de Previdência Social no RPPS;

j) A prática sistemática de emissão de relatórios que mostrem o impacto financeiro no RPPS quando ocorrer admissões de servidores, aumentos de vencimentos/ subsídios e implantações de planos de cargos e salários.

4. CONCLUSÃO

No presente trabalho ficou evidenciada a necessidade de estruturação (física, de equipamentos, de pessoal, de tecnologia, de sistemas e de controles) dos RPPS e da adoção de soluções que garantam a sua sustentabilidade.

Entretanto, há a necessidade também de se dispor, na gestão pública, de recursos e procedimentos de controles que auxiliem os principais atores (povo, servidores, governantes, Tribunais de Contas e deputados) no acompanhamento eficaz dos resultados dos RPPS.

Diversamente dos períodos iniciais dos RPPS, caracterizados pela ausência do vínculo contributivo para a concessão do benefício de aposentadoria, e pela sua criação não ser precedida de estudos para adequada estruturação técnica, o período iniciado a partir de 1998 assinala uma importante mudança, ao se definir constitucionalmente o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Concordando com Nogueira (2012), a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, permitirá que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proporcionem um melhor atendimento às demandas da população, e que ofertem aos seus servidores sistemas de previdência que incentivem a permanência de bons profissionais no serviço público.

Portanto, é necessário o reconhecimento pelos gestores públicos da importância do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS para o Sistema Previdenciário, e que seja este conduzido sob os atributos da transparência, participação, planejamento, capacitação e controle.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988;

_____. **Emenda Constitucional Nº 41, 2003.**

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social. Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008**, Atualizada até 16 de janeiro de 2013.

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência no Serviço Público: consolidação da Legislação Federal**. 3ª ed. Brasília, 2009 (Coleção Previdência Social: Série Legislação, v. 1).

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: reflexões e Desafios**. Brasília, 2009 (Coleção Previdência Social: Série Debates, v. 30).

_____. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: o Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado / Norton Gutierrez Nogueira** – Brasília, MPS, 2012 (Coleção Previdência Social: Série Debates, v. 34).

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Ottoni Gonçalves. **Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009 (Coleção Previdência Social: Série Estudos, v. 29).



RENASCER



AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO CONTEXTO DE EDUCAÇÃO

José de Ribamar Bento Filho¹

RESUMO

O artigo aborda as políticas públicas de saúde numa dimensão de avaliação que transcende o aspecto técnico e procura enfatizar o valorativo num contexto de educação em saúde, em que essa seja um instrumento de promoção de saúde que implica na construção de aprendizagens retroalimentadas pela comunicação, informações, educação em seu sentido lato e pelo planejamento e desenvolvimento de ações educativas em saúde. Tem como objetivo apresentar os impactos do processo ensino-aprendizagem no processo de avaliação de políticas públicas de saúde. Defende-se que avaliar políticas públicas no contexto de educação implica construção de cidadania, impacta na qualidade de vida através

da promoção de saúde da população beneficiária. Parte-se do princípio que na avaliação de políticas existe, além da dimensão técnica, uma dimensão política e essa deve ser em função do interesse público. Coloca-se como uma consideração final que educação em saúde pressupõe uma combinação de aspectos e oportunidades que favoreçam a promoção e manutenção da saúde num envolvimento de sujeitos sociais imbuídos em práticas educativas e de cidadania que possibilitem o reconhecimento ou aquisição de habilidades para formatar processo de decisões na busca de melhorar a qualidade de vida.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Cidadania. Promoção de saúde. Política pública de saúde. Avaliação.

¹ - Fisioterapeuta do Hospital da PMPI. Graduado em Educação Física e Fisioterapia. Mestre em Fisiologia da Movimentação Humana. Doutor em Ciências da Reabilitação Humana Geriátrica. Email: josebentorf1614@gmail.com.



1. INTRODUÇÃO

Mais recentemente, como decorrência da Constituição Federal do Brasil de 1988, as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais vêm apresentando uma demanda crescente no Brasil, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência uma série de indicadores sociodemográficos às agências estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público.

Nesse contexto, indicadores ao nível municipal são necessários para subsidiar a

elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir a avaliação dos impactos ambientais decorrentes da implantação de grandes projetos, para justificar o repasse de verbas federais para implementação de programas sociais ou, ainda, pela necessidade de disponibilizar equipamentos ou serviços sociais para públicos específicos.

O interesse crescente pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas também se deve, em boa medida, às mudanças institucionais pelas quais a Administração Pública tem passado no país, como: os formatos de implementação descentralizada de programas sociais; a preo-

cupação da auditoria dos Tribunais de Contas na avaliação do desempenho dos programas, além da análise na conformidade legal; e a reforma gerencial da Gestão Pública em meados dos anos 1990 (GARCIA, 2001).

A proposta de se associar a avaliação de política pública de saúde num contexto de educação cria a perspectiva de construção de cidadania numa dimensão que vai além de se avaliar impactos quantitativos. Parte-se do princípio que existe, além da dimensão técnica, uma dimensão política da avaliação e esta deve ser tomada em função dos interesses públicos. Nesse sentido, Gomes (2001, p. 27) chamou atenção para a missão da avaliação no campo social, que seria “a de realimentar ações buscando aferir resultados e impactos na alteração da qualidade de vida da população beneficiária”.

Assim, os objetivos da avaliação de política pública não se restringem somente a detectar os problemas e colocá-los para soluções pela via do estado; implicam também a participação da sociedade civil, e o melhor caminho, mesmo que com algum viés, é a educação.

O objetivo deste estudo é identificar os impactos da avaliação de política pública de saúde num contexto de educação; saber qual a contribuição desta para o processo de retroalimentação do ciclo de avaliação, tendo como base os indicadores sociais que se apresentam como

uma realidade concreta e apresentar a construção de melhorias na política pública de saúde através do processo ensino-aprendizagem.

O interesse do estudo se justifica pela contribuição na evolução dos conhecimentos sobre avaliação de política pública num contexto de educação e para a sociedade através da divulgação da importância de sua participação democrática no processo cíclico das políticas públicas através do ensino-aprendizagem.

Para a realização da pesquisa, foi feito um estudo de revisão bibliográfica através da análise das inferências de outras pesquisas e em fontes de dados consideradas necessárias, a fim de seguir o objetivo proposto.

2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS

A avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, verificando-se sua expansão a partir dos anos 60 nos Estados Unidos, no âmbito dos programas de combate à pobreza. Esse esforço inicial, segundo Silva (2001, p. 44), “foi marcado pelo viés comportamental e neutralista, voltado para a eficiência e efi-

cácia das políticas, sem considerar a avaliação dos princípios e dos fundamentos e seu conteúdo substantivo”.

Para Chambers, Wedel, Rodwell (1992, apud SILVA, 2001), nos anos 30 e 60, a avaliação de programas sociais, nos Estados Unidos, já havia passado pelo que chamam de primeira e segunda geração da prática de avaliação. A primeira admitia que os programas sociais não viessem apresentando resultados positivos. A comprovação foi de que as políticas públicas não vinham satisfazendo aos objetivos propostos. A segunda exibiu que eventos políticos de longo alcance conduziram ao desenvolvimento de pesquisa de avaliação de políticas e programas sociais. Com o desenvolvimento de tecnologias de survey de massas, amostragens e procedimentos de medição, encontraram-se muitas aplicações em pesquisas de avaliação de políticas e programas sociais.

A terceira geração de avaliação de política e programas sociais, situada na idade de ouro dos anos 60, ocorreu com investimentos massivos em serviços e intervenções sociais de todos os tipos, fazendo com que a avaliação de políticas se tornasse um campo específico de estudo na área da investigação social (SILVA, 2001).

Ainda segundo a autora, após a expansão da pesquisa avaliativa, verificada nos anos 60 e 70, houve o declínio, nos anos

80, com a eleição de Ronald Reagan, registrando-se redução e desmantelamento da estrutura criada para o desenvolvimento das políticas e programas sociais nos Estados Unidos. Nos anos 90, como reação ao ceticismo dos anos 80, é retomado o interesse pela pesquisa avaliativa, agora a partir de abordagens compreensivas que se propõem a articular o método quantitativo com o qualitativo.

No Brasil, a expansão das avaliações de políticas e programas sociais é registrada a partir dos anos 80, quando os movimentos sociais passam a demandar políticas sociais universalizadas, como um direito de cidadania. Nessa mesma época aprofunda-se a crítica ao padrão de políticas desenvolvidas na América Latina e no Brasil, críticas essas que referem ao mau uso do dinheiro público e à desfocalização dos programas sociais em relação à população mais necessitada; o que suscitava demandas de reforma dos programas sociais, pautada pela focalização, descentralização e privatização.

A partir de então, a avaliação de políticas e programas sociais constitui um vasto campo interdisciplinar. Embora ainda se identifique a prevalência de enfoques econométricos, de caráter mais quantitativo, surgem abordagens interativas que consideram, no processo avaliativo, variáveis contextuais e processuais.

Nesse sentido, o foco central das pesquisas avaliativas tem sido a verificação do

cumprimento dos objetivos ou de impactos, tendo como critérios a eficiência, a eficácia, a efetividade, a sustentabilidade e outros aspectos, como a equidade, por exemplo.

O conceito de avaliação de políticas públicas desenvolveu-se a partir das transformações no papel do Estado, especialmente por causa do esforço de reconstrução após a segunda guerra, quando teve início a adoção de políticas sociais, bem como a consequente necessidade de analisar os custos e as vantagens de suas intervenções.

Ao se tratar do exame de políticas e programas sociais, se faz necessário recorrer a um conceito de avaliação que possibilite compreender o âmbito da política do ponto de vista de suas intenções gerais e do ponto de vista do seu alcance social. Dessa forma, o conceito de avaliação mais adequado é aquele que, segundo Belloni (2001, p.15), encara a avaliação como

“um processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as dimensões e implicações, com vistas a estimular o seu aperfeiçoamento”.

Nessa assertiva conceitual a avaliação expressa-se a avaliar as instituições e políticas procurando analisar os processos de formulação e desenvolvimento, as ações implementadas ou fatos ocor-

ridos, assim como os resultados alcançados histórica e socialmente contextualizados. A particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre programas realizados e resultados alcançados (SILVA, 2009).

A avaliação de políticas públicas abarca duas dimensões: a técnica e a valorativa; a primeira se refere à produção ou coleta de dados e informações, enquanto que a segunda trata-se do exame das informações, com base em critérios específicos e com fins de extrair conclusões valoradas da política.

Quanto aos aspectos e/ou etapas metodológicas, para a produção do conhecimento social e, especificamente, para a avaliação de políticas e programas sociais, há questões conceituais complacentes. São considerados o processo, os sujeitos e os modelos utilizados na avaliação das políticas e programas sociais.

Para o processo de avaliação de políticas públicas, considerar-se-ão as seguintes etapas essenciais: atividades preliminares ou preparatórias à avaliação; elaboração do plano da pesquisa de avaliação; implementação da avaliação ou trabalho de campo; processamento, análise e síntese dos dados e informações; elaboração e discussão do relatório; e aplicação dos resultados da avaliação (SILVA, 2001).

As atividades preliminares ou preparatórias à avaliação consistem em definir aspectos a permitir a continuidade do processo, destacando-se a negociação entre as partes (compatibilização de interesses e competências). Quanto à elaboração do plano da pesquisa de avaliação, se refere à definição prévia dos passos para orientar o estudo avaliativo; o produto do planejamento da avaliação é o projeto que orientará todo o estudo, devendo este contemplar, no seu roteiro, os aspectos pertinentes ao objeto, objetivos e ao modelo de avaliação selecionado para orientar a avaliação que será realizada.

Em relação à implementação da avaliação ou trabalho de campo, que refere o adentrar a realidade, com o levantamento de dados e informações conforme as indicações do projeto. Caracteriza-se por ser um momento de intensa mobilização de recursos, de pessoal e das instâncias institucionais envolvidas.

Na etapa de processamento, análise e síntese de dados e informações, esses são ordenados, classificados e agrupados, tendo como referência o objeto e os objetivos da avaliação. Em seguida, parte-se para a operação de análise e síntese. Quanto à etapa de elaboração e discussão do relatório, destaque-se que esse relatório de estudo avaliativo deve conter a síntese dos resultados da avaliação, conclusões e recomendações elaboradas pela equipe técnica da avaliação, tendo em vista o caráter de apli-

cabilidade dos estudos avaliativos, sendo o relatório o instrumento de publicização desse estudo.

Por último, temos na etapa de aplicação dos resultados da avaliação o ponto central da avaliação, considerando o caráter de investigação social aplicada de que os estudos avaliativos se revestem.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL: DOS ASPECTOS HISTÓRICOS AOS ATUAIS

No Brasil, as políticas públicas de saúde, como ações objetivas, sob a responsabilidade do Estado, começaram a existir somente no início do século XX. Em meados de 1900, o governo começou a se preocupar com as condições de vida e de saúde principalmente das populações que moravam nas capitais dos Estados. Naquele período, a principal fonte de renda da economia brasileira era a agricultura de exportação. As cidades onde se localizavam os portos tinham papel de destaque, uma vez que a exportação era feita por meio de navios. É nesse quadro que o governo começa a atuar na saúde pública, preocupado com os trabalhadores (CUNHA; MELO; TONINI, 2012).

Os principais problemas de saúde estavam relacionados aos agravos infeccio-

tos e às condições precárias nas áreas de habitação, higiene, alimentação, saneamento básico e de trabalho (em razão das longas jornadas, sem descanso ou férias). Quando epidemias de varíola, febre amarela e malária começaram a se perpetuar por conta dessa situação, os governos estaduais resolveram intervir e formular políticas de saúde pública.

Com a reforma sanitária Carlos Chagas, chega ao Brasil a missão de cooperação técnica para o desenvolvimento da enfermagem no Brasil (mais tarde, denominada Missão Parsons). O objetivo da missão era promover, no Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP), as inovações consideradas importantes para o projeto da reforma sanitária, entre elas a organização de uma escola de enfermeiras nos moldes anglo-americanos (SAUTHIER; BARREIRA, 1999).

O Relatório Parsons, de 1921, descreveu a superlotação dos hospitais do Rio de Janeiro, onde atuavam médicos interessados, mas uma enfermagem exercida por homens e mulheres leigos e sob condições precárias. O projeto sanitário proposto continha ações voltadas para a promoção e a proteção da saúde individual e coletiva, por meio da atuação na coletividade. Segundo Cunha; Melo; Tonini (2012, p. 42) “apesar de não constituírem, de fato, uma política nacional de saúde, as campanhas sanitárias representaram uma importante iniciativa instituída nesse período”. Uma figura de

destaque desse período foi o cientista Oswaldo Cruz, que criou e ajudou a organizar instituições de higiene e saúde no Brasil, e adotou o modelo das campanhas sanitárias no combate de algumas epidemias, dentre elas a da febre amarela.

A partir de 1910, a educação sanitária passa a ganhar destaque, tendo como principal objetivo interromper a cadeia de transmissão por meio da difusão do conhecimento. Assim, cada pessoa passava a ser um agente consciente dos serviços de saúde pública.

No início da década de 1920, os problemas de saúde ainda eram considerados casos de polícia, uma vez que a política de saúde estava subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Esse período é marcado pelo descontentamento social e dos setores produtivos em relação à ineficiência estatal para manter o trabalhador assalariado em estado de higiene. É criado, então, o Departamento Nacional de Saúde Pública, voltado especificamente para uma prática higienista e para o controle de endemias e epidemias que ameaçavam as principais atividades econômicas, os corredores de exportação e os centros urbanos em expansão. Nesse contexto é promulgada a Lei Eloy Chaves, marco da previdência brasileira, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões com o objetivo de organizar a assistência médica para trabalhadores dos setores econômicos estratégicos (ferrovias, portos etc.). Essa lei delineou

o campo da medicina previdenciária no Brasil.

Na década de 1930, surgiram os Centros de Saúde em todos os estados brasileiros, e representavam o local em que seriam realizadas ações de promoção e proteção de saúde por meio da educação sanitária; essa teve, como objetivo, implantar hábitos de higiene individual, desde a infância até a fase adulta, passando pelo pré-natal e pela idade escolar. No período de 1945 a 1960, a previdência retomou o processo interrompido na década anterior, que adotava um modelo contencionista de despesas e valorizava somente a assistência médica individual e curativa em detrimento da saúde pública. Assim, a previdência passou a adotar o regime de repartição, em que a receita arrecadada da contribuição dos segurados era repassada a esses segurados em forma de serviços e pecúlio. Implantou-se um modelo de maior abrangência na assistência à saúde. Com a adoção dessa política de saúde e, posteriormente (em 1966), sua centralização em um único Instituto Nacional da Previdência Social, houve um crescimento considerável dos serviços médicos próprios e de maior aplicação de verbas nas despesas. Mas a demanda se mantinha elevada, em razão da ampliação do direito à saúde a todos os segurados.

Em 1978, a Organização Mundial de Saúde – OMS, organizou uma Conferência Internacional sobre Cuidados Primários

de Saúde, no atual Cazaquistão. Nessa conferência foram discutidas medidas que buscavam promover a saúde de todos os povos do mundo; e trouxe como um desafio a inclusão de um relevante princípio para o conceito de saúde: a equidade.

O desenvolvimento econômico e social é fundamental para que a meta “saúde para todos” seja alcançada. No ano 2000, reiterando essa meta, foram feitas algumas importantes declarações em relação à saúde. Dentre elas, três se destacam: (i) saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade, conceito defendido pela OMS desde 1947; (ii) saúde é um direito humano fundamental; (iii) saúde requer ações de muitos outros setores sociais e econômicos, além do próprio setor saúde. Segundo Cunha; Melo; Tonini (2012, p. 49), “os cuidados primários de saúde são a chave para que esta meta seja atingida”. A década de 1980 é considerada o marco na percepção de saúde como um direito de cidadania, e contribuiu em profundas mudanças que influenciaram as políticas de saúde, ocasionadas em razão do contexto político e econômico que se apresentava à época, inclusive com a profunda recessão econômica (altas taxas inflacionárias, desemprego, subempregos etc.).

As características das políticas de saúde da década de 1980 foram a descentralização política e administrativa e a am-

pliação da universalização do direito de acesso aos serviços de saúde (NORONHA; LEVCOVITZ, 1994). A primeira trata-se do poder e condições administrativas dados aos estados e municípios para assumirem a responsabilidade sobre os outros sistemas de saúde existentes, é o que se chama de estadualização e municipalização dos serviços de saúde; quanto à universalização, iniciada na década de 1970, foi tão relevante na década de 1980 que resultou na quebra da barreira do emprego formal, para que todas as pessoas pudessem utilizar amplamente os serviços de saúde disponíveis do sistema público de saúde.

Nesse contexto, surge e se firma nessa década a chamada Reforma Sanitária, que representou um movimento de professores, pesquisadores e intelectuais de saúde com estudos que criticavam o sistema de saúde existente e denunciavam as precárias condições de saúde de grande parte da população brasileira, apresentando alternativas para a construção de uma nova política de saúde efetivamente democrática (LUZ, 1991).

Em 1983, foram implantadas as Ações Integradas de Saúde, com o objetivo de criar uma rede pública unificada com vistas a promover a descentralização e a universalização da atenção à saúde. Em 1987, foi criado o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (Suds), que tinha dentre outros, os princípios: universalização da assistência; equidade no acesso

aos serviços de saúde; integralidade dos cuidados assistenciais; constituição e desenvolvimento de instâncias colegiadas gestoras das ações de saúde; descentralização das ações de saúde etc.

Retornando à década de 1980, destaque-se que a defesa da saúde enquanto um valor universal ganhou expressão especialmente a partir de 1986, quando da realização da oitava conferência, nacional da saúde, que como um marco para as políticas de saúde, preconizava a discussão da reforma sanitária que seria implantada no governo e colocava como princípio a saúde como um direito de todo cidadão; que mais tarde foi regulamentado e garantido em forma de lei pela Constituição Federal de 1988 (CUNHA; MELO; TONINI, 2012).

Cabe destacar o texto sobre saúde emanado do relatório desta conferência que teve governo, produtores de serviços de saúde públicos, privados e filantrópicos e usuários como participantes; saúde em seu sentido mais abrangente é:

O resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse de terra e acesso aos serviços de saúde. É assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida (CUNHA; MELO; TONINI, 2012).

Como base nos comandos desse princípio, ficou criado, no capítulo saúde, na Constituição Federal do Brasil de 1988, o Sistema Único de Saúde, o SUS.

O SUS, como síntese das discussões sobre políticas de saúde e direito à saúde, procura unificar todas as instituições e serviços de saúde em um único sistema – um comando único no governo federal, um comando único nos estados e um comando único nos municípios. O objetivo era tentar resolver a dicotomia entre a saúde pública (mais preventiva) e a assistência médica (mais curativa), oferecendo uma atenção integral à saúde.

Embora o SUS já fosse consagrado pela Carta Magna de 1988, passou a ser regulamentado somente com a aprovação das leis no final de 1990. A Lei Orgânica da Saúde, nº 8.080/90, sofreu vários vetos em seus artigos, por isso foi editada outra lei orgânica que contemplou a participação da comunidade no controle social do SUS; e, para tanto, criou os conselhos e as conferências de saúde, disciplinou a transferência de recursos da União para o Distrito Federal, estados e municípios, restabelecendo a participação da comunidade na gestão do SUS.

Em 1994, o Programa de Saúde da Família (PSF) foi implantado com o objetivo de introduzir mudanças no modelo assistencial. Em 2006, o Ministério da Saúde aprova a Política Nacional de Atenção Básica, que estabelece as normas para reorganização do PSF e do PACS na Aten-

ção Básica. Essa política nacional trouxe mudanças significativas relacionadas à definição de infraestrutura e recursos necessários e à educação permanente, sob a responsabilidade conjunta das secretarias estaduais e municipais de saúde e recursos das três esferas de governo. A partir de então, o PSF, consolidado como estratégia prioritária para reorganização da atenção básica, passa a ser denominado de Estratégia Saúde da Família, tendo como áreas estratégicas de atuação a saúde da criança, a saúde da Mulher; saúde do idoso, controle de hipertensão arterial e diabetes mellitus, controle da tuberculose e eliminação da hanseníase, saúde bucal e eliminação da desnutrição infantil.

4. EDUCAÇÃO EM SAÚDE: INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA

Uma definição utilizada atualmente no campo da promoção à saúde é a de que a “saúde é um meio, um recurso para a vida das pessoas” (PEREIRA; PELLON; NASCIMENTO, 2012, p. 21). Dessa forma, promoção de saúde é o nome dado ao processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo (BRASIL, 2006).

Assim, um indivíduo ou grupo para alcançar um estado de completo bem-estar físico, mental e social deve ser capaz de identificar e realizar aspirações, satisfazer necessidades e transformar ou lidar com os ambientes. Trata-se de um conceito positivo que enfatiza os recursos sociais e pessoais, assim como as capacidades físicas. Conseqüentemente, promoção de saúde não é apenas responsabilidade de um setor e vai além dos estilos de vida saudáveis para o bem-estar (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 1986).

A promoção de saúde está associada a um conjunto de valores: vida, saúde, solidariedade, equidade, democracia, cidadania, desenvolvimento, participação e parceria. Esses são valores que estão inter-relacionados e contribuem para uma melhor qualidade de vida em sociedade. A Política Nacional de Promoção da Saúde, aprovada pela Portaria nº 687/2006 do Ministério da Saúde, é entendida como uma das estratégias de produção de saúde, ou seja como um modo de pensar e de operar articulado às demais políticas e tecnologias desenvolvidas no sistema de saúde brasileiro, contribui na construção de ações que possibilitam responder às necessidades sociais em saúde (CZERESNIA; FREITAS, 2003).

O objetivo geral dessa política de saúde é promover a qualidade de vida e reduzir vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados aos seus determinantes e condicionantes modos de viver, condições de

trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais (BRASIL, 2006, p. 10 e 17).

4.1 EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO: ELEMENTOS PARA A EDUCAÇÃO EM SAÚDE

Para Pereira; Pellon; Nascimento (2012, p. 23) “educação, comunicação e informação são elementos essenciais para a promoção de saúde; logo, também o são para a chamada educação em saúde”. Há vários conceitos e várias formas de educar que se encontram nos livros e na vida – escolar, profissional ou cotidiana. Falar de educação em saúde nos remete a destacar o conceito de educação emitido por Paulo Freire (2004), que ressaltou: “é uma forma de intervenção no mundo”. Para ele, é a partir do processo de reflexão da realidade que o homem se torna consciente e comprometido e pode atuar como agente de transformação de si e dessa realidade.

Numa analogia acerca da relação professor-aluno, lecionada por Paulo Freire, com a prática profissional em saúde, em que destacou o autor: “o ato de ensinar exige risco, aceitação do novo e rejeição a qualquer forma de discriminação; respeito à autonomia (...)”, pode-se perfeitamente adequar a palavra “cuidar” no conceito de ato de cuidar em saúde nas ações da prática profissional em saúde, que o sentido será o mesmo.

Cuidar em saúde também exige correr riscos, aceitar o novo, não discriminar toda e qualquer pessoa, preservar a autonomia de quem está sendo cuidado e, principalmente, estimulá-las. Nesse sentido, Czeresnia; Freitas (2002, p. 5) destacaram:

“o cuidado se mostra como uma preocupação primordial na vida dos indivíduos, para tanto a inter-relação do saber popular e o saber científico deve estar presente nas práticas educativas de modo a promover a saúde e estimular o autocuidado”.

Comunicação, no sentido lato é, segundo o Dicionário Aurélio, “o ato ou efeito de emitir, transmitir e receber mensagens por meio de métodos e/ou processos convencionados; a capacidade de trocar ou discutir ideias, de dialogar, com vista ao bom entendimento entre pessoas”.

Portanto, comunicar trata-se das relações entre pessoas, no entanto, praticar a comunicação por sua vez é reconhecer a existência de sujeitos em ação. É admitir que, antes e acima de qualquer outra definição, comunicação é o mesmo que ação em comum (ROZEMBERG, 2006).

Na opinião de Pereira; Pellon; Nascimento (2012, p. 24),

“o ato da comunicação não se limita à transmissão e recebimento de informações, implica em agir com; assim, não só a fala, mas o silêncio, o olhar, a expressão corporal são formas de se comunicar”.

Os processos comunicativos dão-se quer o profissional queira, quer não, ou seja, mesmo que ele não esteja intencionalmente se propondo a comunicar algo, sua presença e suas práticas na sociedade estão de qualquer forma “passando uma mensagem”, ou melhor, várias mensagens (ROZEMBERG, 2006).

As informações são importantes quando podem contribuir para um processo de reflexão, avaliação e tomada de decisões sobre o enfrentamento de uma determinada situação de saúde. Transmitir uma informação significa considerar que alguém não tem conhecimento dela, porém, é necessário tê-lo. “Informar é apontar para algo que por alguma razão tem de ser visto, ouvido e/ou lido” (PEREIRA;PELLON; NASCIMENTO, 2012, p. 25).

Segundo Moraes (2008 apud PEREIRA; PELLON; NASCIMENTO, 2012, p. 24), “para trabalhar a informação nas ações de saúde é preciso considerar o interesse do usuário como um princípio importante nessa relação de informar e ser informado”. Por isso, o uso de estratégias informacionais é necessário, pois elas visam a minimizar os possíveis entraves e as barreiras que impossibilitam a aquisição da informação pelo usuário do serviço de saúde.

A informação em saúde é instrumento fundamental para o planejamento e a avaliação das ações em saúde. O ministério da saúde tem um sistema de infor-

mação que subsidia análises objetivas da situação sanitária e a elaboração de programas e ações de saúde a partir dos registros socioeconômicos, demográficos, de mortalidade, morbidade, de assistência à saúde e outros.

Uma observação importante que sempre é dirigida aos profissionais de saúde é: “Você é um educador em potencial!”. E por que será? Porque educação em saúde está fortemente pautada nas ações cuidadoras; assim, segundo Rozemberg (2006, p. 57), “o profissional de saúde tem dupla identidade: a de educador e a de trabalhador em saúde; e isso mostra o lugar central que a educação ocupa no trabalho em saúde e que, muitas vezes, é o que viabiliza”.

Pensar educação em saúde num contexto de cidadania, em que saúde é um direito de todos e dever do Estado, os representantes de Estado, especificamente os profissionais de saúde, devem garantir e promover esse direito. Nesse sentido, cabe o destaque para a opinião de Machado (2007, apud PEREIRA; PELLON; NASCIMENTO, 2012, p. 26), que asseveraram:

A educação em saúde como um processo político pedagógico requer o desenvolvimento de um pensar crítico e reflexivo, permitindo desvelar a realidade e propor ações transformadoras que levam o indivíduo a sua autonomia e emancipação enquanto sujeito histórico e social capaz de propor e opinar nas

decisões de saúde para o ‘cuidar de si’, de sua família e da coletividade.

Portanto, o que se extrai dessa opinião é a consciência de que não se pensa em saúde sem ao mesmo tempo pensar em educação e nas relações entre ambas. O trabalho educativo não é tarefa fácil e simples, principalmente em saúde, uma vez que esse processo não se resume à transmissão de informações aos usuários em relação ao cuidado de si e de sua família.

Como já mencionamos antes, ensinar é uma forma de intervenção no mundo – nessa referência a que estamos tratando, a saúde se dá através da atenção à saúde -, e essa intervenção acontece no processo saúde-doença- numa perspectiva da promoção da saúde que, segundo Pereira; Pellon; Nascimento (2012, p. 26), “a ação educativa é ferramenta central e deve ser considerada na perspectiva da participação social e sua maior expressão está na educação popular em saúde”.

Segundo o Conselho Nacional de Saúde, essa ação educativa implica em atos pedagógicos que fazem com que as informações sobre a saúde dos grupos sociais contribuam para aumentar a visibilidade sobre sua inserção histórica, social e política, elevar suas enunciações e reivindicações, conhecer territórios de subjetivação e projetar caminhos inventivos, prazerosos e inclusivos (BRASIL, 2007, p. 15).

Na opinião de Pereira; Pellon; Nascimento (2012, p. 27), ações educativas são

“as práticas de ensino-aprendizagem desenvolvidas junto à população, com a finalidade de debater e promover a tomada de decisão em relação a atitudes e práticas de saúde, por meio da reflexão crítica de ambos os atores (profissionais de saúde e usuários)”. E, complementaram: toda situação educativa deve considerar a presença dos sujeitos; objetos do conhecimento; objetivos mediatos e imediatos e métodos, processos, técnicas de ensino e materiais didáticos.

Para estabelecer a melhor estratégia de ação, o profissional precisa pautar sua prática no respeito à autonomia e basear-se em princípios éticos, considerando o saber do outro, seus valores, sua vivência e as atitudes relacionadas ao cuidado e sua situação socioeconômica; e, ainda, tem que ser sensível para lidar com as características pessoais, suas crenças, mitos e tabus.

A atividade educativa pode acontecer individualmente ou para um grupo, e vários meios podem ser utilizados: meios gráficos; meios orais; meios dramatizados; meio audiovisuais e outras artes (ROZEMBERG, 2006).

Enfim, tudo o que a população permitir em relação à criatividade compartilhada entre o profissional e essa população.

O material educativo é um meio, uma ferramenta pedagógica que possibilita

o diálogo comunicacional, que media os saberes entre os sujeitos da aprendizagem (BRASIL, 2007)

4.2 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES EDUCATIVAS EM SAÚDE

Ao realizar uma atividade educativa devemos considerar, dentre outros aspectos relevantes, a necessidade de planejamentos das ações que iremos desenvolver para o alcance do que se propõe. Existem alguns aspectos importantes para o planejamento de ações educativas, recomendados pelo Conselho Nacional de Saúde, e pode-se destacar três deles que se inter-relacionam: o fator tempo, o trabalho em dupla e o domínio técnico. O tempo, por exemplo, é primordial, pois sem uma reserva deste não podemos realizar as atividades educativas; e, inclusive precisa ser reconhecido que esse tipo de trabalho demanda algumas horas e, de forma geral, para cada hora de conversa com a comunidade, precisamos do dobro de tempo para prepará-la e avaliá-la. É recomendado que as atividades seja realizadas sempre, pelo menos, em dupla. Além de facilitar a realização dos registros da atividade, para fins de construção de uma memória das ações, favorece o diálogo e apoia a construção da avaliação. Em relação ao domínio técnico, temos de tê-lo, facilita a acessibilidade a questionamentos sobre o nosso saber por parte da população (BRASIL, 2007).

Em relação ao pleno desenvolvimento da ação educativa, existem barreiras que precisam ser consideradas, e influenciam diretamente o processo ensino-aprendizagem sobre saúde. Dentre outras, podemos destacar: o desconhecimento de uma metodologia adequada por parte dos profissionais de saúde, que estimule a participação e busque na realidade dos próprios indivíduos a solução para suas dificuldades, implicando, assim, em ressaltar valores e capacidades para que eles participem de forma independente, aumentando, assim, a eficiência e a eficácia das ações educativas;

Outra barreira é a visão equivocada de profissionais de saúde que se veem como “donos do saber”, que transmitem “seus conhecimentos” a pessoas leigas e ignorantes. Muitas vezes, achamos que a população não tem condições para a tomada de decisões, daí oferecemos nosso saber porque pensamos que o dela é insuficiente e, por isso, inferior, quando na realidade é apenas diferente (VALLA, 2000).

Em relação à metodologia inadequada, Valla (1993, apud PEREIRA; PELLON; NASCIMENTO, 2012, p. 29) chamou a atenção para o aprendizado prático-teórico e destacou: “É necessária uma discussão acerca da metodologia a ser empregada para pensar num aprendizado prático-teórico no qual os educandos se capacitam para gerir sua própria vida e trabalho (autogestão), seu próprio processo edu-

cativo (autoeducação) e oportunamente a sociedade (democracia integral)”.

Por fim, uma forma de diminuir as barreiras dessa relação de ensino-aprendizagem é a utilização das técnicas afetivo-participativas, também conhecidas como dinâmicas, que devem guardar coerência com a proposta pedagógica e não devem ser utilizadas apenas para descontrair e/ou alegrar o grupo. Elas propiciam a participação, a discussão, a ressignificação e a reflexão (BRASIL, 2007).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliação de políticas públicas e programas sociais abarca um grande campo interdisciplinar e envolve contextos políticos, econômicos, culturais e sociais que interagem entre si e influenciam na construção de novas políticas de intervenção numa realidade social.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 na consagração dos direitos sociais aos indivíduos instrumentou as decisões governamentais acerca de agendar como política pública de saúde um programa estratégico e estruturante de promoção de saúde, com ampla cobertura e de atendimento integral com vistas a manter uma atenção básica à família, que, numa análise preliminar dos indicadores apresentados pela base de dados governamentais, inclusive pelo IBGE, subsidia

uma avaliação quanti-qualitativa dos insumos e serviços de atendimento ao cidadão brasileiro.

As políticas públicas de saúde, assim como as demais, não escapam das intervenções que a educação pode instrumentalizar; também não se constituem em políticas estanques; são dinâmicas e modificadoras de uma realidade social em que estão inseridas. Nesse sentido, a educação em saúde envolve diversos sujeitos que, de forma interdependente formam o conjunto de atores que viabilizam a promoção de saúde numa contribuição para a melhoria da qualidade de vida em sociedade.

Educação em saúde pressupõe uma combinação de aspectos e oportunidades que favoreçam a promoção e manutenção da saúde; para isso, envolve sujeitos sociais imbuídos em práticas educativas e de cidadania que lhes possibilitem o conhecer ou reconhecer a aquisição de habilidades para formar processos de decisões na busca de melhorar a qualidade de vida. Por fim, política pública de saúde requer educação em saúde, e não se pode entender essa conjunção somente com a transmissão de informações, comportamentos e hábitos de higiene do corpo e do ambiente, sem a adoção de práticas educativas que forneça autonomia aos sujeitos na condução de sua vida de forma continuada.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Política nacional de promoção da saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. P. 60 (Série B. Textos Básicos de Saúde).

_____. Ministério da Saúde. **Conselho Nacional da Saúde**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

BELLONI, Isaura. Et all. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, Fátima Terezinha Scarparo; MELO, Enirtes Caetano Prates; TONINI, Tereza. Políticas Públicas de Saúde. In: FIGUEIREDO, Nélia Maria Almeida de. (org.). **Ensinando a cuidar em saúde pública**. 2. Ed. São Caetano do Sul –SP: Yendis, 2012.

CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. **Promoção da Saúde: conceitos, reflexões, tendências**. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2003.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações de ação governamental. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 23-7:70, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais**: conceitos básicos para uso na avaliação e formulação de políticas. Campinas: Alínea, 2001.

LUZ, M. T. Notas sobre as Políticas de Saúde no Brasil de "transição democrática": anos 80. Physis – **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 1991, n.1, p. 77-96.

NORONHA, J. C.; LEVCOVITZ, E. **Saúde e sociedade no Brasil**: anos 80. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Organização Mundial de Saúde. **Carta de Ottawa para a promoção da saúde**, 1986. Disponível em: <http://www.opas.org.br/promoção/uploadarq/ottawa.pdf>. Acesso em 17.08.2014.

PEREIRA, Adriana Lemos; PELLON, Luiz Henrique Chad; NASCIMENTO, Mariane Marçal do. Educação em Saúde. In: FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida de. (org.). **Ensinando a cuidar em saúde pública**. 2.ed. São Caetano do Sul – SP: Yendis, 2012.

ROZEMBERG, B. Comunicação e Participação em saúde. In: CAMPOS, G. W. S. et al. (orgs.). **Tratado de Saúde Coletiva 2**. Ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2006.

SAUTHIER, J.; BARREIRA, I. A. **As enfermeiras norte-americanas e o ensino da enfermagem na capital do Brasil** – Rio de Janeiro: 1921-1931. Rio de Janeiro: Anna Nery/UFRJ, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: Veras, 2001.

VALLA, V. V. (org.). **Saúde e educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

A piece of torn, aged green paper with a textured, fibrous surface. The paper is a vibrant green color and has irregular, deckled edges. The word "consultas" is written across the center in a white, elegant cursive script. The background is a plain, light color, possibly white or light gray, which makes the green paper stand out.

consultas



Estado do Piauí
Tribunal de Contas



**TC – Nº 0019341/2014
INCLUSÃO DE DESPESAS
NO CÔMPUTO DO PERCENTUAL
CONSTITUCIONAL MÍNIMO
A SER INVESTIDO
EM AÇÕES E SERVIÇOS
PÚBLICOS DE SAÚDE**

PROCESSO	TC nº 019341/2014
ÓRGÃO/ENTIDADE	Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Piauí
TIPO/EXERCÍCIO	Consulta – 2014
ASSUNTO	Inclusão de despesas no cômputo do percentual constitucional mínimo a ser investido em ações e serviços públicos de saúde
RELATOR	Conselheiro Olavo Rebelo de Carvalho Filho
PROCURADOR	José Araújo Pinheiro Júnior

Exmo. Sr. Cons. Relator,

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Promotora de Justiça Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra pleiteando a manifestação desta Corte de Contas acerca do Memo nº 190/2014, de 17/11/2014, expedido pelo Presidente do Conselho Estadual de Saúde do Piauí, no qual este afirma a legalidade da inclusão de despesas realizadas com a construção de Sistema de Abastecimento de Água (SAA) e Módulos Sanitários Domiciliares (MSD), bem como de Matadouros Públicos, no cômputo do percentual constitucional mínimo a ser obrigatoriamente investido em ações e serviços públicos de saúde pelo Estado do Piauí. A consulente informa não ter conhecimento acerca de Resolução do Plenário do Conselho Estadual de Saúde sobre a temática.

De acordo com o referido memorando, a Construção de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Módulos Sanitários Domiciliares (MSD) poderia ser enqua-

drada como Ações e Serviços Públicos de Saúde, com respaldo no Art. 3º, VI da Lei Complementar Federal nº 141/12, segundo o qual *“serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;”*. Informa que a questão teria sido discutida e aprovada pelo Conselho Estadual de Saúde, atendendo, assim, ao requisito legalmente exigido.

No tocante à Construção de Matadouros Públicos, o Memo nº 190/2014 informa que as propostas concernentes a essa matéria foram discutidas e aprovadas no Conselho Estadual de Saúde, tendo sido consideradas como ações de prevenção de doenças vinculadas à área de vigilância sanitária e epidemiológica.

O Conselheiro Relator, Sr. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho, em despacho de peça 03, admitiu a consulta, por entender sa-

tisfeitos os requisitos de admissibilidade prescritos no Art. 201, I, "f" e §§ 1º e 2 do Regimento Interno do TCE/PI, determinando o encaminhamento dos presentes autos à Comissão de Regimento e Jurisprudência.

Esta, por sua vez (peça 4), ao finalizar pesquisa, informou a ausência de prejudicado ou decisão sobre tema. Ante a ausência acima expressa e à luz do Art. 329 do Regimento Interno desta Corte de Contas, determinou o encaminhamento dos autos à Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual - DFAE, para a tramitação seguinte, por ser a unidade técnica competente para a matéria questionada.

Vieram os autos para manifestação desta Divisão.

É o relatório. Passa-se a analisar.

2. DA ANÁLISE

De acordo com a Constituição da República, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196). O direito pleno à saúde é previsto e garantido constitucionalmente, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços de tratamento e recuperação.

Diante da suprema relevância do direito à saúde, corolário de outros direitos fundamentais, tais como direito à vida e à dignidade da pessoa humana, o Art. 198, § 2º da Carta Magna estabeleceu a obrigatoriedade de os entes da Federação aplicarem, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos, cujos percentuais e normas de cálculo, fiscalização, avaliação e controle seria estabelecidos mediante Lei Complementar, nos termos do § 3º daquele dispositivo.

Em atendimento ao ditame constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 141/2012. Referida lei, em seu Art. 2º, estabelece as diretrizes a serem atendidas para que determinada despesa seja enquadrada dentre as ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos recursos mínimos. O Art. 3º, por sua vez, elenca as atividades a serem consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde, ao passo que o Art. 4º descreve as atividades que não constituirão despesas desse tipo, para fins de apuração dos percentuais mínimos definidos na lei.

Da análise dos dispositivos retromencionados, infere-se a resposta da presente consulta.

No tocante à Construção de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Módulos Sanitários Domiciliares (MSD), tem-se que o memorando questionado considera legal o enquadramento

de tal despesa como ações e serviços de saúde, com respaldo na hipótese prevista no Art. 3º, VI da LC nº 141/2012, segundo o qual *“serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar”*.

A priori, insta salientar que a hipótese invocada acima exige que a despesa tenha sido aprovada pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação. O Presidente do Conselho Estadual de Saúde, através do memorando ora analisado, informou que tal aprovação se deu no âmbito do Conselho Estadual de Saúde do Piauí, após discussões acerca do tema. Contudo, não foi apresentado qualquer elemento apto a demonstrar que tal aprovação efetivamente ocorreu, não se podendo considerar satisfeito o requisito legal com base tão somente nas afirmações constantes do memorando.

Ademais, é importante destacar que o Art. 4º, IX da LC 141/12 exclui das despesas com ações e serviços públicos de saúde os gastos com ***“obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde”***.

Dessa forma, procedendo-se a uma inter-

pretação sistemática da lei a fim de que seus dispositivos sejam compreendidos de forma integrada, conclui-se que as despesas que podem ser enquadradas no inciso VI do Art. 3º da Lei, para fins de apuração dos percentuais mínimos a serem investidos em saúde, são tão somente aquelas relacionadas à manutenção das condições de saneamento básico em domicílios e pequenas comunidades, não se incluindo aí os gastos com a efetiva construção de obras destinadas a melhorias habitacionais. Isso porque tais despesas constituem obras de infraestrutura, enquadrando-se na vedação estatuída pelo Art. 4º, IX da LC 141/12, transcrito acima.

Aplicando-se tais considerações ao caso em tela, tem-se que a construção de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Módulos Sanitários Domiciliares (MSD) não se enquadra no Art. 3º, VI da LC 141/12, vez que tal dispositivo somente abarca despesas com manutenção das condições de saneamento básico. As construções em comento constituem notoriamente obras de infraestrutura e, por essa razão, não podem ser consideradas ações e serviços públicos de saúde, ainda que proporcionem benefícios diretos ou indiretos à rede de saúde, consoante previsão do Art. Art. 4º, IX da LC 141/12.

No que se refere à construção dos mata-douros públicos, o Presidente do Conselho Estadual de Saúde, através do Memo-

nº 190/2014, afirma que, após discussões e aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde, tal despesa foi considerada como ação de prevenção de doenças, enquadrando-se na área de vigilância sanitária e epidemiológica.

De fato, o Art. 3º, I, da LC nº 141/12 considera atividades de vigilância sanitária e epidemiológica como ações e serviços públicos de saúde. O Art. 6º, §1º da Lei 8.080/90, por sua vez, define vigilância sanitária como *“um conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e prestação de serviços de interesse da saúde”*.

Aqui também é importante ressaltar o que dispõe o Art. 4º, IX da LC 141/12, segundo o qual não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde os gastos com ***“obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde”***.

Assim, diante do conceito legal de vigilância sanitária e procedendo-se novamente a uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, resta claro que, em se tratando de matadouros públicos, as atividades de vigilância sanitária restringem-se à aferição das condições do estabelecimento, no que concerne ao atendimento das especificações legais relacionadas ao abate, à estrutura

física, ao funcionamento e à higiene do matadouro, ao transporte das carnes, ao tipo de paramentação utilizada pelos abatedores, dentre outras, não abrangendo, portanto, a construção dos referidos estabelecimentos. Isso porque, de fato, a construção dos matadouros, por si só, não promove eliminação, redução e prevenção dos riscos à saúde, sendo necessário, para tanto, que este atenda aos padrões de qualidade exigidos pela lei. Ademais, tais despesas se enquadram como obra de infraestrutura, incorrendo, pois, na já citada vedação do Art. 4º, IX da LC 141/12.

Não se pretende aqui negar a importância dos Sistemas de Abastecimento de Água (SAA), dos Módulos Sanitários Domiciliares (MSD) e dos Matadouros Públicos para a melhoria das condições de saúde da população. Contudo, o Art. 4º, IX da LC 141/12 é categórico ao impossibilitar que obras de infraestrutura sejam consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos, ***ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde***.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Divisão Técnica entende, salvo melhor juízo do Relator, que as despesas realizadas com a cons-

trução de Sistema de Abastecimento de Água (SAA) e Módulos Sanitários Domiciliares (MSD), bem como de Matadouros Públicos, não podem ser incluídas no cômputo do percentual constitucional do orçamento com ações e serviços públicos de saúde pelo Estado do Piauí, por se tratarem de obras de infraestrutura, incorrendo na vedação do Art. 4º, IX, da LC nº 141/2012.

A Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual remete a análise da presente consulta aos trâmites cabíveis nesta Egrégia Corte de Contas.

É o relatório.

IV Divisão Técnica da Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual, Teresina (PI), 3 de dezembro de 2014.

(assinado eletronicamente)

Flávia Laíssa Rocha Moraes

Assessora Jurídica

Matrícula 97.845-0

Visto:

(assinado eletronicamente)

Ângela Vilarinho da Rocha Silva

Auditora Fiscal de Controle Externo

Matrícula 97.059-0

Chefe da I DFAE

(assinado eletronicamente)

Marta Fernandes de Oliveira Coelho

Auditora Fiscal de Controle Externo

Matrícula 80.056-2

Diretora-DFAE



Estado do Piauí
Tribunal de Contas



**SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA N.º 04
DE 12 DE FEVEREIRO DE 2015.**

**LEGALIDADE DA INCLUSÃO
DAS DESPESAS COM CONSTRUÇÃO
DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO
DE ÁGUA (SAA), MÓDULOS
SANITÁRIOS DOMICILIARES (MSD),
BEM COMO MATADOUROS PÚBLICOS
NO CÔMPUTO DO PERCENTUAL
CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO
COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS
DE SAÚDE PELO ESTADO.**

DECISÃO Nº 105/15 – C. **TC/019341/2014** – **CONSULTA – PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ**. Consulente: Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra – Promotora de Justiça. **Objeto:** legalidade da inclusão das despesas com construção de Sistema de Abastecimento de Água (SAA), Módulos Sanitários Domiciliares (MSD), bem como Matadouros Públicos no cômputo do percentual constitucional do orçamento com ações e serviços públicos de saúde pelo Estado. Relator: Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência (peça nº 4), a manifestação da IV Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual - DFAE (peça nº 5), o parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 8), e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, unânime, em concordância com o parecer ministerial, **conhecer** da presente consulta, para, no mérito, **responder** ao consulente pela impossibilidade de inclusão das despesas com construção de Sistema de Abastecimento de Água (SAA), Módulos Sanitários Domiciliares (MSD), bem como Matadouros Públicos, no cômputo do percentual constitucional do orçamento com ações e serviços públicos de saúde pelo Estado, por se tratarem de obras de infraestrutura, incorrendo na vedação do art. 4º, IX da LC nº 141/2012, nos termos e pelos fundamentos expostos no voto do Relator (peça nº 11).

Decidiu, também, o Plenário, unânime, **encaminhar** à consulente, à Secretaria Estadual de Saúde e ao Conselho Estadual de Saúde cópias autênticas da manifestação da IV DFAE (peça nº 5) e do parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 8), por entender que materializam a compreensão e o posicionamento do TCE/PI acerca da consulta, nos termos em que foi formulada, em conformidade com o voto do Relator (peça nº 11).

Presentes os Cons. Luciano Nunes Santos (Presidente), Abelardo Pio Vilanova e Silva, Joaquim Kennedy Nogueira Barros, Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga, Olavo Rebêlo de Carvalho Filho e Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins e os Cons. Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo - em substituição ao Cons. Anfrísio Neto Lobão Castelo Branco em razão do pedido de aposentadoria voluntária - Portaria nº 554/14, Delano Carneiro da Cunha Câmara, Jackson Nobre Veras e Alisson Felipe de Araújo.

Representante do Ministério Público de Contas presente: Procurador-Geral Márcio André Madeira de Vasconcelos.

Sessão Plenária Ordinária, em Teresina, 12 de fevereiro de 2015.

Ana Teresa Ribeiro da Silveira
Secretária das Sessões



Estado do Piauí
Tribunal de Contas



**DA COMISSÃO DE REGIMENTO
E JURISPRUDÊNCIA DESTE TCE/PI-CRJ
N.º 09 DE 04 DE NOVEMBRO DE 2014.**

**DECISÃO CRJ Nº 20/2014 –
QUESTIONAMENTO DA DFAM ACERCA
DA APLICAÇÃO DA COMPLEMENTAÇÃO
DA UNIÃO (FUNDEB) CREDITADO
AOS MUNICÍPIOS NO EXERCÍCIO SEGUINTE
EM DESPESAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR,
NÃO OBSTANTE DISPOSITIVO LEGAL
INSERTO NO ART. 21, DA LEI 11.494/07.**

A Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal, através do Memorando 194/13, solicitou o posicionamento deste Tribunal sobre a possibilidade dos gestores municipais utilizarem o crédito decorrente do ajuste da complementação da União (FUNDEB) referente ao exercício financeiro anterior, mas recebido no exercício seguinte, com a folha de pagamento de pessoal da educação básica remanescente do exercício, cujo pagamento ainda não tenha sido processado.

Apresentada a presente matéria aos membros da Comissão de Regimento Interno e Jurisprudência, o Chefe da II DFAM Vilmar Barros Miranda explicou que o art. 21 da Lei nº 11.494/07 determina apenas que os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, não contém, portanto, a exigência que as despesas sejam do exercício ao qual foram creditados. Acrescentou, ainda, entender que o Tribunal ressalve esta possibilidade ao gestor atual apenas se este comprovar que tomou todas as providências judiciais cabíveis contra o gestor inadimplente. Em seguida, apresentou a conclusão dada pela Conselheira Lilian Martins no Processo de Consulta (em anexo) da Prefeitura Municipal de Florianópolis nº TC 18.088/2013, *in fine*:

" (...)

Quando o exercício de Competência dos Recursos forem do ano anterior, o pagamento deve ser feito independente do exercício e independente de já ter atingido o percentual de 60%, da seguinte forma:

O que o Gestor chama de Ajuste, quer dizer na verdade Complementação da União referente ao Censo Escolar- nesse caso é livre sua utilização, devendo, no entanto, obedecer à proporcionalidade prevista na constituição, aplicando no mínimo 60% para pagamento de professores;

Complementação do Piso - os recursos ficam vinculados para pagamento dos professores, assim, mesmo superado o índice constitucional, o recurso repassado a título de Complementação da União do Piso salarial devem ser repassados aos profissionais de magistério através de abono, desde que regulado por lei própria.

Assim, entendo que em nenhum dos casos não há violação ao artigo 22, da Lei 11494/2007 e à Súmula 09 do TCE, pois está cumprindo a vinculação dos recursos do fundo".

Colocada em votação a presente matéria, os membros da CRJ decidiram, à unanimidade, **admitir a possibilidade dos gestores municipais utilizarem o crédito do FUNDEB decorrente da complementação da União referente ao exercício financeiro anterior para pagamento de pessoal do exercício seguinte ainda não processado, desde que comprove perante este Tribunal que realizou todas as medidas judiciais cabíveis contra o gestor inadimplente, bem como, encaminhar esta decisão da CRJ para deliberação do Plenário, de acordo com o art. 74, XXIII do Regimento Interno.**

Presentes o Conselheiro Abelardo Pio Vilanova e Silva, Conselheiro em exercício Jaylson Fabianh Lopes Campelo,

Cons. Substituto Jackson Nobre Veras. Convidados para participarem da presente reunião, o Representante do Ministério Público de Contas, Procurador Márcio André Madeira de Vasconcelos e

o Chefe da II DFAM, Vilmar Barros Miranda.

Sessão da CRJ do TCE/PI, em Teresina, 04 de novembro de 2014.

Conselheiro Abelardo Pio Vilanova e Silva
Presidente em exercício da Comissão de
Regimento e Jurisprudência

Processo TC nº 18.088/2013.

Assunto: Consulta

Procedência: Prefeitura Municipal de Floriano

Interessado: Gilberto Carvalho Guerra Júnior

Procurador: Leandro Maciel do Nascimento

Relator: Anfrísio Neto Lobão Castelo Branco

Vista - Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins

I - RELATÓRIO:

Tratam os autos da Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Floriano, representada pelo prefeito, Sr. Gilberto Carvalho Guerra Júnior, questionando acerca da correta aplicação dos recursos do FUNDEB provenientes da complementação da União, nos termos do

art. 6º, §2º da Lei nº 11.494/07, questionando:

a) Há violação ao art. 22, da Lei nº 11.494/2007, à Súmula nº 09 deste TCE ou à Decisão Plenária Ordinária nº 53 (05/10/2011), no caso do Município perceber recursos extraordinários do FUNDEB, sob rubricas de AJUSTE ou de COMPLEMENTO DE PISO, e não transferir o percentual mínimo de 60% destes recursos aos profissionais do Magistério Municipal, caso já tenha, considerando a integralidade do exercício financeiro, alcançado índice superior?

b) Caso o Município receba em exercício atual, recursos do FUNDEB, a título de AJUSTE ou de COMPLEMENTO DE PISO SALARIAL de exercícios anteriores e, já alcançando índice superior a 60% com pagamento de remuneração do magistério, é obrigatório o pagamento a essa

categoria, por meio de abono, desses recursos extraordinários dos exercícios anteriores?

O Conselheiro Relator, decidiu, liminarmente, pelo seu conhecimento, por atender os requisitos legais previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas, encaminhando, inicialmente, os autos à Comissão Permanente de Regimento e Jurisprudência do TCE.

A Comissão de Regimento e Jurisprudência informou a ausência de prejudgado ou decisão reiterada sobre o tema (peça 04) e, na sequência, encaminhou os autos à DFAM por ser a unidade técnica competente da matéria questionada.

A DFAM, analisando os requisitos de admissibilidade da consulta, observou que o parecer do órgão de assistência técnica da autoridade consulente não foi devidamente instruído, e, tendo em vista que o tema foi objeto de deliberação plenária por parte desta Corte, demonstrando o relevante interesse público da matéria, considerou que os requisitos de admissibilidade regimentais foram atendidos.

Quanto ao mérito, a DFAM, através do relatório acostado (peça 05), opinou sobre a Consulta formulada, respondendo aos quesitos, conforme segue:

a) Considerando que às receitas públicas aplica-se o regime de caixa, o ajuste deve ser apropriado como receita a ser contabilizada no exercício em que ocorreu a entrada dos recursos. Portanto, os valores correspondentes ao ajuste da distribuição dos recursos do FUNDEB farão parte do total de 100% das verbas recebidas durante o exercício financeiro em que foram creditados, para fins de apuração dos gastos anuais por esta Corte de Contas. Em outras palavras, o valor do ajuste deverá compor os índices aplicados no ano do seu recebimento, e não no exercício anterior.

b) Quanto à contabilização desses recursos, recomenda-se a observância da Nota Técnica n.º 040/2013, oriunda da Confederação Nacional de Municípios (www.cnm.org.br), que regula o tratamento contábil da complementação da União ao FUNDEB.

No Parecer nº 2014LC0002, o Ministério Público de Contas (peça 08) adere às conclusões emitidas pela DFAM e opina para que a consulta seja respondida nos termos do Parecer Ministerial.

É o relatório, passo a votar.

III – MÉRITO

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a lei do FUNDEB falou em dois tipos de complementação e o termo “ajustes” foi criado pelo jurisdicionado.

O artigo 4º da Lei 11.494/2007 – Lei do FUNDEB - prevê a complementação que a União fará ao fundo sempre que o valor médio ponderado por aluno, nos Es-

tados e no Distrito Federal, não alcance o mínimo definido nacionalmente. No § 1º do artigo 6º da referida lei estabelece a forma de complementação, prevendo que 100% deste valor será computado até 31 de janeiro do exercício subsequente. Assim, tem-se que estes valores devem ser utilizados no exercício em que forem creditados, conforme artigo 21 da Lei do FUNDEB, sendo de livre utilização, só devendo obedecer ao percentual constitucional.

Art. 4o A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

Art. 6o A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1o A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

A outra complementação se refere a

complementação do piso salarial dos professores e esta só é concedida aos Municípios que solicitarem à União, sendo creditados geralmente em abril do exercício subsequente, conforme previsto no artigo 4º da Lei 11.738/2008 – dispõe sobre o piso salarial dos profissionais do magistério da educação básica. Tal complementação fica vinculada ao pagamento do piso dos professores.

Art. 4o A União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art. 3o desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.

Conhecendo os tipos de complementação passemos à análise da consulta. Primeiro cumpre observar os termos da manifestação da DFAM e do MPC quanto a recomendação de utilização a Nota Técnica 040/2013 da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, que confere tratamento contábil à Complementação da União ao FUNDEB, esta nota se refere a Complementação da União, prevendo no item III que o saldo remanescente do FUNDEB, portanto, a ele vinculado, deve ser utilizado exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorra o ingresso, e no item IV – que os recursos do Fundo devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que for creditado, admitindo-se que eventual saldo possa

ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante abertura de crédito adicional, desde que não ultrapasse 5% do valor recebido durante o exercício, incluído aí o valor relativo à complementação da União.

Por outro lado, a Confederação Nacional dos Municípios editou a Nota Técnica 17/20013 da CNM é mais específica, quanto ao tratamento contábil do Ajuste Anual de distribuição dos recursos do FUNDEB, referente ao piso salarial dos professores, que prevê no item III que as parcelas do FUNDEB recebidas a título de complementação de seu valor pela União devem ser utilizados pelos Municípios somente no exercício financeiro em que lhes forem creditados.

Vale observar ainda, para esclarecer esta Consulta a função social da Lei do FUNDEB. Primeiramente, o artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê que: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais que ela se dirige e às exigências do bem comum.” Ademais, o FUNDEB é um fundo de recurso vinculado, assim, mesmo a lei dizendo que deve se utilizar o recurso no exercício em que foi creditado e que o manual do FUNDEB prevê que não pode pagar despesas do exercício anterior, no entanto, nada impede que o Gestor pague os professores, independente de ter empenhado ou não os recursos de um exercício para o outro, cumprido a função social do fundo que

é a manutenção da educação.

Assim, passo a tecer meu entendimento sobre a matéria:

Quando o exercício de Competência dos Recursos forem do ano anterior, o pagamento deve ser feito independente do exercício e independente de já ter atingido o percentual de 60%, da seguinte forma:

- O que o Gestor chama de Ajuste, quer dizer na verdade Complementação da União referente ao Censo Escolar – nesse caso é livre sua utilização, devendo, no entanto, obedecer à proporcionalidade prevista na Constituição, aplicando no mínimo 60% para pagamento de professores;
- Complementação do Piso - os recursos ficam vinculados para pagamento dos professores, assim, mesmo superado o índice constitucional, o recurso repassado a título de Complementação da União do Piso salarial devem ser repassados aos profissionais de magistério através de abono, desde que regulado por lei própria.

Assim, entendo que em nenhum dos casos não há violação ao artigo 22, da Lei nº 11494/2007 e à Súmula 09 do TCE, pois está cumprindo a vinculação dos recursos do fundo.

Por fim, sugiro que todas as consultas referentes ao tema sejam discutidas em plenário em conjunto para formalizar um entendimento unificado desta Corte através de Instrução Normativa, sobre todos os casos referentes ao tema, já que se trata de um questionamento re-

corrente dos Gestores Municipais a esta Corte de Contas. Informo ainda que o Conselheiro Substituto Alisson Felipe de Araújo já está elaborando uma Instrução Normativa sobre uma parte deste assunto para ser discutida em Plenário.

É como voto.

Sala das Sessões, ____ de março de 2014.

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins



Estado do Piauí
Tribunal de Contas



**SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA N.º 042
DE 13 DE NOVEMBRO DE 2014.**

DECISÃO Nº 1.118/14 - EX. **EXPEDIENTE – TC/009307/2013**. Na ordem regimental, o Presidente em exercício apresentou ao Plenário, para deliberação, a Decisão CRJ nº 20/14 (peça nº 3), na qual a Comissão de Regimento e Jurisprudência manifestou entendimento acerca de questionamento formulado pela DFAM acerca da aplicação da complementação da União (FUNDEB) creditada aos municípios no exercício seguinte em despesas do exercício anterior, não obstante dispositivo legal inserto no artigo 21 da Lei nº 11.494/07 (peça nº 2). **LIDO NO EXPEDIENTE**. Vista, relatada e discutida a presente matéria, decidiu o Plenário, por unanimidade, responder o questionamento da DFAM, nos termos da Decisão CRJ nº 20/14.

Presentes os Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva (Presidente em exercício, em

razão da ausência justificada da Cons. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga), Joaquim Kennedy Nogueira Barros, Olavo Rebêlo de Carvalho Filho e os Conselheiros Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo, em substituição ao Cons. Anfrísio Neto Lobão Castelo Branco (em razão do pedido de aposentadoria voluntária – Portaria nº 554/14), e Alisson Felipe de Araújo, em substituição ao Cons. Luciano Nunes Santos (em gozo de férias). Não houve substituto para a Cons. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (ausente por motivo justificado).

Representante do Ministério Público de Contas presente: Subprocurador-Geral José Araújo Pinheiro Júnior.

Sessão Plenária Ordinária, em Teresina, 13 de novembro de 2014.

Ana Teresa Ribeiro da Silveira
Secretária das Sessões



Estado do Piauí
Tribunal de Contas



MEMORANDO N° 194113 - DFAM

**QUESTIONAMENTO ACERCA DA APLICAÇÃO
DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO
(FUNDEB), CREDITADA AOS MUNICÍPIOS
EM 2013, EM DESPESAS DO EXERCÍCIO
DE 2012, NÃO OBSTANTE DISPOSITIVO
LEGAL INSERTO NO ARTIGO 21,
DA LEI 11494/07.**

Solicitamos que essa Presidência submeta ao Plenário desta Corte questionamento suscitado por esta Diretoria acerca da aplicabilidade do ajuste da União em relação ao FUNDEB (em cumprimento às leis 11.494/07 e 11.738/08), em despesas

de exercícios anteriores a 2013, não obstante impedimento legal expresso no artigo 21, da lei 11494/07.

Respeitosamente,

Andréa de Oliveira Paiva

Auditora Fiscal de Controle Externo

Diretora da DFAM

Mat.: 96.517-X

A portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013, divulgou o demonstrativo do ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB relativamente ao exercício financeiro de 2012, dispondo em seu artigo 1º, § 10 : a redistribuição da complementação da União ao FUNDEB de 2012 será realizada mediante efetivação de lançamentos nas contas correntes específicas dos Fundos do Distrito Federal, Estados e respectivos municípios:

- a débito ou a crédito, conforme o caso, da diferença relativa ao ajuste da complementação da União, previsto no artigo 61, § 20 , da Lei nº 11494/07 e,
II - a crédito do valor destinado à integralização do Piso Salarial Profissional

Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, em cumprimento ao disposto no artigo 40 , da Lei nº 11 .738/2008, c/c a Resolução nº 7/2012, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Conforme se depreende do texto acima, referida portaria refere-se a duas complementações, uma, decorrente do ajuste da complementação da União previsto no artigo 60 , da lei nº 11.494/07 (Regulamenta o FUNDEB), outra, da integralização do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, prevista no artigo 40, da

Lei nº 11.738/08 (Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica).

Quanto à primeira, assim dispõe a Lei nº 11.494/07 (Lei que regulamenta o FUNDEB):

Artigo 4º - A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII, do caput do artigo 60, do ADCT.

Artigo 6º, § 21: A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

Artigo 21: Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desen-

volvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no artigo 70, da Lei nº 9394/196 (Estabelece diretrizes e bases da educação).

Conforme se depreende da lei que regulamenta o FUNDEB, a União procederá ao ajuste no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e os recursos serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

Ou seja, a priori, não há previsão legal para a utilização dos recursos oriundos do ajuste em despesas de exercícios anteriores.

Contudo, à luz dos princípios contábeis da Continuidade e da Oportunidade, do ponto de vista contábil não há impedimento para que despesas de exercícios anteriores sejam reconhecidas em exercícios posteriores.

O princípio da Continuidade (Art. 51, da Resolução nº 750/93 do CFC, atualizado e consolidado pela Resolução DFC nº 1282110), por pressupor que a entidade continuará em operação no futuro, e, portanto, a mensuração e a apresentação dos componentes do patrimônio levam em conta esta circunstância.

O princípio da Oportunidade (Art. 60, da Resolução nº 750/93 do CFC, atualizado e consolidado pela Resolução DFC nº 1282/10), porque o processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais deverão produzir informações íntegras e tempestivas. Como resultado da observância obrigatória deste princípio, o registro deve ensejar o conhecimento universal das variações ocorridas no patrimônio da entidade, em um período determinado de tempo, base necessária para gerar informações úteis ao processo decisório da gestão.

Isto posto, e considerando que grande parte dos gestores dos municípios piauienses, notadamente aqueles eleitos para o primeiro mandato em 2013, não procederam ao pagamento de profissionais do magistério referente ao exercício anterior, alguns chegando a pagar a competência janeiro de 2013, deixando sem pagamento a competência dezembro/2012;

Com respaldo nos Princípios Constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana (artigo 11, II, da CF/88) e dos Valores Sociais do Trabalho (artigo 11, III da CF/88), bem assim, nos Princípios Contábeis da Continuidade (artigo 50, da Resolução 750/93 do CFC c/c Resolução 1282/10 do CFC) e da Oportunidade (artigo 60, da Resolução 750/93 do CFC, c/c Resolução 1282/10 do CFC):

Solicito que esta Presidência encaminhe a matéria em questionamento ao Plenário desta Corte, para que este, após apreciá-la, manifeste-se com respaldo no artigo 74, XXXIV, do Regimento Interno, recomendando, ou não, aos gestores municipais, que utilizem o crédito decorrente do ajuste da complementação da União (FUNDEB) referente ao exercício financeiro de 2012, com folha de pagamento de pessoal da educação básica, remanescente do exercício de 2012, cujo pagamento ainda não se processou até a presente data.

Girlene Francisca Ferreira Silva

Auditora Fiscal de Controle Externo

Matrícula 96521-9

ISSN - 1980-7481



Av. Pedro Freitas 2100 - Centro Administrativo - Teresina-PI - CEP.: 64018-900

Tel.: (86) 3215-3800 - Fax: (86) 3218-3113 - E-mail: tce@tce.pi.gov.br

CNPJ: 05.818.935/0001-01 - Insc. Estadual: isento