

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí ISSN - 1980-7481  
Publicação anual - 2017 - Nº 21

R E V I S T A  
**TCE**

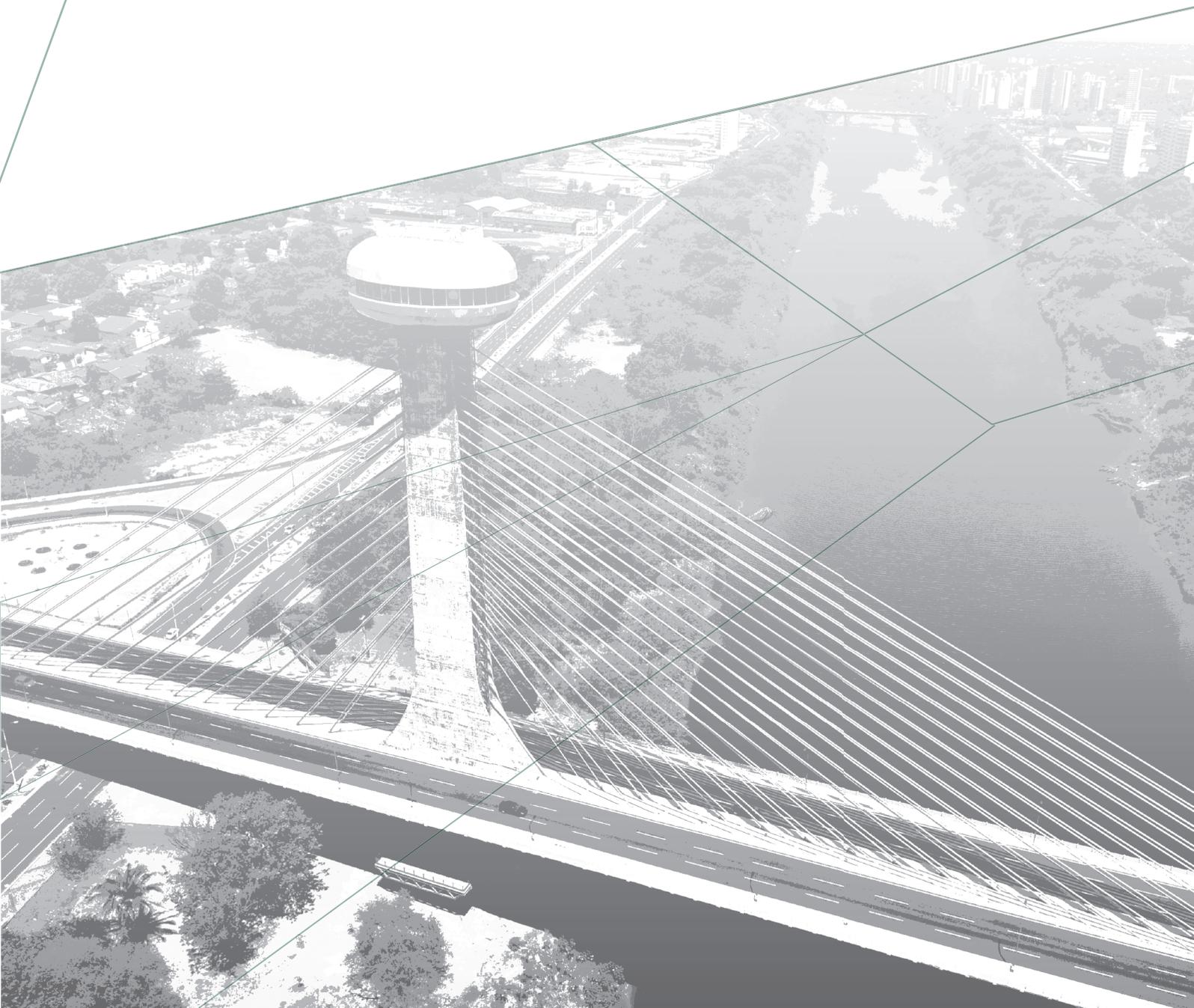


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

R E V I S T A

# TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



© 2017, Tribunal de Contas do Estado do Piauí  
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://www.tce.pi.gov.br>>

As opiniões emanadas nos artigos são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento desta Revista. .

Tiragem: 1000 exemplares

---

R454

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.-Ano XLIII, v. 21, n.  
1, jan./dez. 2017.-Teresina, PI : TCE-PI, 1974-.

1974 a 2005-Publicação irregular  
Anual

ISSN 1980-7481

1. Controle externo. 2. Administração pública.  
I. Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

CDD: 343.81

CDU: 351.9

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

## **VISÃO:**

Ser reconhecida como uma instituição de excelência, célere e comprometida com a defesa do erário e da boa governança.

## **MISSÃO:**

Exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos, visando a sua efetiva aplicação em prol da sociedade.

## **VALORES:**

Compromisso, Ética, Celeridade, Transparência, Qualidade, Modernidade e Efetividade.

## **CONSELHEIROS**

Cons. Olavo Rebelo de Carvalho Filho – Presidente  
Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva – Vice-Presidente  
Cons. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins – Corregedora Geral  
Cons. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga – Ouvidora  
Cons. Luciano Nunes Santos – Controlador-Interno  
Cons. Kleber Dantas Eulálio-Presidente da 1.<sup>a</sup> Câmara  
Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros-Presidente da 2.<sup>a</sup> Câmara

## **CONSELHEIROS SUBSTITUTOS**

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

## **PROCURADORES**

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



# EXPEDIENTE

## CONSELHO EDITORIAL

Abelardo Pio Vilanova e Silva	Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Allisson Felipe de Araújo	José Araújo Pinheiro Júnior
Carlos Augusto Pires Brandão (Mestre)	César Cortez Jaimes (Mestre)
Ceciane Portela Sousa (Doutora)	Kleber Dantas Eulálio
Cleber de Deus Pereira da Silva (Pós-Doutor)	Leandro Maciel do Nascimento (Mestre)
Delano Carneiro da Cunha Câmara (Mestre)	Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (Mestre)
Edilberto Carlos Pontes (Doutor)	Luciano Nunes Santos
Fabiana Rodrigues de Almeida Castro (Doutora)	Márcio André Madeira de Vasconcelos
Fermin Rodriguez Jaimes (Doutor)	Marcos Antônio Rios da Nóbrega (Doutor)
Gardênia Maria Braga de Carvalho (Doutora)	Olavo Rebelo de Carvalho Filho
Geny Marques Pinheiro (Mestre)	Plínio Valente Ramos Neto (Mestre)
Jackson Nobre Veras	Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa (Mestre)
Jaylson Fabianh Lopes Campelo	Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas (Doutor)
	Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga

## PRODUÇÃO EDITORIAL

### Direção Geral

Olavo Rebelo de Carvalho Filho

### Supervisão

Delano Carneiro da Cunha Câmara

### Coordenação

Larissa Gomes de Meneses Silva

Eveline da Silva Oliveira

### Colaboradores

Mussoline Marques de Sousa Guedes

Rodrigo Parentes Fortes Ferraz

### Foto capa

Aureliano Muller

### Diagramação

MC&G Design Editorial

### Revisão

MC&G Design Editorial

### Impressão

Gráfica Piauí Pel

### Editora

Tribunal de Contas do Estado do Piauí

**Tiragem** 1.000 exemplares



## PALAVRA DO PRESIDENTE

O conhecimento é a base do desenvolvimento das nações. É um bem indispensável para a cidadania. Porque, ao mesmo tempo em que abre perspectivas de realização e amplia os horizontes do cidadão em todos os aspectos humanos, também impede, quando em falta, o acesso aos bens e valores mais elementares que a vida pode nos proporcionar.

É conhecimento em essência que buscamos transmitir nos eventos e publicações do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). Conhecimento como forma de dar aos gestores e à sociedade em geral, por meio de suas entidades e representações legítimas, os instrumentos para que exerçam a cidadania e o poder efetivamente em benefício da população.

É, portanto, com especial satisfação que lançamos a edição 2017 da Revista do TCE-PI, publicação que marca as comemorações dos 118 anos do Tribunal, a mais antiga Corte de Contas do país, só precedida em sua implantação pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Controle social da administração pública, controle interno e a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) estão entre os temas que se destacam entre os 11 artigos que recheiam a Revista. Não à toa, figuram os três assuntos entre os principais temas dos eventos e cursos promovidos pelo TCE-PI ao longo deste ano — entre eles, os seminários de formação de controladores sociais realizados nos municípios-polo do Estado.

Esses eventos destacam a importância dos mecanismos de fiscalização e da transparência na gestão pública, e ofertam aos participantes os instrumentos e ferramentas para o fortalecimento do controle social. São um esforço do TCE-PI para levar conhecimento a gestores e servidores públicos, representantes de entidades da sociedade, contadores e cidadãos em geral.

O que se pretende, em resumo, é ampliar a fiscalização, dar mais efetividade ao controle externo e difundir as boas práticas que representam a gestão pública correta e eficaz. Todos esses objetivos estão contemplados nesta Revista do TCE-PI, por meio dos artigos, acórdãos e outros textos aqui publicados.

Somos imensamente agradecidos aos servidores e membros do TCE-PI, estudantes, professores e especialistas nas mais diversas áreas do Direito, que escreveram e enviaram seus artigos para avaliação e publicação. Com os demais textos, temos certeza, darão uma inestimável contribuição para o estudo e o conhecimento do controle externo e da gestão pública.

Por fim, esperamos que esta edição da Revista do TCE-PI seja um instrumento a mais de transmissão de conhecimento a profissionais, gestores públicos e ao cidadão em geral — o conhecimento que liberta, estimula o desenvolvimento e leva ao exercício da cidadania em sua plenitude.

*Conselheiro Olavo Rebelo de Carvalho Filho*

**Boa leitura!**

# SUMÁRIO

## **A APLICAÇÃO DOS COMPONENTES DE CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO ..... 9**

Ana Régia Lopes Broxado Nolêto  
Rayla Almeida Araújo

## **CONTROLE SOCIAL: UMA FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS. UM ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE TERESINA..... 18**

Ercília Nunes de Oliveira  
Lucilene Ferreira de Sousa

## **A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA QUANTO AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: ESTUDO ESPECÍFICO DA SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO PIAUÍ NO PERÍODO 2013 A 2015..... 30**

Iracema Soares Mineiro  
Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá

## **ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS COM O EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DE Vereadores: É POSSÍVEL? ..... 38**

Tiago José Feitosa de Sá  
Vinicius Eduardo Teixeira Ribeiro

## **REPRESENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL E A CRISE ENFRENTADA ENTRE OS ANOS DE 2000 À 2015 ..... 49**

Débora Gomes Galvão

## **CONSIDERAÇÕES ACERCA DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ... 63**

Leandro Maciel do Nascimento

## **DESPESA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES: UMA ANÁLISE DESCRITIVA..... 78**

Lívia Ribeiro dos Santos Barros  
Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá

## **EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL EN MÉXICO Y BRASIL: ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE PROCEDENCIA, IMPROCEDENCIA Y SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES..... 90**

Fermín Rodríguez  
Julio César Cortez Jaimes

**JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: EM BUSCA DE EFETIVIDADE PARA O DIREITO ..... 104**

Viviane Coutinho Leal

**OS INSTRUMENTOS DE APOIO AO CONTROLE SOCIAL DO TCE-PI..... 119**

Manuely Sabriny Alves Barbosa Bezerra  
Valtemar de Andrade Braga

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO A PARTIR DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 10.000 HABITANTES NOS ESTADOS DO PIAUÍ E CEARÁ ..... 129**

Sandra Michelinne Saraiva de Sousa Amorim  
Amanda Maria dos Santos Carvalho  
Igor Moreno da Costa Sales  
Maria Grasielle Almeida Silva

**COLUNA OPINIÃO ..... 143**

O NOVO CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE NA PEC 287/16.

Alex Sertão

**ACÓRDÃOS ..... 145**

ACÓRDÃO N.º 1.602-A/17: CONSULTA – PAGAMENTO DE INDENIZAÇÕES POR GASTOS COM FUNDEF ATRAVÉS DE PRECATÓRIOS

ACÓRDÃO n.º 1.602/17: CONSULTA – SUBSÍDIOS DE VEREADORES



# A APLICAÇÃO DOS COMPONENTES DE CONTROLE INTERNO NO SETOR PÚBLICO

## THE USE OF COMPONENTS OF INTERNAL CONTROL ON PUBLIC SECTOR

**Ana Régia Lopes Broxado Nolêto**

Formada em Ciências Contábeis pela UESPI

Formada em Administração pela UFPI

**Rayla Almeida Araújo**

Formada em Ciências Contábeis pela UFPI

### RESUMO

A administração pública necessita de um sistema eficiente de controle. A estrutura Integrada do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) surge para garantir a eficácia deste processo por meio de uma metodologia com aplicação dos componentes de controle interno, possibilitando o gerenciamento dos riscos. O objetivo do artigo é compreender como se pode desenvolver um controle interno eficiente, a partir do modelo conceitual COSO.

**Palavra-chave:** Controle interno. Setor público. COSO.

### ABSTRACT

Public administration needs an efficient system of control. The COSO integrated structure arises to guarantee effectiveness of this process, through a methodology of application of components of internal control, enabling management of risks and establishing possible corrections. The objective of the paper is to understand how an efficient internal control can be developed, from the adoption of conceptual model COSO.

**Keywords:** Internal control. Public sector. COSO.

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de controle interno pode ser considerado instrumento eficaz de gestão, já que é uma atividade utilizada para alavancar o desempenho da entidade administrativa, por meio da fixação de objetivos que proporcionam um processo de tomada de decisão mais ágil e eficiente. Além dos benefícios para o ente, este também amplia vantagens para a sociedade, pois os recursos públicos são mais bem empregados e as necessidades sociais melhor atendidas.

Para condução e implementação de um sistema eficaz existem diversas orientações a serem adotadas, como base para este estudo foi utilizada a Estrutura Integrada de Controle Interno (COSO), a qual delimita a relevância da aplicação dos componentes de controle interno na administração.

Assim a pesquisa tem como objetivo relacionar como estes elementos podem ser aplicados no setor público e quais benefícios acarretam para o público interno e externo. Como também analisar

de que forma os gestores podem implementar um sistema levando em consideração o gerenciamento de riscos dentro da administração pública.

De início abordaremos os principais aspectos do controle interno, identificando seus objetivos dentro da administração governamental, para isto consideramos os conceitos ressaltados por Carvalho, autor de destaque no estudo da contabilidade pública. Em seguida abordaremos a metodologia COSO como forma de aplicar um sistema de controle interno eficiente dentro da organização, levando em consideração o gerenciamento de riscos como mecanismo necessário para o desenvolvimento da entidade.

## 2 CONTROLE INTERNO

O controle é orientado para medir o desempenho da gestão e tomar ações para alcançar os resultados esperados pela administração pública. Tem por finalidade fornecer aos gestores informações que proporcionem uma tomada de decisão suficiente e adequada, alcançando as metas desejadas.

A implantação do sistema de controle interno constitui obrigação legal do órgão público, tendo como uma de suas principais finalidades auxiliar os órgãos de controle externo na execução de suas atividades, constituindo uma diligência preventiva evitando assim possíveis penalidades.

Carvalho (2014, p. 250) enfatiza “o controle interno cabe a cada Poder instituí-lo, com a finalidade de apoiar o controle externo na sua missão institucional e ainda executar outras atribuições mínimas previstas na CF/1988”. O autor ainda destaca atribuições básicas do controle interno:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres da União;
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

(CARVALHO, 2014, p. 250)

Pode ser classificado como um processo dinâmico e integrado, já que a estrutura de controle está baseada em variáveis que decorrem do contexto social e da estratégia da administração pública, áreas a serem conectadas para que se alcance o escopo deste processo como uma tecnologia de caráter preventivo.

A técnica de controle interno é um meio para atingir um fim e não um fim em si mesmo, ou seja, é empregada para auxiliar a gestão governamental a atingir sua finalidade principal. Por meio da utilização de métodos que buscam aumentar a eficiência do serviço público, a partir da execução de procedimentos de fiscalização e acompanhamento das atividades executadas.

Segundo com Gomes e Salas (1999, p. 13):

O controle de gestão tem experimentado considerável expansão conceitual a partir da década de cinquenta. Ao longo de todo este período, e principalmente durante a década de setenta, surgem novos enfoques que incorporam novos conceitos, muitos emprestados de outras áreas (economia, psicologia, sociologia, administração, etc.). É, porém, durante os anos 80 que diversos trabalhos passam a chamar a atenção para a crise existente na área contábil de gestão, devido a diversos fatores que têm dificultado sua utilização como efetivo instrumento que facilite e potencialize o gerenciamento das atividades da empresa.

Como abordado por Gomes e Salas o controle surge a partir do século XX, ganhando relevância para o sucesso empresarial. Já na administração pública foi com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que se deu maior importância a esse tema, por meio da conscientização da sociedade

sobre o mérito da transparência e controle dos recursos, este último garantido por meio da elaboração dos relatórios da LRF, Relatório de Gestão Fiscal e Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

### 3 ESTRUTURA DO COSO E COMO ESTA INFLUENCIA O SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A estrutura Integrada do COSO é um modelo de desenvolvimento e condução do controle interno, como também instrumento para a avaliação de sua eficácia, ou seja, é um modelo conceitual para este sistema. Objetivando maior relevância a atividade de controle interno, podendo ser esta metodologia empregada tanto em uma organização privada quanto em entidades governamentais.

Como o controle interno é um processo dinâmico e integrado é possível aplicar a Estrutura COSO em entidades pública ou privadas, de pequeno, médio ou grande porte, sendo o sistema estruturado de acordo com a necessidade de cada organização.

De acordo com a edição brasileira da Estrutura Integrada — Sumário Executivo a estrutura do COSO permite:

Que as organizações desenvolvam, de forma efetiva e eficaz, sistema de controle interno que se adaptam aos ambientes operacionais e corporativos em constante mudança, reduzam os riscos para níveis aceitáveis e apoiem um processo sólido de tomada de decisões e de governança da organização. (COSO, 2013, p. 4)

Segundo a estrutura Integrada de Controle Interno um dos objetivos fundamentais desta é contribuir para que a gestão de empresas e demais organizações adotem uma forma mais adequada de avaliar os riscos inerentes ao cumprimento de seus objetivos. Sendo assim o controle interno deve ter como foco o gerenciamento de riscos, a partir da análise do ambiente em que a entidade se insere, definindo assim as incertezas que podem afetar a eficiência do sistema empregado. Estas incertezas representam riscos ou oportunidades, os quais os primeiros devem ser evitados previamente para não provocar um desequilíbrio, enquanto as oportunidades devem ser aproveitadas para promover o aumento da eficiência.

O gerenciamento de riscos é:

- Um processo contínuo e que flui através da organização;
- Conduzido pelos profissionais em todos os níveis da organização;
- Aplicado à definição das estratégias;
- Aplicado em toda a organização, em todos os níveis e unidades, e inclui a formação de uma visão de portfólio de todos os riscos a que ela está exposta;
- Formulado para identificar eventos em potencial, cuja ocorrência poderá afetar a organização, e para administrar os riscos de acordo com seu apetite a risco;
- Capaz de propiciar garantia razoável para o conselho de administração e a diretoria executiva de uma organização;
- Orientado para a realização de objetivos em uma ou mais categorias distintas, mas dependentes.

(COSO, 2007, p. 3)

Mas existem obstáculos para a realização eficaz desta atividade, a globalização exige que o sistema seja adaptável às mudanças, cabe então ao administrador ou ao gestor conhecer a real necessidade e demanda de sua entidade, delimitando a responsabilidade de cada unidade e colaborador.

Conforme Souza (2016, p. 25)

[...]a responsabilidade de estabelecer a estrutura de controle interno é daqueles que conduzem a organização, no entanto, os demais colaboradores também têm responsabilidades, na medida das funções que desempenham e das tarefas que executam.

A Estrutura Integrada de Controle Interno proporciona benefícios tanto para os usuários internos quanto para os usuários externos, estes últimos não menos relevantes, já que são os sujeitos mais importantes dentro da execução do serviço público. Em relação aos internos além de garantir um gerenciamento de risco eficaz também auxilia no desenvolvimento de respostas adequadas e rápidas dentro do processo decisório, elimina controles deficientes e amplia o controle interno para áreas diferentes da financeira. Já os benefícios garantidos à sociedade estão relacionados a uma maior transparência e controle sobre os atos públicos, pois a confiabilidade desta metodologia é assegurada por meio do entendimento que a supervisão do sistema de controle de interno é necessária para permitir a realização dos objetivos da entidade.

### 3.1 Componentes integrados de controle interno

Conforme estabelecido na NBCT 16.8 a estrutura de controle interno compreende ambiente de controle, mapeamento e avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

De acordo com a Estrutura Integrada — Sumário Executivo do COSO (2013) os componentes de controle interno são integrados e proporcionam o gerenciamento dos riscos capazes de afetar o desempenho administrativo. É necessária então a análise de como pode ser empregado cada um deles, dependendo do tipo, finalidade, tamanho, entre outros aspectos da entidade.

- **Ambiente de controle**

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance.

- **Avaliação de riscos**

Toda entidade enfrenta vários riscos de origem tanto interna quanto externa. Define-se risco como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos. A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos.

- **Atividades de controle**

Atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos. Podem ter natureza preventiva ou de detecção e abranger uma série de atividades manuais e automáticas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho do negócio.

- **Informação e comunicação**

A informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno.

- **Atividades de monitoramento**

Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente.

(COSO, 2013, pp. 7-8)

## ■ 4 ESBOÇO PARA ORGANIZAÇÃO DE UM SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Após ser analisado o COSO como uma metodologia a ser utilizada para proporcionar um sistema de controle interno eficiente, é proposto um esboço de acordo com o que foi estudado, inter-relacionando os componentes de controle interno com as atividades desempenhadas dentro do setor público.

O sistema deverá ser planejado e alinhando diretamente com sua entidade, devendo ser prático, econômico, eficiente e eficaz. Porém existem alguns elementos que devem constar em qualquer administração, visando o sucesso no planejamento do sistema de controle.

### 4.1 Conjunturas estruturais e ambiente de trabalho

De fato os controles internos sofrem influência ligada à organização, cada sistema será adaptado de acordo com as características de cada entidade, onde os envolvidos nesse ambiente devem possuir o conhecimento dos valores éticos e princípios da administração pública para a execução adequada de suas atividades. O perfil adequado a cada função também deve ser respeitado de acordo com o plano de cargos e salários do ente, observando as condições de trabalho tanto materiais (equipamentos e softwares) quanto humanas, desenvolvendo e mantendo a boa cultura do relacionamento.

### 4.2 Avaliação de riscos

Outro fator importante na composição de um sistema de controle interno é a avaliação dos riscos, já que podem atingir o desempenho das atividades executadas. A partir desta análise será possível determinar como serão gerenciados, sendo assim um processo de caráter preventivo, no qual as práticas de verificação e revisão são características importantes, pois atuam reduzindo a probabilidade de erros permitindo à gestão ter maior confiança, nas informações e demais dados gerados pelo sistema.

Para que esta etapa obtenha sucesso é necessário que haja o estabelecimento de objetivos específicos para cada um dos departamentos, ligados a todos os níveis do ente, facilitando assim o controle, que passa a ser descentralizado, sendo realizado por cada uma das unidades administrativas.

### 4.3 Desejo político e atividades de controle

É bastante importante o empenho do agente público maior da entidade, que deverá analisar as formas de estruturar e organizar o sistema de controle interno. A partir do estudo do projeto mais adequado para organizar o sistema, por meio de política e procedimentos estabelecidos. Segue também fazendo parte desse conceito as condições de trabalho, capacitações, equipamentos e mensagem aos servidores e gestores sobre a importância do controle interno.

Diante de regular todo o sistema, se torna ainda importante o desejo político levando em conta a sua manifestação enquanto as irregularidades levantadas, estudando as decisões que devem ser tomadas para saná-las. Estabelecendo assim ações para ajudar a garantir o cumprimento dos objetivos determinados pela entidade.

### 4.4 Informação e comunicação

A informação é o elemento alimentador de qualquer sistema, não sendo diferente no controle interno, será a partir desta que será possível a realização de seus objetivos. E a propagação da informação dentro da entidade pode ser chamada de comunicação, processo este realizado tanto internamente quanto externamente. Com o processo de comunicação é possível identificar quais serão as informações necessárias para execução eficiente das responsabilidades.

#### **4.5 Estrutura de servidores de provimento efetivo**

A fim de planejar e organizar os procedimentos de funcionamento é necessário que esse trabalho seja desenvolvido por provimento efetivo. Esta medida visa à continuidade dos controles e o bom andamento dos processos.

Ainda a respeito da estrutura da Unidade de Controle Interno, a instrução normativa TCE/PI n.º 02, de 18 de março de 2013: d) a Emenda Constitucional n.º 38/2012 que inseriu os parágrafos 1.º e 2.º ao artigo 90 da Constituição Estadual Piauiense determinou que a chefia do controle interno deva ser ocupado por servidor efetivo do órgão ou poder.

#### **4.6 Estrutura física**

A estrutura física é fundamental, não há como desenvolver um bom trabalho sem um mínimo de estrutura. Os servidores do controle deverão dispor de mesas, cadeiras, móveis, equipamentos inerentes à função. Como também não medir esforços para dar condições a atualizações em softwares, tecnologias da informação, entre outros.

#### **4.7 Atividades de monitoramento**

Após executado cada um dos componentes do controle interno, respeitando as peculiaridades do ente, o monitoramento é realizado visando à avaliação das atividades identificando melhorias e modificações a serem empregadas. A atividade de monitoramento pode ser contínua ou independente, a primeira ocorre simultaneamente às atividades administrativas, enquanto a última é realizada periodicamente. Pode ainda a atividade ser realizada por meio da combinação das duas, o que determinará a forma e frequência do monitoramento será a metodologia adotada pela administração.

## **5 FUNDAMENTOS E REGRAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

De acordo com Cavalheiro e Flores (2007, p. 31) existem elementos básicos que devem ser ressaltados na organização de qualquer controle interno, devendo a entidade administrativa estar orientada a abordar pontos indispensáveis, para que se obtenha sucesso no sistema integrado de controle.

Entre eles alguns elementos merecem destaque no planejamento de um controle eficiente, os quais serão ressaltados a partir de agora.

### **5.1 Segurança razoável**

O sistema de controle deve seguir a risca sua missão, que é fornecer informação com segurança razoável. Vale ressaltar também que essa segurança eleva o nível satisfatório garantindo assim independência dos servidores do controle interno.

### **5.2 Integridade e competência**

Chefes, assessores e colaboradores ligados ao controle interno devem deter de tais peculiaridades, pessoas assim terão maior facilidade em implantar e desenvolver o bom funcionamento do controle interno. Vale ressaltar também que os servidores ligados a este setor deverão manter-se sempre atualizados com sua formação profissional.

### 5.3 Acompanhamento dos controles

Considerando que os sistemas de controles venham a se modificar com o passar dos tempos, técnicas que eram eficazes se tornam obsoletas, devido ao ingresso de novas tecnologias, alteração na legislação entre outras. Nesse sentido faz-se importante rotina de verificação e acompanhamento constante do sistema de controle interno.

### 5.4 Organização

De fato em todas as repartições públicas é importante documentar todos os atos e fatos, não é diferente no controle interno. É de suma importância todas as transações estarem documentadas e sempre disponíveis assim que preciso para exame. É importante que a instituição tenha consciência de manter um arquivo eletrônico e físico de fácil acesso e organizado.

### 5.5 Registro real

As transações devem ser prontamente registradas de acordo com sua competência, registros em atraso evidenciam falha no controle interno.

### 5.6 Segregação de funções

A fim de reduzir riscos de erros e fraudes orienta-se que as responsabilidades e funções devem ser distribuídas entre pessoas diferentes. Um servidor que autoriza a compra de certo material não deverá ser o mesmo que irá fazer o atesto deste recebimento, assim sendo um fiscalizador do outro.

### 5.7 Normatização

Todos os procedimentos deverão ser normatizados, mediante instrução do controle, isso tornará os procedimentos com um grau maior de cumprimento por parte dos servidores.

### 5.8 Conhecimento da legislação

O controle interno deve conhecer toda legislação que envolve o setor, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Importante também ter um conhecimento aprofundado sobre a lei orgânica do município, códigos tributários e a lei de cargos e salários.

## 6 PRÁTICAS DE CONTROLES INTERNOS

Algumas técnicas devem ser observadas durante a execução do trabalho do setor interno. Conforme Cavalheiro e Flores (2007, p. 38):

Algumas técnicas de controles internos devem estar inseridas nas rotinas das pessoas e unidades administrativas para que se alcancem os objetivos do controle. Citam-se algumas que devem ser obrigatoriamente instituídas por qualquer sistema de controle interno.

### 6.1 Autorização

Delimitar determinadas ações mediante autorização de pessoa diferente da que executa a ação.

### 6.2 Conciliação

Consiste em comparar saldos contábeis com saldos bancários, comparação do saldo do setor tributário com o saldo contábil, comparação dos valores dos bens patrimoniais com os valores contabilizados nos relatórios, entre outros.

### 6.3 Numeração Contínua

Uma forma simples de controle, porém de grande valia com o objetivo de assegurar a integridade do processo, como pareceres, pedidos, autorização, entre outros.

### 6.4 Verificação de pendências

Caso existam processos com pendências, verificar quais são e registrar as operações faltantes e criar rotinas dessas operações com o objetivo de verificar se foram ou não sanadas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência do sistema integrado de controle interno pode ser elencada como um dos itens mais complexos do setor público, que envolve um conjunto de participantes trabalhando ativamente para êxito do mesmo. Apesar de ser um princípio constitucional ainda é pouco conhecida a sua importância por parte da sociedade, principalmente nos municípios de pequeno porte, onde a educação é mínima. Neste sentido, já existem órgãos de controle externo que promovem uma política de orientação e educação de formação de cidadãos, como exemplo o seminário promovido pelo TCE/PI com o tema de Formação de controle social.

Com a difusão da importância do controle social é preciso que os gestores saibam legalmente como proceder com os gastos públicos. O controle interno possui um papel importante neste sentido, pois de forma objetiva e clara irá direcionar as ações dos agentes. O artigo desenvolveu uma maneira simples e prática de colocar isso em prática, após estudar o COSO e verificar como procedem alguns controles, foi possível identificar componentes que são indispensáveis na sistematização de um controle interno competente, o qual irá levar a gestão a atuar em prol da população, onde efetivamente acontece a gestão pública.

Sabe-se que é difícil definir a equação ideal para o sucesso da administração governamental, mas isto não pode ser uma barreira para o desenvolvimento da eficiência no setor público brasileiro, deve-se cada vez mais aprimorar os componentes do controle interno para uma gestão de riscos competente e otimização dos resultados econômicos, financeiros e sociais.

## ■ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade aplicada ao setor público**: abordagem simples e objetiva. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2017. (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. (CFC). **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC T 16**. Disponível em: <[http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor\\_publico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/11/setor_publico.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Controle Interno – Estrutura Integrada**. IIA, 2013.

\_\_\_\_\_. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. IIA, 2007.

GOMES, Josir Simeone, SALAS, Joan M. Amat. **Controle de gestão**: uma abordagem contextual e organizacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PIAUÍ. **Instrução Normativa TCE n.º 02, de 18 de março de 2013**. Disponível em: <[https://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/Instru%C3%A7%C3%A3o\\_Normativa\\_n%C2%BA\\_02\\_13.pdf](https://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/Instru%C3%A7%C3%A3o_Normativa_n%C2%BA_02_13.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo. **Controles Internos no Setor Público**: em busca da eficiência administrativa. Teresina: s.n., 2016.

# CONTROLE SOCIAL: UMA FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS –UM ESTUDO DE CASO NA CIDADE DE TERESINA

## *SOCIAL CONTROL: A TOOL FOR CITIZEN PARTICIPATION IN CONTROLLING PUBLIC EXPENDITURES-A CASE STUDY IN THE CITY OF TERESINA*

**Ercília Nunes de Oliveira**

Especialização em Contabilidade e Orçamento Público  
Bacharel em Ciências Contábeis

**Lucilene Ferreira de Sousa**

Especialização em Contabilidade e Orçamento Público  
Bacharel em Ciências Contábeis

### RESUMO

O presente estudo apresenta as formas de controle da Administração Pública. Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo geral identificar o nível de conhecimento da população da cidade de Teresina do que seria Controle Social, explanando o seu conceito e classificação, além de trazer uma alusão sobre a criação do Portal da Transparência. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, elaborado e aplicado um questionário por meio de plataforma online, no qual se levantou junto ao cidadão qual a sua percepção sobre alguns temas, destacando-se: controle social, contas públicas, orçamento participativo; além de sondar o interesse do cidadão em fiscalizar os órgãos públicos, através de participações em audiências públicas ou mesmo pela internet. Verificou-se a avaliação do nível da participação da população na Gestão Pública do Município de Teresina. A partir dos resultados, pôde ser observar que uma parte significativa dos pesquisados procuram não praticar o seu direito de fiscalizador enquanto cidadão, mas apreciam a existência de ferramentas de controle, e, que o Poder Público precisa instigar no cidadão um senso de responsabilidade maior com o bem público utilizando-se das ferramentas que este disponibiliza para consultas. Por fim, recomenda-se que futuros estudos com este teor, sejam realizados para suscitar a ampliação da discussão do tema proposto.

**Palavras-chave:** Controle social. Orçamento participativo. Portal da transparência. Teresina.

### ABSTRACT

The present study presents the forms of control of Public Administration. In this way, the present research has as general objective to identify the level of knowledge of the population of the city of Teresina of what would be Social Control, explaining its concept and classification, besides bringing an allusion about the creation of the Transparency Portal. A bibliographic research was carried out, and a questionnaire was carried out through an on line platform, in which the citizen was raised about his / her perception on some subjects, such as: social control, public accounts, participatory budgeting; In addition to probing the citizen's interest in supervising

public agencies, through participation in public hearings or even through the internet. The evaluation of the level of population participation in the Public Management of the Municipality of Teresina was verified. From the results, it could be observed that a significant part of the respondents seek not to practice their right as a citizen, but they appreciate the existence of control tools, and that the Public Power needs to instill in the citizen a greater sense of responsibility with The public good using the tools it provides for consultation. Finally, it is recommended that future studies with this content be carried out to raise the discussion of the proposed theme.

**Keywords:** Social control. Participatory budgeting. Transparency Portal.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 presenteou a sociedade com uma significativa ferramenta de fiscalização e controle dos gastos do Poder Público, ao criar o mecanismo do Controle Social, pois sem o enérgico envolvimento da população, não há que se falar em controle da Administração Pública.

O cidadão ao participar das políticas públicas faz com que a Administração Pública adote medidas que atenda ao interesse de uma determinada região, bairro, rua etc. Além de ter o papel de agente fiscalizador da aplicação dos recursos públicos, o que faz com que a sociedade comece a perceber a importância do seu papel na Administração Pública, haja vista que é um direito assegurado pela Constituição Federal.

Os noticiários trazem diariamente reportagens sobre fraudes nas diversas esferas dos Poderes, as reprovações de contas por parte dos Tribunais de Contas, constatadas muitas vezes pelo próprio Controle Interno, vêm gerando na população o desejo de ser o fiscalizador do poder público, tornando assim o Controle Social das Finanças Públicas um tema bem atual e mais constante no dia a dia do cidadão, haja vista, que os próprios órgãos fiscalizadores não conseguem abranger todo o território nacional. E incentivador deste controle.

Com a crescente necessidade de controlar e dar mais transparência aos atos da Administração Pública, o presente artigo traz a temática controle social: uma ferramenta de participação do cidadão no controle dos gastos públicos um estudo de caso na cidade de Teresina. Procedendo em seu início na problemática: até onde o controle social é praticado pela sociedade no intuito de tolher a má gestão pública, e como objetivos específicos demonstrar que o controle social é uma peça relevante quando se procura fiscalizar os gastos públicos; conferir se o Estado está executando o seu papel de agente facilitador deste controle; e, avaliar o nível do interesse da sociedade na fiscalização e prestação de contas do Poder Público.

Para isso, realizou-se uma ilustração conceitual acerca da temática proposta, tendo como base a visão dos autores Azevedo (2015), Freire (2016) e outros.

Neste sentido, o trabalho tem como fonte de pesquisa livros, artigos e pesquisas na internet, tendo sido aplicado um questionário na plataforma online à população em geral da cidade de Teresina, bem como todo o amparo legal que requer a formalização. Sendo a abordagem da pesquisa do tipo quantitativa.

Este artigo está disposto em sete capítulos. Após a introdução, inicia-se o segundo capítulo percorrendo sobre o controle social na Administração Pública, conceitos e classificação. No terceiro é feito uma abordagem sobre o Orçamento Participativo da Cidade de Teresina, Leis e Decretos de sua criação. O quarto capítulo trata do Portal da Transparência e sua importância, o capítulo quinto traz a metodologia utilizada, enquanto o sexto trabalha a análise dos dados da pesquisa online aplicada à população da Cidade de Teresina. O sétimo capítulo apresenta as considerações finais, onde se destaca a importância da participação da sociedade na gestão dos recursos públicos. Ao final do artigo, encontram-se as referências utilizadas.

## 2 CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Controle social é um termo que está atraindo atenção de muitos, por isso foi incorporado e adquiriu força finalmente no país. Esse controle se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública Direta ou Indireta.

Diante deste contexto podemos destacar o controle da Administração Pública que é realizada com o envolvimento da sociedade civil, em que a participação dos cidadãos proporciona não apenas os programas das políticas públicas, como de igual modo faz com que esses cidadãos tenham o poder de fiscalizar as aplicações dos recursos. Com isso a sociedade não tem só o direito de instituir seus representantes, mas também de acompanhar durante toda sua gestão, como o poder está sendo representado, controlando e avaliando as decisões administrativas. Contudo, torna-se útil o conteúdo das informações para que seja vista e valorizada pela sociedade, a fim de ser objeto de interesse pelos cidadãos e, assim, estes possam acompanhar o que acontece com os gastos públicos do seu município.

Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, controle “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. (2015 apud AZEVEDO, CAMPOS, 2015, p. 80).

E para melhor entender o que é controle social se faz necessário alguns conceitos sobre esse tema. Campelo (2004 apud SANTOS, 2015, p. 7), ao explanar sobre o assunto, afirma:

O controle social é a concretização do ideal de democracia participativa. Revela-se promissor na medida em que os indivíduos e suas entidades representativas podem deflagrar ações efetivas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudanças e mostrando o papel de cada um ante a conduta do Estado. É o homem comum sentindo-se responsável pelos seus rumos.

Desse modo, percebe-se que a informação constitui um elemento fundamental para a sociedade fiscalizar o ente público. Em razão disso o Estado deve oferecer informações completas, claras e relevantes à população a fim de que o cidadão saiba para que e para onde está indo o dinheiro pago através de seus impostos.

Meirelles afirma que “o estado é formado por três elementos: o povo que é o componente humano do Estado; Território que representa a base física e o governo soberano que figura como elemento condutor do estado, exercendo o poder absoluto.” (2002 apud SANTOS, 2015, p. 08)

Com o exercício do controle social é possível garantir melhor prestação de serviços pelo poder público e melhor qualidade de vida à população, pois a partir do momento em que o Estado cumpre o dever de permitir que os gastos governamentais sejam fiscalizados, isso fomentará o controle social.

Para a constituição desse controle, portanto, é extremamente necessário garantir que a administração pública mantenha suas atividades sempre em conformidade com os referidos princípios encontrados na Constituição e com as regras expressas nos atos normativos.

Segundo Azevedo (2015, pp. 81-83), o Controle está classificado em:

### 2.1 Controle interno

Controle interno é aquele exercido dentro do mesmo poder, seja o exercido no âmbito hierárquico, seja exercido por meios de órgãos especializados, sem relação de hierárquica como órgãos controlados, ou ainda o controle que administração direta exerce sobre a administração indireta de um mesmo poder.

### 2.2 Controle externo

Diz-se que o controle externo é aquele exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticado por outro poder. O controle externo das entidades públicas em suas várias modalidades e níveis de governo é exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

## 2.3 Controle popular

É o princípio da indisponibilidade do interesse público, do qual se dão aos administradores (população) a possibilidade de direta ou por intermédio de órgãos com essa função institucional, verificar a regularidade da atuação da administração pública e impedirem a prática de atos ilegítimos.

## 2.4 Controle social

A participação da sociedade e o controle social estão ligados por meio da participação na gestão pública, em que os cidadãos podem intervir na tomada de decisões e orientar a administração para que adote medidas onde realmente atenda ao interesse público e, ao mesmo tempo, possa exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste conta de sua atuação.

# 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE TERESINA

O Orçamento Participativo é uma ferramenta governamental que permite aos cidadãos contribuírem e até decidirem sobre os investimentos das prefeituras, utilizando para isso a participação popular. Esse processo engloba assembleias, que podem ser abertas e periódicas obedecendo a um calendário, além da negociação direta com o governo municipal.

O cidadão ao participar das políticas públicas faz com que a Administração Pública adote medidas que atenda ao interesse de uma determinada região, bairro, rua etc, além de ter o papel de agente fiscalizador da aplicação dos recursos públicos, o que faz com que a sociedade comece a perceber a importância do seu papel na Administração Pública de seu município, estado e até mesmo, país, haja vista que é um direito assegurado pela Constituição Federal.

Existem alguns órgãos que fiscalizam os gastos públicos, dentre eles a Controladoria-Geral da União, que sozinha não consegue abranger todo o território nacional devido ao grande número de municípios do Brasil, o que reforça a necessidade da participação dos cidadãos no processo de fiscalização e controle nos gastos dos recursos públicos, além de excitar o pacto com o bem público e a co-responsabilidade entre sociedade e governo.

Outro ponto importante em relação ao Orçamento Participativo é que o orçamento é elaborado com participação de diversas classes, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade. Fazendo com que a audiência pública e o orçamento participativo permitam que o cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, discutindo o planejamento das receitas e das despesas.

Com isso, a Prefeitura de Teresina disponibiliza através de seu site os projetos de Leis Orçamentárias (Plano Plurianual – PPD, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) onde são enviadas à câmara municipal. O principal objetivo é permitir que o Cidadão participe através de sugestões que poderão ser recepcionada pelo Poder Legislativo Municipal, conforme a Lei n.º 4526, de 17 de março de 2014.

# 4 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência, criado em 2004, tem como público-alvo o cidadão, possibilitando-o conhecer e fiscalizar o uso do dinheiro público. Pode-se dizer que é uma fonte de informações com a qual os cidadãos subsidiem sua participação política e a prática do controle social. Desse modo o Portal da Transparência é mantido pela Controladoria Geral da União com informações sobre todos os convênios do Governo Federal, Estados e Municípios. A grande importância deste é dar ciência ao cidadão sobre os recursos disponíveis da Administração Pública da localidade onde este reside, se as obras estão sendo concretizadas e ainda se o gestor cometeu algum procedimento ilegal com os tais recursos.

No Portal da Transparência é possível encontrar informações sobre transferência de recursos para Estados, Municípios, pessoas jurídicas ou diretamente a pessoa física, sobre gastos diretos do Governo Federal, como contratação de obras, serviços e compras governamentais, notas diárias sobre a execução orçamentária e financeira, sobre a receita prevista, lançadas e realizada pelo Governo Federal, lembrando que as receitas são atualizadas diariamente, além de informações como os Convênios que são registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e no Sistema de Convênios (SICONV).

Pode-se destacar que o Portal da Transparência não é amplamente conhecido pela população do Município de Teresina, muito embora tenha sido lançado em 2011, ano em que foi sancionada a Lei de Acesso à Informação Pública n.º 12.527 e atendendo ao Decreto Municipal n.º 14.605 de 12 de dezembro de 2014, apesar de ter como objetivo maior “provocar uma mudança da cultura do sigilo para a cultura da transparência dos atos praticados pela Administração Pública”.<sup>1</sup>

## 5 METODOLOGIA

Para que se tenha uma visão do conhecimento desse assunto nos dias de hoje e procurando atender ao objeto do estudo realizou-se uma pesquisa para coletar dados e informações sobre o tema apresentado, haja vista que este envolve uma série de particularidades por se tratar de um assunto disputante no cenário político atual.

Por consequência, a pesquisa torna-se essencial para demonstrar a forma como a sociedade percebe o Controle Social, e assim despertar o interesse do cidadão nas ações praticadas pelo Poder Público.

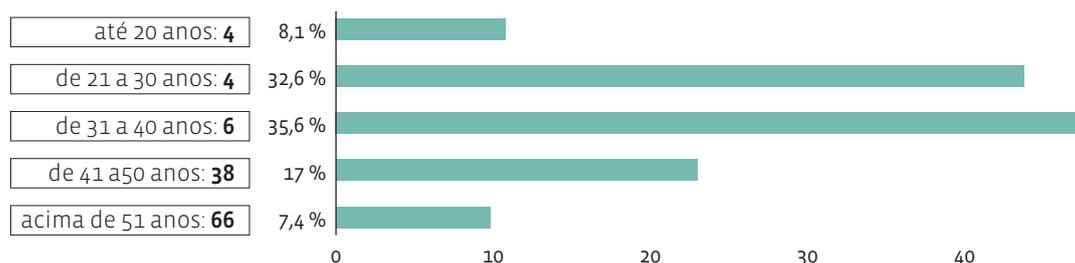
Foi adotado como tipo de pesquisa o estudo de caso, sendo utilizado a técnica do questionário e como ferramenta da coleta dos dados, utilizou-se o formulário eletrônico “Google Drive”, tendo sido constituído de perguntas de cunho quantitativo (múltipla escolha).

A pesquisa foi realizada entre os dias 19 de novembro de 2016 a 04 de Janeiro de 2017, tendo sido externada por meio da rede social Facebook e envio de correspondência eletrônica. No total, 135 pessoas responderam às perguntas.

## 6 ANÁLISE DOS DADOS

Foram coletados os dados da faixa etária dos pesquisados, onde se observa que a população ativa no mercado de trabalho teve o maior percentual em respostas, ficando na faixa dos 21 aos 40 anos.

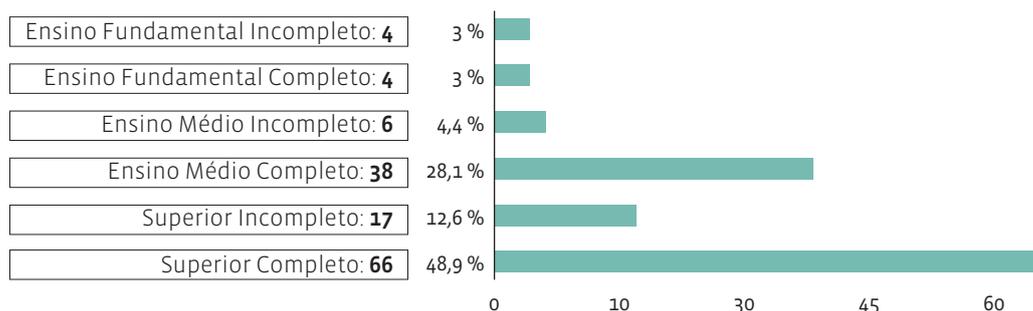
Gráfico 01: Faixa etária



Em relação à escolaridade dos pesquisados, 48,9 % possuem o Superior Completo, seguido do Ensino Médio com 28,1 %, conforme demonstra o gráfico 02.

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em: 03 jan. 2017

**Gráfico 02: Grau de escolaridade.**



Procurou-se identificar o bairro em que os pesquisados residem na Cidade de Teresina. A tabela 01 apresenta os dados relativos à residência dos pesquisados por zona (Centro, Leste, Norte, Sudeste e Sul), sendo que os bairros que mais responderam ao questionário foram: Dirceu Arcoverde (23 pesquisados), Angelim (8 pesquisados), Ininga (7 pesquisados), Renascença (6 pesquisados), Promorar (5 pesquisados), Pedra Mole e Lourival Parente (4 pesquisados), Santo Antônio, Parque Piauí, Cristo Rei, Cidade Nova, Parque Itararé, Jóquei, Ilhotas (3 pesquisados), demais bairros com 2 e 1 pesquisados.

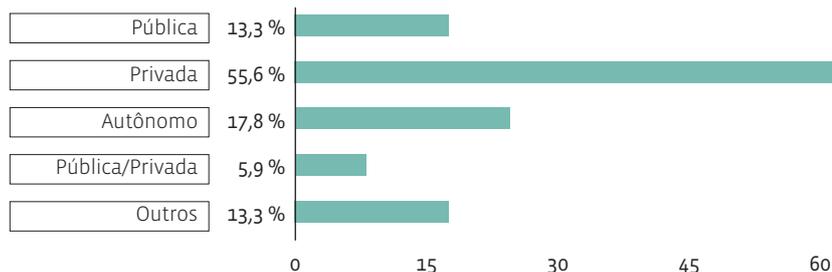
**Tabela 01: Residência por zona do município de Teresina.**

Zona	Total	%
Centro	5	4
Leste	34	25
Norte	9	7
Sudeste	45	33
Sul	42	31
Total	135	100 %

Fonte: as autoras, 2017.

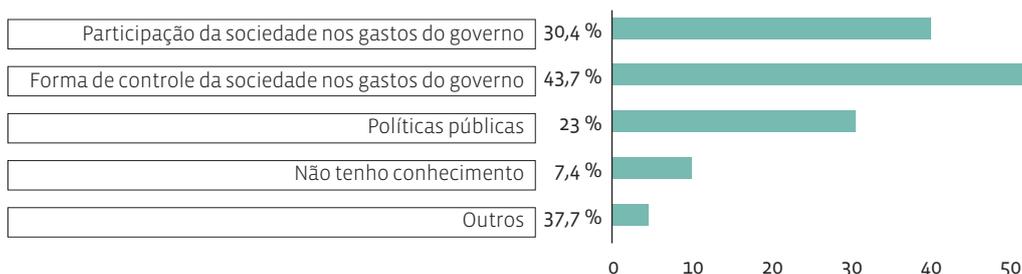
Também foram coletados dados sobre a área e a profissão em que o pesquisado atua. O gráfico 03 apresenta um resumo por área de atuação (pública, privada, autônomo, público-privada, outros). Encontrando-se as mais diversas profissões, por exemplo: contador (onze pesquisados), professor (8 pesquisados), estudante (7 pesquisados), motorista (6 pesquisados), advogado, autônomo, auxiliar administrativo, técnico em segurança do trabalho (5 pesquisados), auxiliar contábil, frentista, secretária (4 pesquisados), administrador, comerciante, mecânico, vendedor (3 pesquisados), analista de sistema, aposentado, auxiliar tráfego, babá, gerente, jornalista, promotor de vendas, psicóloga, técnica contabilidade (2 pesquisados), assistente social, auditor governamental, bibliotecária, engenheiro civil e eletricitista, fiscal, faturista, fonoaudióloga, médico, policial militar, tesoureiro etc (1 pesquisado).

**Gráfico 03: Área de atuação.**

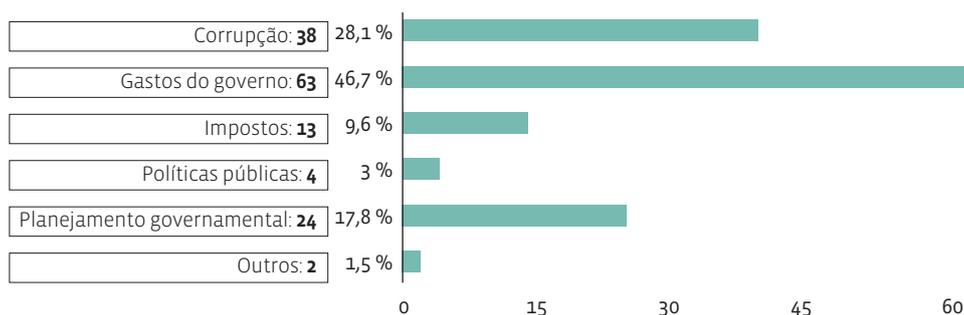


Com o intuito de identificar o que viria à mente do cidadão ao se falar em Controle Social e Contas Públicas, 43,7 % relacionam o Controle Social como uma forma da sociedade controlar os Gastos do Governo e 30,4 % associam a participação da população nos gastos realizados pelo Governo. Com relação às Contas Públicas, 63 pesquisados associam a gastos com o governo, 38 com Corrupção, percebe-se que o cidadão é capaz de reconhecer com clareza os dois temas, conforme gráficos 04 e 05.

**Gráfico 04: Qual seu primeiro pensamento ao se falar em controle social?**



**Gráfico 05: Qual seu primeiro pensamento ao se falar em contas públicas?**



Dando continuidade a pesquisa, procurou-se saber se o cidadão tinha conhecimento sobre Orçamento Participativo. A tabela 02 deixa claro que o cidadão sabe deste mecanismo utilizado pelo Governo que o permite opinar sobre os investimentos que serão contemplados em bens públicos.

**Tabela 02: Você sabe o que é orçamento participativo?**

Sim	Não	Nunca ouvi falar	Total
85	46	4	135
63%	34,1%	2,9%	100%

Fonte: as autoras, 2017.

Tendo o conhecimento de Controle Social, Contas Públicas e Orçamento Participativo foi questionado se em algum momento já acessaram o Portal da Transparência da Cidade de Teresina: 78 pessoas nunca acessaram o Portal da Transparência, 53 já acessaram e 4 não tinham interesse em conhecer o Portal que apresenta uma grande gama de informações sobre a prestação de contas, receitas, despesas, transferências e demais atividades realizadas pela máquina pública, conforme é possível verificar na tabela 03.

**Tabela 03: Você já acessou o portal da transparência da cidade de Teresina?**

Sim	Não	Não tenho interesse	Total
53	78	4	135
39,3 %	57,7 %	3 %	100 %

Fonte: As autoras, 2017.

Dando sequência ao assunto Portal da Transparência, a seguinte questão foi elaborada caso o cidadão respondesse que sim: qual a informação que procurava?

Em resposta ao questionamento disponibilizou-se 4 respostas, com as quais o cidadão poderia marcar mais de uma caixa de seleção.<sup>2</sup> Percebe-se conforme tabela 04 que a população vem acompanhando a Prestação de Contas (43,6 %) da Prefeitura de Teresina, porém 32,1 % procuram saber informações a respeito dos salários dos servidores.

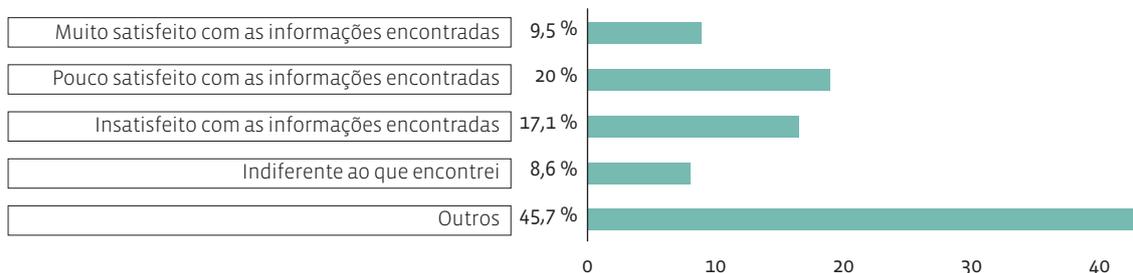
**Tabela 04: Você já acessou o portal da transparência da cidade de Teresina?**

Obras	Prestação de Contas	Salários	Outros	Total
9	34	25	24	92
11,5 %	43,6 %	32,1 %	30,8 %	118 %

Fonte: As autoras, 2017.

Ainda relacionado ao acesso ao Portal da Transparência, questionou-se a experiência tida pelo cidadão, das respostas obtidas, 45,7 % dos pesquisados responderam outros, não especificando que tipos de sentimento tiveram, porém 20 % estão pouco satisfeitos e 18 % estão insatisfeitos. O gráfico 06 apresenta os resultados da questão.

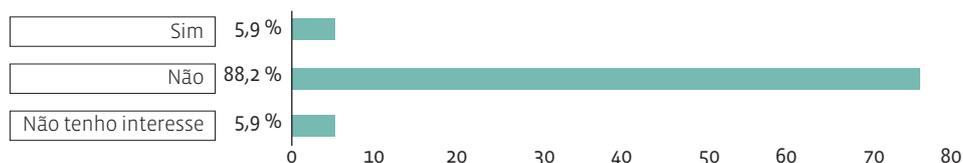
**Gráfico 06: Sentimento com relação ao portal da transparência.**



O gráfico 07 apresenta o seguinte questionamento: se o cidadão já acompanhou a prestação de contas de algum Órgão Público das obras realizadas na Cidade de Teresina. Apesar do Portal da Transparência apresentar tais prestações de contas, estas informações estarem disponíveis nos seus respectivos Órgãos, 88,2 % nunca fiscalizaram.

<sup>2</sup> A soma das porcentagens pode ultrapassar 100 %, ao se marcar mais de uma opção na caixa de seleção.

**Gráfico 07: Acompanhamento da prestação de contas de órgãos públicos das obras na cidade de Teresina.**



Passando a questionar as obras realizadas no bairro em que o cidadão reside e que tenham sido aprovadas no Orçamento Participativo da Cidade de Teresina, este percentual permanece negativo conforme se observa na tabela abaixo.

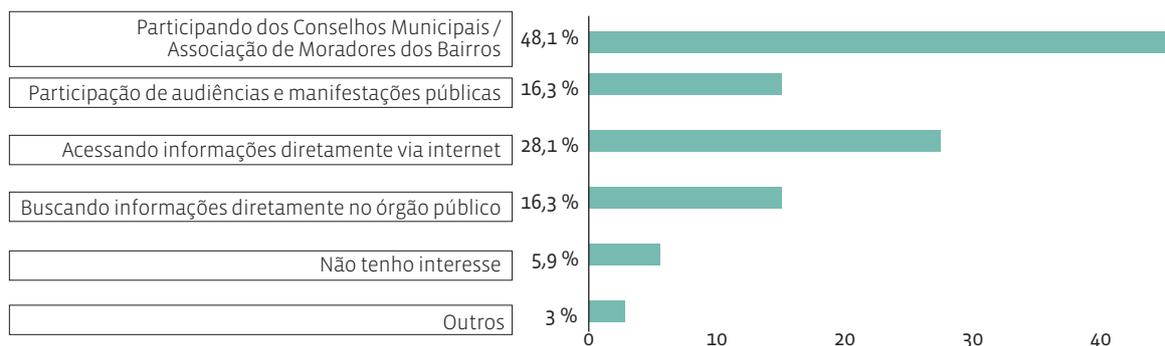
**Tabela 05: Você tem conhecimento de alguma obra em seu bairro que tenha sido aprovada no orçamento participativo da cidade de Teresina.**

Sim	Não	Total
33	102	135
24,4 %	75,6 %	100 %

Fonte: As autoras, 2017.

Para saber até onde a população está interessada em se envolver nas questões do Controle Social da Cidade de Teresina, lançou-se o questionamento do gráfico 08.

**Gráfico 08: Envolvimento no controle social da cidade de Teresina.**



Das respostas obtidas 48,1 % acham que se participassem de Conselhos Municipais e Associação de Moradores dos Bairros contribuiriam mais diretamente no Controle Social, pois estes possuem o poder de introduzir a sociedade a agir diretamente na fiscalização e funcionamento do poder público, distinguindo estes relevantes mecanismos de agir do Controle Social. A internet é um grande aliado do cidadão, tanto que 28,1 % acessam os sites para buscar informações. Posteriormente foi abordado outro ponto na pesquisa: quais impostos municipais você já ouviu falar? Para responder ao questionamento disponibilizou-se três respostas, e mais uma vez o cidadão poderia marcar mais de uma caixa de seleção. A grande maioria dos pesquisados manifestaram conhecimento do imposto IPTU (92,6 %), algo que parece coerente, pois todo ano início de ano recebemos em nossas casas os boletos. Outro imposto bem conhecido é o ISS (68,1 %) e por fim 50,4 % já ouviram falar do ITBI.

As respostas auferidas compõem a tabela 06.

**Tabela 06: Quais impostos você já ouviu falar.**

IPTU	ISS	ITBI	Total
125	92	68	285
92,6 %	68,1 %	50,4 %	211,1 %

Fonte: As autoras, 2017.

Ao se conhecer os impostos que são recolhidos (receitas públicas) era de se esperar que a população desejasse saber onde são investidos e na tabela 07 esta afirmação se concretiza.

**Tabela 07: Você gostaria de saber como são gastos os impostos pagos.**

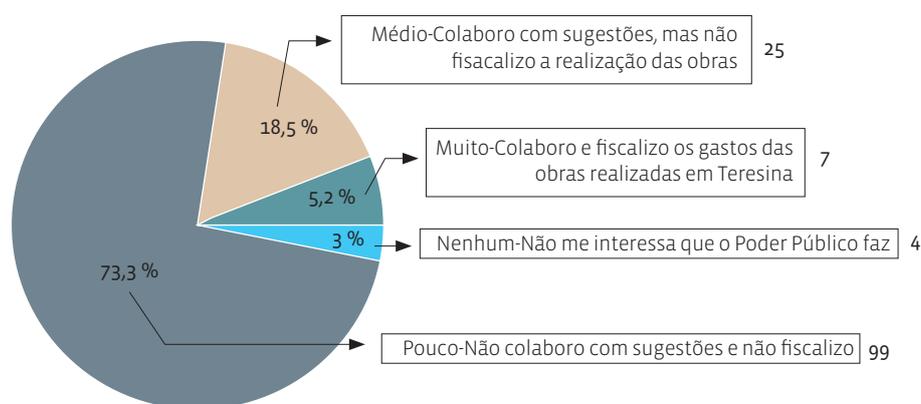
Sim	Não	Não tenho interesse	Total
130	3	2	135
96,3 %	2,2 %	1,5 %	100 %

Fonte: As autoras, 2017.

Para saber se a sociedade efetivamente participa, compreendendo qual o seu papel de agente fiscalizador dos atos da gestão pública, foi questionado em que nível de participação encontra-se nos assuntos relacionados ao Poder Público, sua própria autoavaliação.

O gráfico 09 demonstra que 73,3 % dos pesquisados ainda pouco colaboram ou fiscalizam seus representantes públicos, enquanto somente 5,2 % procura fiscalizar e se envolver nas questões relacionadas aos gastos públicos. Tal questionamento foi de fundamental importância para despertar no cidadão pesquisado o interesse e conhecimento do que se realiza, como se realiza e para que se realiza obra na cidade de Teresina, além de conscientizá-lo do seu poder de agente fiscalizador.

**Gráfico 09: Avaliação pessoal da participação na gestão pública de Teresina.**



## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Exercer o Controle Social não é simplesmente um direito, mas sim uma tarefa de cada cidadão. Todavia, como pôde se observar na pesquisa, a maior parte dos pesquisados procura não se envolver com este tema. Diante do objetivo central de saber até onde o Controle Social é praticado pela sociedade, pode-se constatar que o cidadão demonstra ser simpatizante à existência de ferramentas de controle, porém sua participação decisiva até então está muito distante do pretendido, deixando de serem atuantes e pouco interessados nas ações do Poder Público.

Percebe-se este distanciamento ao grande número de pessoas que nunca acessaram o “Portal da Transparência”, e que os que já acessaram o Portal tiveram interesse não nos valores investidos e aplicados, mas em saber salários de servidores. Estes cidadãos, embora saibam quais impostos são arrecadados, ao não fiscalizarem deixam de ter o conhecimento do valor que a prefeitura arrecadou e quanto investiu em seu bairro, na sua rua, na sua cidade, pois sem o devido conhecimento da existência do Controle Social, a participação da sociedade se torna mais enfraquecida no acompanhamento dos investimentos e gastos da Administração Pública.

É preciso motivar a população a participar das associações de moradores, das audiências públicas, a buscar mais informações sobre os gastos do governo através da internet ou mesmo indo aos órgãos responsáveis. O que falta é somente a mola propulsora, que deve partir do próprio cidadão mas tendo o incentivo do poder Público. É necessário que a prefeitura invista em publicidade, pois é um dever constitucional a prestação de contas ao cidadão.

Espera-se que com maior divulgação da prestação de contas das obras, através dos mais diversos meios de comunicação, através de propagandas e divulgação no site da prefeitura, a sociedade passe a se envolver muito mais nas decisões que serão tomadas em seu município. Contudo, este processo de informação deve conter um fluxo contínuo e atualizado para que o cidadão saiba o que está a se passar, e assim, ser motivado a cada dia participar mais, pois o exercício do Controle Social deverá ser uma rotina na vida do cidadão.

Enfim, a única forma de mudar o cenário que hoje se apresenta com desvio das verbas públicas, só poderá ocorrer quando a sociedade se conscientizar que não adianta somente reclamar dentro das paredes de sua residência; esta tem que participar para que, assim, possamos ter cidadãos interessados em atenderem ao interesse do coletivo, e, quem sabe?, serem nossos representantes na Administração Pública.

## ■ REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Carlos Augusto Silva de; CAMPOS, Francisca das Chagas Lopes, (Orgs.). **Novo perfil do administrador: uma visão interdisciplinar** / Carlos Augusto Silva de Azevedo, Francisca das Chagas Lopes Campos. São Paulo: Max Limonad, 2015.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 14.605 de 12 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=279037>>. Acesso em: 13 dez 2016.

BRASIL \_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 13 dez. 2016.

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Transparência Pública para o Controle Social**: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17107/1/2014\\_FelipeRibeiroFreire.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17107/1/2014_FelipeRibeiroFreire.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2016.

TERESINA. Orçamento Participativo. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Disponível em: <<http://orcamentoparticipativo.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em: 13 dez 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/OQueEncontra.asp>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

SANTOS, Cristiane Carla dos. **Controle Social da Administração Pública**: um estudo nas associações de pequenos produtores rurais de Lagoa Seca na Paraíba. Disponível em: <[space.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/11310/1/Cristiane %20dos %20Santos.pdf](http://space.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/11310/1/Cristiane%20dos%20Santos.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2016.

# A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA QUANTO AO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: ESTUDO ESPECÍFICO DA SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO PIAUÍ NO PERÍODO 2013 A 2015

*THE JUDICIALIZATION OF HEALTH AND THE CHALLENGES  
OF PUBLIC MANAGEMENT REGARDING BUDGETARY  
PLANNING: A SPECIFIC STUDY BY THE SECRETARIAT OF  
HEALTH OF THE STATE OF PIAUÍ IN  
THE PERIOD 2013 TO 2015*

**Iracema Soares Mineiro**

Graduada em Bacharelado em Ciências Econômicas-UFPI  
Especialista em Controle Externo-CESVALE  
Auditora de Controle Externo do-TCE/PI

**Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá**

Mestra em Políticas Públicas-UFPI  
Auditora de Controle Externo-TCE/PI  
Professora Assistente da UFPI

## RESUMO

O artigo demonstra não planejamento orçamentário da Secretaria de Saúde do Estado do Piauí para cumprir, por vias judiciais, assistência à saúde no espaço temporal 2013 a 2015. Discorre sobre o direito fundamental à saúde, o contínuo processo de judicialização e a reserva do possível. Analisa os Relatórios de Inspeção Ordinária da SESAPI junto ao TCE/PI, quanto aos demonstrativos da execução orçamentária e aos processos de pagamentos e aponta a necessidade de definir estratégias sob o aspecto econômico e financeiro para contemplar a assistência à saúde e reduzir o impacto que as imposições judiciais acarretam sobre as demais políticas públicas.

**Palavras-chave:** Saúde. Judicialização. Reserva do Possível.

## ABSTRACT

The article demonstrates that there is no budget planning by the Health Department of the State of Piauí to comply, through legal channels, with health care in the space 2013-2015. It discusses the fundamental right to health, the continuous process of judicialization and the reservation of the possible. Analyzes the SESAPI Regular Inspection Reports with the TCE / PI regarding the statements of budget execution and payment processes and points out the need to define economic and financial strategies to contemplate health care and reduce the impact that impose on other public policies.

**Keywords:** Health. Legalization. Possible Reserve.

## 1 INTRODUÇÃO

A CF/1988 determina que o acesso à saúde é um direito fundamental e o Estado tem a obrigação de assegurá-lo a todos os brasileiros. Nem sempre a assistência farmacêutica implementada pelo Poder Público atende às necessidades do paciente, seja porque as peculiaridades da moléstia exigem medicamentos especiais e/ou tornaram ineficazes os medicamentos constantes da listagem, seja devido à falha na atualização da Relação Nominal de Medicamentos Essenciais (RENAME.) E, ainda, a assistência farmacêutica também falha por questões administrativas, tal como entraves no procedimento de aquisição ou distribuição do medicamento.

A ausência ou insuficiência dos serviços de saúde prestados pelo Estado – abrangidos nessa prestação a assistência farmacêutica e o fornecimento de insumos terapêuticos ameaça o direito à vida e, em muitos casos, é capaz de produzir prejuízo irreparável a esse direito. O inciso XXXV do artigo 5.º da CRFB/1988 versa que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Neste contexto, é legítima a intervenção jurisdicional que visa evitar lesão ou ameaça a esse direito.

O objetivo desse artigo é, a partir de revisão e análise de pesquisas disponíveis, dos dados fornecidos pela Secretaria da Saúde do Estado do Piauí e das informações prestadas pela Secretaria ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em suas prestações de contas mensais, bem como informações de aquisições feitas para atender a tais demandas registradas do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estado e Municípios (SIAFEM), referentes aos exercícios de 2013 a 2015, fazer uma análise da adequação orçamentária e financeira da Secretaria da Saúde para atender as demandas judiciais e se há impacto nas demais políticas públicas destinadas a assistência à saúde.

O interesse por analisar o assunto decorre da preocupação que o cidadão deve ter com a concretização de políticas que atendam de maneira universal os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, sem que para tal necessite recorrer de forma individual ao Poder Judiciário.

## 2 O DIREITO À SAÚDE: UM DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL

Os direitos sociais surgiram com maior intensidade a partir do início do século XX e se caracterizaram como direitos e prestações positivas ou direitos de crédito. Clássica é a lição do professor José Afonso da Silva (1998, p. 289), que assim se manifesta:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito da igualdade.

No Brasil, com a CF/1988, os direitos sociais passaram a integrar expressamente o rol de direitos e garantias fundamentais (Capítulo II, do Título II), ao lado dos direitos e garantias individuais (Capítulo I, do Título II). A partir de então os direitos sociais, que no passado vinham positivados no capítulo da ordem econômica e social, ficaram livres de quaisquer dúvidas acerca de sua condição de autênticos direitos fundamentais. A citar como exemplo os direitos à educação, à saúde, à moradia, ao salário mínimo, à proteção da maternidade e da infância e à licença maternidade assegurados nos artigos 6.º e 7.º da Constituição Federal.

Sendo direitos fundamentais, os direitos sociais devem ser interpretados de modo a garantir a dignidade da pessoa humana e seus efeitos devem ser otimizados gradativamente, nos termos do princípio da aplicabilidade imediata.

O jurista Luís Roberto Barroso (2006, p. 99) classifica o direito à saúde, integrante dos direitos sociais, como norma constitucional definidora de direito. Essas normas, segundo o autor, “criam para seus

beneficiários situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem materializadas em prestações positivas ou negativas”. Caso essas prestações não sejam satisfeitas pelo Estado ou por quem tem o dever jurídico de realizá-las, seus destinatários têm a possibilidade de postularem seu cumprimento em juízo.

A Constituição brasileira, no seu artigo 196, consagra o direito à saúde como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. Observa-se divergência doutrinária e jurisprudencial sobre o dispositivo. De um lado, os que enxergam implicações prestacionais no comando constitucional do direito à saúde, atribuindo-lhe aplicabilidade imediata. Do outro, os que enxergam uma mera diretriz a ser seguida pelo administrador público, conforme convier politicamente. As discussões atuais giram em torno da forma e dos meios de efetivação dos direitos fundamentais à saúde, em suma, na sua inclusão como direito fundamental e na sua dependência das políticas públicas.

É dever do Estado planejar suas ações e realizar esses direitos no plano concreto, cumprindo os mandamentos constitucionais, mormente os relacionados à dignidade da pessoa humana, o que está indissociável da garantia de um mínimo existencial.

### 3 O DIREITO À SAÚDE E A RESERVA DO POSSÍVEL

O direito à saúde demanda uma atuação positiva do Estado para sua realização. Conforme preconizado pela CF/88, artigo 196, a universalização do direito à saúde deve ser garantida “mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos [...]”.

Entretanto, esta dimensão prestacional do direito à saúde vai de encontro à limitação de recursos financeiros do Estado face às inúmeras demandas da sociedade, haja vista que a formulação e implementação de políticas públicas pressupõem a realização de escolhas pelo poder público que, invariavelmente, afetarão de maneira distinta os diversos segmentos da sociedade.

Acerca das controvérsias que envolvem os direitos sociais prestacionais, em geral, e o direito à saúde, em particular, e que, em última instância, estão na raiz das demandas judiciais que envolvem o direito à saúde no Brasil. Cabe destacar que o caráter subjetivo pleno dos direitos sociais não é pacífico na doutrina. Para alguns estudiosos, as normas constitucionais que tratam dos direitos sociais possuem cunho programático, e, nesse sentido, limitam-se a fornecer diretrizes e orientações ao parlamento, ou seja, o direito subjetivo surgirá como decorrência das políticas públicas implantadas por meio de legislação infraconstitucional. Esse entendimento pauta-se pela necessidade de sobrepor os interesses coletivos aos individuais. E, assim, as decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal (STF) têm apresentado entendimentos variados no tempo, conforme a natureza de cada caso concreto em análise.

Um outro ponto a destacar relaciona-se com o princípio da separação de poderes, na medida em que o caráter programático das normas relativas aos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal confere aos detentores do mando popular a prerrogativa e a discricionariedade para formular e implementar as políticas públicas necessárias ao atendimento das necessidades da sociedade. No entanto, esta prerrogativa dos Poderes Executivo e Legislativo não é absoluta, conforme entendimento do Ministro Celso de Mello, Relator da ADPF 45 MC/DF, transcrita a seguir:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como

decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Conforme se conclui das palavras do Ministro Celso de Mello, a atuação estatal deve pautar-se pelo atendimento das condições mínimas garantidoras da sobrevivência e da dignidade do indivíduo. Entretanto, a própria definição desse núcleo existencial mínimo, capaz de garantir a vida e a dignidade do indivíduo, é de difícil determinação e limitação, além de estar subordinada a restrições de ordem financeira para sua implementação. A partir dessa questão originou-se inúmeros debates doutrinários e interpretações constitucionais, além de diversas teorias, dentre as quais se destaca a da reserva do possível.

A teoria da reserva do possível estabelece que a realização dos direitos fundamentais dependentes de atuação positiva dependem da capacidade financeira do Estado, na medida em que este necessita de recursos para fazer frente às incontáveis demandas sociais. Desta forma, a insuficiência de recursos impõe ao poder público a tomada de decisões difíceis, relacionadas à melhor alocação desses recursos.

Com relação às políticas públicas de saúde, a aplicação da reserva do possível adquire uma dimensão especial, na medida em que um direito fundamental revestido da maior significância – o direito à vida – é frequentemente confrontado com questões de cunho financeiro e, em última instância, com o próprio direito à vida. De acordo com Barroso (2007):

Aqui se chega ao ponto crucial do debate. Alguém poderia supor, a um primeiro lance de vista, que se está diante de uma colisão de valores ou de interesses que contrapõe, de um lado, o direito à vida e à saúde e, de outro, a separação de Poderes, os princípios orçamentários e a reserva do possível. A realidade, contudo, é mais dramática. O que está em jogo, na complexa ponderação aqui analisada, é o direito à vida e à saúde de uns *versus* o direito à vida e à saúde de outros. Não há solução juridicamente fácil nem moralmente simples nessa questão.

A partir dessa colisão de valores ou de interesses, deu-se início a um excessivo ativismo judicial, cada vez mais os indivíduos recorrem ao Poder Judiciário para fazer valer os mandamentos constitucionais garantidores do direito subjetivo à saúde.

## 4 A CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL E O RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Sempre que a Constituição define um direito fundamental ele se torna exigível, inclusive mediante ação judicial, embora possam ocorrer ponderações quando um direito fundamental entre em choque com outro direito fundamental. É nesse cenário que se coloca o tema da jurisdicionalização das políticas públicas, com a identificação de dois grupos: os favoráveis ao pleno controle judicial e os que negam e questionam tal legitimidade.

No tocante à questão do direito à saúde, Wang (2008) realizou importante pesquisa acerca da questão da reserva do possível na jurisprudência da Suprema Corte brasileira e os dados obtidos indicam que a Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 91 representou um importante marco nas decisões daquela Corte, haja vista que então nenhum acórdão analisado admitia a justificativa da escassez de recursos para impedir a concessão de algum medicamento ou tratamento médico.

A seguir o trecho extraído da Petição 1246, de autoria do Ministro Celso de Mello, demonstra o entendimento do STF predominante até então, qual seja, questões de ordem financeira não servem como argumento para inviabilizar a garantia constitucional do direito à vida:

Entre proteger a inviolabilidade do direito à vida, que se qualifica como direito subjetivo inalienável assegurado pela própria Constituição da República (artigo 5.º, *caput*), ou fazer prevalecer, contra essa prerrogativa fundamental, um interesse financeiro e secundário do Estado, entendo – uma vez configurado esse dilema – que razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: o respeito indeclinável à vida.

A ADPF 45 MC/DF, de 2004, representou um importante marco no entendimento da Suprema Corte brasileira ao abordar a questão da reserva do possível, apesar de ter explicitado claramente que esta não poderia ser invocada para negar ao cidadão condições mínimas de existência:

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. [...] “Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição.

Na STA 91, a Ministra Ellen Gracie suspendeu uma decisão que determinava o fornecimento de medicamentos para o tratamento de pacientes renais crônicos em hemodiálise e pacientes transplantados pelo Estado de Alagoas. Com fulcro na limitação de recursos e na necessidade de limitação de gastos para o atendimento de um número maior de pessoas, a Ministra declarou estar configurada lesão à ordem pública, já que “a execução de decisões como a ora impugnada afeta o já abalado sistema público de saúde”. A então Presidente do Supremo considerou que a gestão da Política Nacional de Saúde, realizada de forma regionalizada, “busca maior racionalização entre o custo e o benefício dos tratamentos que devem ser fornecidos gratuitamente, a fim de atingir o maior número possível de beneficiários”. A Ministra afirmou ainda que a norma do artigo 196 da Constituição destina-se à efetivação de políticas públicas que visem alcançar a população como um todo e não atender situações individualizadas.

Essa decisão, ao apresentar um novo viés na interpretação do STF sobre a matéria, motivou um grande número de ações judiciais por parte das secretarias de saúde dos estados, no sentido de impugnar decisões favoráveis ao fornecimento de medicamentos não constantes da lista do Sistema Único de Saúde. Entretanto, tal decisão não implicou em pacificação da jurisprudência daquela Corte, tendo a própria Ministra Ellen Gracie demonstrado preocupação com “a interpretação ampliada que vem sendo dada às decisões desta Presidência em relação às demandas por fornecimento de medicamentos pelos Estados”.

Em consequência, muito embora o entendimento do STF tenha incorporado o conceito de escassez de recursos na implementação de políticas públicas, devendo o intérprete considerar essa limitação material quando da exigência judicial de prestação positiva pelo poder público, as decisões emanadas da Corte Constitucional brasileira apontam no sentido de que a cláusula da reserva do possível não poderá ser invocada de maneira indiscriminada, de modo a negar ao indivíduo o direito às condições mínimas necessárias à sua sobrevivência e existência digna.

Em termos gerais, as decisões judiciais que deferem os pedidos para custosos tratamentos de saúde ou para fornecimento de medicamentos de elevado custo baseiam-se somente nos direitos fundamentais elencados na Constituição Federal. Não há a mínima preocupação com a viabilidade orçamentária do Estado para cumprir aquelas determinações sem impactar nas demais políticas sociais.

## 5 SECRETARIA DA SAÚDE: ASPECTO ORÇAMENTÁRIO E ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS JUDICIAIS

Os desafios para a gestão de assistência à saúde provocados pelo fenômeno da judicialização da saúde vem exigindo um tipo de atuação do gestor, administrativa e judicialmente diferenciada, no sentido de responder às ordens judiciais, evitar o crescimento de novas demandas, bem como preservar os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde.

No caso específico da Secretaria da Saúde do Estado do Piauí observou-se, a partir dos Relatórios de Inspeção Ordinária elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, relativos às prestações de contas dos exercícios de 2013 a 2015, ausência de planejamento para atender às demandas judiciais, se não vejamos os dados constantes desses relatórios:

Conforme Demonstrativo da Execução Orçamentária por Natureza de Despesas, Relatório de Inspeção TC n.º 02933/2013, relativo às prestações de contas do exercício de 2013, elaborado pelo TCE-PI, foi empenhado na natureza de despesas 3190.91 – Sentenças Judiciais, o valor total de R\$11.130,87. Porém, da amostra solicitada e analisada, representativa em média de 20 % da execução da despesa, foi demonstrado no item 6.12 – Ausência de planejamento para aquisição de medicamentos para atender demandas judiciais, o empenho e pagamento no valor de R\$ 294.111,70.

A Execução Orçamentária demonstrada no Relatório de Inspeção Ordinária do TCE/PI n.º 014730/2014, relativo às prestações de contas do exercício 2014, ressalta que na natureza de despesa 3190.91 foram empenhados e pagos o valor total de R\$ 42.571,13.

O Relatório de Inspeção Ordinária do TCE/PI n.º 005122/2015, relativo às prestações de contas do exercício 2015, demonstra que a Execução Orçamentária da Despesa na natureza 3190.91 foi empenhado e pago o valor total de R\$ 3.790.374,26.

Da análise dos dados constantes da execução na rubrica sentenças judiciais e do item referente a ausência para planejamento para aquisição de medicamentos para atender demandas judiciais, constantes do Relatório referente a prestação de contas de 2013, infere-se que para atender às ordens judiciais, o gestor é obrigado a remanejar orçamento destinado a outros fins. Infelizmente não constam nos Relatórios de Inspeção Ordinária, exercícios 2014 e 2015, análises de processos de pagamentos relativos a sentenças judiciais.

Observa-se um crescimento da execução orçamentária de 382,46 % e 8.903 % respectivamente nos exercícios de 2013 para 2014 e de 2014 para 2015, na rubrica destinada a pagamentos decorrentes de sentenças judiciais, enquanto que o crescimento do total do orçamento destinado à Secretaria da Saúde foi em torno de 10 %.

Esse aumento de despesas acaba por desorganizar as políticas públicas de saúde, na medida em que recursos destinados ao sistema como um todo passam a ser direcionados para o atendimento de situações individuais, com prejuízo para a universalidade do atendimento.

Se por um lado busca-se a satisfação do direito à saúde, do direito à vida garantido constitucionalmente, por outro, há que se pensar em equilíbrio e respeito às normas orçamentárias sob pena de inviabilizar a sustentabilidade financeira da política da saúde, indispensável para a concretização de tal direito.

É necessário conhecer melhor os impactos que a imposição judicial acarreta nos aspectos orçamentário e financeiro do órgão público, definir estratégias voltadas a reduzir esses impactos e contemplar a assistência à saúde de forma ampla e igualitária sem restringir as demais políticas públicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discorreu-se aqui sobre a o direito à saúde, a questão da judicialização da saúde, sobre a reserva do possível e a escassez de recursos para atender as ações judiciais impetradas contra a administração

pública para garantir direitos à saúde constitucionalmente garantidos, porém não implementados em situações pontuais pelo gestores públicos.

Ficou evidenciado que o Poder Judiciário, diante da escassez de recursos, não observa, na maioria dos casos, a teoria da reserva do possível, para tomar uma posição de equilíbrio e racionalidade para sua aplicação.

É certo que a problematização da judicialização da saúde e o comprometimento orçamentário ao conceder as demandas que lhe são apresentadas são de difícil resolução. Porém, não se pode negar que saúde e orçamento caminham lado a lado, o direito à saúde depende do orçamento para se efetivar.

No caso específico aqui tratado, Secretaria da Saúde do Estado do Piauí, período 2013 a 2015, fica evidente a falta de planejamento para alocação de recursos de forma a contemplar a assistência à saúde de forma igualitária.

Não é irrazoável afirmar que a grande quantidade de recursos da saúde gasta para cumprir as decisões judiciais não pode ser alocada sem afetar outras políticas de saúde, que, por sua vez, também protegem o que seria o mínimo existencial de outros cidadãos.

Há, portanto, a necessidade de equilíbrio e proporcionalidade nas decisões por parte do Poder Judiciário nas questões que envolvem a judicialização da saúde, bem como uma maior discussão sobre alocação de recursos públicos na aplicabilidade de políticas públicas.

## ■ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Lethícia. **Consequências da judicialização do direito à saúde**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 16 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37535&seo=1>>. Acesso em: 31/jan/2016.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luiz Roberto. **É positivo que o Estado seja obrigado por decisão judicial a fornecer certos medicamentos?** Disponível em: <<http://www.tj.es.gov.br/Novo/conteudo.cfm?conteudo=4079>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

FARIAS, Luciano Chaves de. **Mínimo existencial: um parâmetro para o controle judicial das políticas sociais de saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 150 p.

MACHADO, Clara Cardoso. **Propugnando um conceito jurídico-metodológico de políticas públicas para concretização de Direitos Fundamentais**. Disponível em: <[http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=402](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=402)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

PEREIRA, Delvechio de Souza. **O Orçamento público e o processo de judicialização da saúde**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055752.PDF>>. Acesso em: 10/02/2016

SCHWARTZ, Germano André Doederlein. **Direito à Saúde: efetivação em uma perspectiva sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MAZZA, Fabio Ferreira e MENDES, Áquilas Nogueira. **Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/75519>>. Acesso em: 6/09/2016.

ROMERO, Luiz Carlos. **Judicialização das políticas de assistência farmacêutica: o caso do distrito federal**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal; 2008. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/coleq/textos\\_discussão](http://www.senado.gov.br/senado/coleq/textos_discussão)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. São Paulo: Malheiros, 1998.

LUNCONVITE, Adriano dos Santos. **A inaplicabilidade da reserva do possível em face do mínimo existencial à saúde**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8240](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8240)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

WANG, Daniel Wei Liang. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF**. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, pp. 539-568, jul.-dez. 2008.

# ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS COM O EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES: É POSSÍVEL?

*ACCUMULATION OF PUBLIC OFFICE WITH THE OFFICE OF PRESIDENT OF THE TOWN COUNCIL: IT'S POSSIBLE?*

Tiago José Feitosa de Sá

Advogado

Vinicius Eduardo Teixeira Ribeiro

Bacharel em Direito

Pós-graduando em Direito Administrativo

## RESUMO

Dentre as mais diversas questões que podem surgir quando do estudo da Administração Pública, com todo seu arcabouço normativo e princípio lógico, um dos que causa ainda atualmente grandes embates jurídicos é a acumulação de cargos, empregos e funções públicas. Isto é compreensível, uma vez que só no âmbito municipal no ano de 2014 havia cerca de 6,5 milhões de servidores públicos municipais de acordo com os dados do IBGE, o que ainda deixa longe a noção da quantidade de agentes públicos existentes no Brasil, assim como todas as consequências jurídicas decorrentes da relação destes com o Estado. Neste cenário, quanto a acumulação de cargos a própria Constituição Federal apresenta a sua regulamentação, estabelecendo a regra geral da impossibilidade e determinadas exceções de cumulação lícita, que por ser rol taxativo, não pode ser estendido a outras situações que não as já previstas. Dentre as possibilidades, há o permissivo para o acúmulo de cargo eletivo de Vereador com um outro cargo, emprego ou função pública, razão pela qual não há qualquer controvérsia neste ponto. No entanto, quando além de Vereador, o indivíduo também exercer as atribuições de Presidente da Câmara, poderá ainda acumular com outro cargo público? É esta a análise que o presente estudo realizará.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acúmulo. Cargos Públicos. Vereador. Presidente Câmara Municipal.

## ABSTRACT

Among the various issues that may arise as to the study of Public Administration, with all its normative and logical principle framework, one of those that still causes legal conflicts currently is the accumulation of offices, positions and public functions. This is understandable, since only in the municipal scope in 2014 there were about 6.5 million municipal civil servants according to the IBGE, which still leaves away from the notion of the amount of existing public agents in Brazil, as well as all the legal consequences of their relationship with the State. In this scenario, the accumulation of the positions, the Federal Constitution itself presents its regulation, establishing the general rule of impossibility and determined exceptions lawful cumulation, that being exhaustive list, can't be extended to other situations than those already planned. Among the possibilities, there are permissive for elective office accumulation alderman with another position, job or public function, which is why there is no controversy at this point. However, when in addition to alderman, the individual also exercise the assignment of president of the chamber, may also accumulate with other public office? This is the analysis that this study will hold.

**KEYWORDS:** Accumulation. Public Positions. Alderman. President of the chamber.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado é uma ficção jurídica e sua atuação depende necessariamente da atuação de um indivíduo, de seus representantes que estão distribuídos pelos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A doutrina nomeia os referidos agentes sob a nomenclatura “agentes públicos”, que abarca os mais diversos indivíduos que formam e manifestam a vontade estatal, estando vinculados por uma relação orgânica. Costumeiramente, incluem-se neste gênero, os agentes políticos, servidores públicos, agentes administrativos, dentre outros apontados pela doutrina administrativa.

A problemática que aqui será enfrentada gira em torno da possibilidade de um mesmo indivíduo estar exercendo concomitantemente mais de uma atividade administrativa, somando-se as remunerações de ambos. Especificamente, tem-se como objetivo a análise da possibilidade de acúmulo de um mandato eletivo de vereador (presidente da Câmara Municipal), que é um agente político, com um cargo, emprego ou função pública, que representam outras formas de vínculo deste indivíduo com a Administração Pública.

Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, realizada através de material doutrinário; análise de julgados de tribunais de contas dos estados e legislação, especialmente, atinente à matéria do Direito Administrativo, Direito Constitucional, Constituição Federal, com o escopo de dar maior abrangência e fundamentação à tese defendida.

O trabalho divide-se em Introdução, quatro sessões e Conclusão. A primeira sessão realizará a conceituação dos agentes públicos, como gênero, e apresentação de algumas espécies pertinentes ao estudo; a segunda apresentará uma análise acerca dos aspectos constitucionais sobre o acúmulo de cargos públicos; a terceira enfrentará a problemática do acúmulo do mandato eletivo de vereador como Presidente da Câmara Municipal e outro cargo, emprego ou função pública; a quarta sessão indicará o entendimento de dois dos tribunais de contas de estado, como Paraná e Minas Gerais, que já se posicionaram acerca da temática.

## 2 OS AGENTES PÚBLICOS

A expressão “agentes públicos” carrega sentido amplo, tal qual apontado pela doutrina e legislação. É de se ressaltar que há em nosso ordenamento jurídico o esforço de conceituação da referida nomenclatura conforme dispõe o artigo 2.º da Lei n.º 8.429/92 abaixo transcrito:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL. Lei n.º 8.429/92)

Neste sentido, a expressão *agentes públicos* tem sentido amplo, significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado, conforme anota Carvalho Filho (2016, p. 752). De forma complementar, Mello aduz:

Esta expressão – **agentes públicos** – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. (MELLO, 2009, p. 243)

O agente público, nada mais é do que aquele que forma e manifesta a vontade estatal, vinculando-se ao Estado por uma relação orgânica, sem se configurar como um representante em sentido próprio, de acordo com os ensinamentos de Marçal Justen Filho (2009, p. 704).

Comumente, de forma equivocada, utiliza-se a expressão agentes públicos como sinônimo de servidores públicos, sem levar em consideração que este é apenas uma das espécies enquanto que aquela, por seu sentido abrangente, é um gênero. São ainda espécies de agentes públicos as mais “altas autoridades da República, como os Chefes do Executivo e os membros do Poder Legislativo, até os servidores que executam as mais humildes tarefas” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 753).

Para fins de atendimento da proposta do presente estudo, serão tecidos comentários apenas em relação aos Agentes Políticos e os Servidores Públicos, como duas das categorias que se inserem na qualidade de agentes públicos.

## 2.1 Agentes políticos

Há uma diversidade de conceitos para esta modalidade de agentes públicos, no entanto, entende-se mais completa a apresentada por Hely Lopes Meireles (apud Di Pietro, 2003, p. 432) para quem “agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”.

Assim, para Alexandrino incluem-se nesta categoria:

Os chefes do executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos), seus auxiliares imediatos (ministros, secretários estaduais e municipais) e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores). Alguns autores enquadram, também, como agentes políticos os membros da magistratura (juizes, desembargadores e ministros de tribunais superiores) e os membros do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores da República). (ALEXANDRINO, 2013, p. 125).

Percebe-se, portanto, que os agentes políticos são os representantes dos mais altos escalões do Poder Público de todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de todos as três esferas de poder, Executivo, Legislativo e Judiciário. Nos termos do que foi apresentado pela doutrina acima transcrita, inclui-se também os membros do Ministério Público.

## 2.2 Servidores públicos

Em sentido *lato sensu*, a espécie servidores públicos engloba três categorias para Di Pietro, são elas:

Os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos;

Os **empregados públicos**, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de **emprego público**;

Os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX, da Constituição); eles exercem **função**, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público. (DI PIETRO, 2003, p. 434)

Tal classificação atende a dois critérios, a natureza do vínculo jurídico que liga o servidor ao Poder Público e a natureza dessas funções, segundo Carvalho Filho (2016, p. 760), e atende à finalidade precípua da análise aqui elencada uma vez que para a Constituição Federal, como regra, é vedado o acúmulo remunerado de cargos públicos, bem como empregos e funções públicas, conforme restará adiante apresentado.

Destarte, para fins de análise de possibilidade ou não de acúmulo de cargos, empregos e funções públicas, inclui-se as três categorias de servidores públicos: os estatutários, empregados públicos e os temporários.

### 3 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE O ACÚMULO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS

É cediço no âmbito jurídico, tanto em sede de doutrina como de jurisprudência, que no concernente à possibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções públicas a regra geral é pela vedação. Isto é, o ordenamento jurídico pátrio, especificamente a Constituição Federal de 1988, proíbe o acúmulo de cargos de acordo com os dispositivos abaixo transcritos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Percebe-se, pois, que “veda-se a acumulação remunerada de cargos, funções ou empregos tanto na Administração direta como na Administração indireta ou fundacional e reciprocamente entre elas, conforme dispõem os incisos XVI e XVII do artigo 37” (MELLO, 2009, p. 283).

Dentre os mais diversos fundamentos para tal vedação constitucional, destaca-se o entendimento apresentado por Filho:

O fundamento da proibição é impedir que o acúmulo de funções públicas faça com que o servidor não execute qualquer delas com a necessária eficiência. Além disso, porém, pode-se observar que o Constituinte quis também impedir a acumulação de ganhos em detrimento da boa execução das tarefas públicas. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 828)

Todavia, ao passo que a Carta Constitucional fixa regra geral pela impossibilidade de acumulação remunerada, dispõe sobre algumas exceções desde que atendidos alguns requisitos cumulativos. Dentre as exceções, destaca-se as estampadas nas alíneas do inciso XVI e no artigo 38, III ambos da Constituição Federal.

Art. 37

(omissis)

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

- a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

(omissis)

III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Carvalho Filho destaca também a hipótese de permissividade nos casos de juiz e de membro do Ministério Público acumularem seus cargos com outro de magistério (artigo 95, parágrafo único, e artigo 128, § 5.º, II, “d”, da CF) (FILHO, 2016, p. 830).

É indispensável lembrar que a permissividade se dará apenas nas ressalvas expressas do texto constitucional, não se permitindo leitura extensiva dos dispositivos que tratam da temática, desde que preenchidos certos requisitos.

Inicialmente havia apenas o requisito da compatibilidade de horários, assim, aqueles agentes públicos que se enquadrassem nas situações permitidas para o acúmulo de cargos públicos, desde que demonstrada a compatibilidade de horários teriam seu direito facilmente garantido. Contudo, após a Emenda Constitucional de 1998 que alterou a redação dos incisos XVI e XVII, para estender a proibição do acúmulo para as subsidiárias das estatais e qualquer outra empresa controlada pelo Poder Público, seja direta ou indiretamente, estabeleceu-se outro requisito, a aplicabilidade do teto constitucional de remuneração estabelecido no artigo 37, inciso XI, da CRFB.

Portanto, ratifica-se o entendimento de que além da situação de acumulação ser lícita, assim entendida como aquela definida no texto constitucional, há a necessidade de demonstração da compatibilidade de horários e respeito ao teto remuneratório constitucional.

## 4 POSSIBILIDADE DO ACÚMULO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE VEREADOR-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL E OUTRO CARGO/EMPREGO/FUNÇÃO PÚBLICA

Tendo por pressuposto um dos princípios que rege a atividade administrativa, a legalidade em seu sentido estrito, que informa que a conduta dos agentes públicos deve limitar-se ao disposto em lei, não tolerando a possibilidade de atuação em face de uma omissão, é que se chega ao cerne deste artigo.

Nos termos do que foi explicitado na sessão anterior, o acúmulo de cargos, empregos ou funções públicas é possível, em escassas exceções trazidas pela própria Carta Maior que ainda demanda o preenchimento de requisitos cumulativos, a compatibilidade de horários e respeito ao teto remuneratório. Assim, estabeleceu-se o panorama de que a regra geral é pela ilicitude do acúmulo, enquanto que raras ressalvas foram criadas.

Pela simples leitura do artigo 38, inciso III, da CRFB, retro transcrito, de pronto percebe-se que o acúmulo de um cargo, emprego ou função pública com um mandato eletivo de vereador é um dos casos de acumulação lícita. O que gera a celeuma aqui enfrentada é quando se acresce, além do cargo público, o mandato eletivo de vereador na função de presidente da Câmara Municipal.

Há quem defenda não ser lícito o acúmulo da Vereança na função de presidente de Câmara Municipal com o exercício de quaisquer outros cargos públicos em virtude da incompatibilidade de horários, vez que o fato de ser presidente da Casa Legislativa dos municípios acresce diversas obrigações àquele que já possui suas atribuições legislativas típicas, o impossibilitando de exercer com eficiência outras atribuições públicas.

Neste esteio, apesar de não haver algo consolidado no âmbito jurisprudencial, destaca-se julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais na Apelação Cível n.º 1.0486.09.020913-2/001:

DIREITO CONSTITUCIONAL – DIREITO ADMINISTRATIVO – APELAÇÃO – REEXAME NECESSÁRIO – REALIZAÇÃO DE OFÍCIO – MUNICÍPIO DE CANTAGALO – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – Vereador-presidente DA CÂMARA MUNICIPAL E MOTORISTA – artigo 38 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS – INOCORRÊNCIA – NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DO CARGO EFETIVO – CONTAGEM DO TEMPO DE

SERVIÇO PARA TODOS OS EFEITOS LEGAIS, EXCETO PARA PROMOÇÃO POR MERECIMENTO – CABIMENTO – SENTENÇA CONFIRMADA – RECURSO DESPROVIDO. – A Constituição Federal estabelece como requisito para o servidor público exercer o mandato de Vereador, sem ter que se afastar de seu cargo efetivo e optar pela remuneração de um deles, a compatibilidade de horários, o que não se verifica no presente caso, em que o autor pretende exercer, simultaneamente, o cargo de Motorista e de Vereador-presidente da Câmara Municipal de Cantagalo. – Deve o Município promover a contagem do tempo de serviço do autor para todos os efeitos legais, exceto para a promoção por merecimento, enquanto esteve afastado para o exercício do cargo de Presidente da Câmara Municipal, em razão do disposto no inciso IV, do artigo 38, da Constituição Federal. (TJ-MG – AC: 10486090209132001 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 04/07/2013, Câmaras Cíveis/4.<sup>a</sup> CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/07/2013)

O Eminentíssimo Desembargador Relator Moreira Diniz, em seu voto, entendeu não haver compatibilidade de horários, que é um dos requisitos indispensáveis para a acumulação lícita. Transcreve-se, trecho do seu voto que afere a inexistência de compatibilidade de horários:

No caso, não vejo compatibilidade de horários entre o cargo de motorista exercido pelo autor e o de vereador-presidente da Câmara. O autor, na condição de presidente da Câmara Municipal, além das atribuições básicas de um vereador, quais sejam, a apuração das demandas sociais, a elaboração de projetos de lei, o comparecimento às sessões, e a fiscalização das contas públicas, também assumiu funções administrativas próprias de um gestor de um órgão público, as quais consomem tempo, como cuidar das questões financeiras e analisar pedidos e processos administrativos. Além disso, o artigo 73 do Regimento Interno da Câmara Municipal (fl. 53) estabelece como competência do Presidente, representar a Câmara perante as autoridades constituídas, dar posse a Vereador, promulgar resoluções da Câmara, e promulgar as leis não sancionadas nem vetadas pelo Prefeito, no prazo legal. **Não é preciso muito esforço para concluir que não há como o autor exercer todas essas atribuições, com a eficiência que é exigida dos serviços públicos,** se, das 07 às 16 horas, ele está prestando o serviço de motorista, segundo afirmado na própria inicial. (MINAS GERAIS, TJMG, 4.<sup>o</sup> Câmara Cível, 2013, grifo nosso)

*Data venia*, o entendimento deste Emérito Desembargador do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que provavelmente se estenderá aos casos análogos que chegarem à sua análise, estes autores entendem ser possível a acumulação lícita na atividade da vereança, mesmo que na função de presidente da Câmara com outro cargo, emprego ou função pública.

Leva-se em conta a situação de que, apesar de a atividade de presidência de uma Câmara Municipal gerar atribuições extras ao Vereador, na grande maioria dos municípios o mesmo sempre conta com assessoria jurídica e contábil. Notadamente em municípios de menor porte, esta incumbência extra não incrementa sequer em algumas poucas horas o tempo de disposição do vereador-presidente à sua função.

É notório que a atividade administrativa financeira de uma Câmara Municipal, especialmente dos pequenos municípios não são por demais complexas ao ponto de inviabilizar a possibilidade de o vereador-presidente da Câmara assumir um cargo público. A atividade contábil financeira é na grande maioria dos casos repassada a um profissional especializado em contabilidade, enquanto que os procedimentos administrativos, por lei, devem acompanhar parecer de assessoria jurídica.

Acrescente-se a este cenário o fato de que função legislativa municipal demanda em sua grande maioria apenas três ou quatro sessões ordinárias em cada mês, no turno da noite, o que também ratifica o entendimento de que há a compatibilidade de horários.

Quanto ao teto remuneratório constitucional, tem-se que a gratificação pelo exercício da função de presidente da Câmara acrescida ao subsídio, mesmo quando somados à remuneração de cargos públicos municipais, não seria suficiente para alcançar o valor máximo que é o do subsídio dos Prefeitos Municipais, consoante artigo 37, inciso XI, da CRFB.

A título exemplificativo, registra-se o caso do Município de Cristalândia-Piauí, que no Regimento Interno da sua Câmara Municipal prevê gratificação de 20 % do subsídio do Vereador pelo exercício da função de Presidente da Câmara. O subsídio dos vereadores deste município no ano de 2015 girou em torno de R\$ 1.985,23 mensais, acrescido dos 20 % no caso do Presidente da Câmara, o Vereador perceberia o total de R\$ 2.382,27 mensais. Uma vez que o Prefeito deste mesmo município, no exercício de 2015, recebeu em torno de R\$ 8.000,00, o então vereador e também presidente da Câmara, para fins de cumprimento do teto remuneratório constitucional, poderia receber até R\$ 5.617,73, como remuneração pelo outro cargo público.

O entendimento que se demonstra é que o simples fato de o Vereador assumir a presidência da Câmara Municipal de dado município, não o impossibilita de acumular outro cargo, emprego ou função pública. Ademais, afasta-se por completo a possibilidade de existência de uma tríplice acumulação, haja vista a natureza jurídica de Presidente de Câmara Municipal não se enquadrar em cargo, emprego ou função pública, assemelhando-se a apenas uma gratificação.

Destarte, a partir da análise concreta de cada caso, deve-se realizar um juízo de razoabilidade e proporcionalidade para verificar a existência de compatibilidade de horários, ainda mais por ser requisito de cunho extremamente subjetivo. Mas, frise-se, o vereador-presidente de Câmara Municipal não está impossibilitado de acumulação com outro cargo, função ou emprego público, desde que demonstrado cumulativamente a compatibilidade de horários e o respeito ao teto remuneratório.

## **5 DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE-PR) E DE MINAS GERAIS (TCE-MG)**

Salvo melhor juízo, além do julgado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais na Apelação Cível n.º 1.0486.09.020913-2/001 transcrito na sessão anterior, não se tem notícia de outros julgamentos perante cortes judiciais que tenham enfrentado especificamente a questão da possibilidade de acumulação lícita na situação de vereador-presidente de Câmara Municipal com outro cargo, emprego ou função pública.

Porém, há pelo menos dois Tribunais de Contas de Estado que já o fizeram, quais sejam, o do Paraná e de Minas Gerais. Veja-se o entendimento apresentado em ambos os casos.

### **5.1 Do Tribunal de Contas do Paraná (Acórdão 5518/2013) – Tribunal Pleno, Processo n.º 581607/12)**

Tratou-se de consulta apresentada pela ex-presidente do Legislativo do município de Coronel Vivida (Região Sudoeste), Heloísa Stedile, que formulou os questionamentos: “É possível a acumulação do mandato de Vereador, do cargo de Presidente da Casa e da função obtida através de concurso público de técnico judiciário do TJ/PR, Comarca local? Qual a legislação aplicável?”

Aquele julgado teve a seguinte ementa:

Consulta. Cumulação de cargo público com o mandato de Vereador, na condição de Chefe do Poder Legislativo local. Inteligência do artigo 38, da Constituição Federal. Conhecimento e resposta. (PARANÁ, TCE-PR, Pleno, 2013)

No aresto de lavra do Ilustre Conselheiro Relator Fernando Augusto Mello Guimarães, destaca-se a passagem abaixo transcrita:

Embora haja essa diferenciação de funções entre Vereadores e o vereador que preside a Casa de Leis, verifico que **a Constituição não fez essa distinção**, motivo pelo qual entendo que deve ser aplicado ao caso o brocardo que diz “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”. Do exposto, entendo que se o Constituinte tencionasse excepcionar a função de Presidente da Câmara, impedindo a cumulação de tal função com um cargo público, o teria feito. Logo, não vejo óbice à cumulação em análise. **A ressalva no caso fica por conta da obrigatoria observância dos critérios constitucionais da compatibilidade de horários e do teto remuneratório que deverá ser obrigatoriamente respeitado.** (PARANÁ, TCE-PR, Pleno, 2013, grifo nosso)

Tal entendimento que foi posteriormente corroborado pelo Pleno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Paraná coaduna com a tese defendida no presente estudo, o acúmulo de um cargo, emprego ou função pública com o mandato eletivo de Vereador, mesmo na situação de presidente da Câmara Municipal, é lícito e amparado pela Constituição Federal.

A Carta Maior no artigo 38, inciso III, da CRFB não apresenta qualquer distinção entre o vereador que detém apenas o mandato eletivo e o vereador que agrega a atribuição de presidente da Câmara, para fins de verificação de acúmulo com outros cargos públicos, não cabendo ao intérprete distorcer tal mandamento.

## 5.2 Do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Consulta n.º 778093)

Tratou-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Águas Formosas-MG. A questão suscitada pelo Consulente é acerca da possibilidade ou não de servidor público municipal eleito vereador e presidente da Câmara Municipal, ocupar cumulativamente o cargo ou função para o qual fora efetivado mediante aprovação em concurso público de provas e títulos no Município.

Em resposta, o Ilustre Conselheiro Relator Eduardo Carone Costa exarou o seguinte entendimento que foi ratificado pelo Pleno do Egrégio TCE-MG:

Nesse sentido, nos termos da legislação em vigor, o servidor público ocupante de cargo efetivo e investido no mandato de vereador somente poderá assumir a presidência da Edilidade se comprovar a compatibilidade de horários entre o expediente normal da Câmara e a jornada de trabalho como servidor público efetivo. Saliente-se, contudo, que essa possibilidade deve respeitar eventuais impedimentos previstos em leis municipais, conforme contido no inciso IX do artigo 29 da Constituição da República. (MINAS GERAIS, TCE-MG, Pleno, 2009)

Neste ponto, a Consulta n.º 778093 acrescentou mais um elemento a ser observado quando da análise para aferição da possibilidade ou não da acumulação de cargos com o exercício da Vereança e presidência da Câmara Municipal. Trata-se da possibilidade da legislação municipal apresentar algum impedimento nos termos do que dispõe o artigo 29, inciso IX, da Carta Magna.

Pelo exposto, pode-se chegar ao seguro entendimento de que é lícita a acumulação de mandato eletivo de vereador na condição de Presidente da Câmara Municipal com um outro cargo, emprego ou função pública desde que: i) haja compatibilidade de horários; ii) a remuneração total composta pelo subsídio do vereador acrescido da gratificação de Presidente da Câmara e o vencimento do cargo, emprego ou função pública não pode ser superior ao subsídio do Prefeito da mesma cidade em respeito ao teto remuneratório; iii) não haja legislação municipal apresentando outras vedações.

Por óbvio que todos esses aspectos devem ser verificados em cada caso concreto.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade administrativa é demasiadamente complexa, uma vez que os administradores estão adstritos ao que o regime jurídico administrativo, com todo seu conjunto de regras e princípios, determina.

Trata-se, pois, de um viés do princípio da legalidade em seu sentido estrito, já que a administração só pode fazer o que a lei determina.

Neste cenário, tratou-se ao longo do presente trabalho acerca da possibilidade de acumulação de cargos, funções, empregos públicos com um mandato eletivo, especificamente, a situação dos Vereadores que exercem a função de presidente da Câmara Municipal. Para tanto, inicialmente foram tecidos pequenos comentários introdutórios aos agentes públicos e duas de suas subespécies, dos agentes políticos e servidores públicos.

Verificou-se os aspectos constitucionais acerca da temática de acumulação de cargos públicos, constatando-se que a Constituição Federal ao apresentar como regra geral a impossibilidade de acumulação, determina exceções em que a acumulação será lícita desde que preenchidos os requisitos da compatibilidade de horários e respeito ao teto remuneratório do artigo 37, XI, da CRFB. Destacou-se que tais exceções representam situações taxativas, não permitindo interpretação extensiva, para aumentar o alcance da norma, mas também afastando-se as interpretações restritivas, que tentam reduzir o seu teor.

Em que pese a existência de um precedente judicial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Apelação Cível n.º 1.0486.09.020913-2/001) em que o Desembargador Relator entende não haver a compatibilidade de horários entre o exercício do mandato eletivo de Vereador que também exerce o cargo de Presidente da Câmara Municipal e a atividade do serviço público, *data venia*, discordou-se de tal posicionamento.

Pelo conhecimento fatídico da realidade existente nas Câmaras Municipais, especialmente a dos municípios do interior, constata-se que a atividade da vereança resume-se em quase sua totalidade às sessões ordinárias que ocorrem normalmente duas ou três vezes ao mês, no turno noturno, enquanto que as atribuições do Presidente da Casa Legislativa são assessoradas por contador e advogado, em virtude de serem atribuições técnicas. Quanto ao teto remuneratório, estabeleceu-se que a soma das remunerações não devem ultrapassar o subsídio dos Prefeitos de cada município utilizado como parâmetro.

Apesar de não se prescindir da análise da casuística, pelo texto constitucional não percebe-se qualquer vedação ao acúmulo do mandato eletivo de Vereador, mesmo quando exercendo as atribuições de Presidente da Câmara, com outro cargo, emprego ou função pública, bastando apenas que se demonstre a compatibilidade de horários e respeito ao teto remuneratório. Não há que se falar em incompatibilidade presumida pelo simples fato de se ter um vereador-presidente de Câmara, vez que a Constituição Federal não faz essa distinção, bem como refutou-se a existência de tríplice acumulação, vez que a função de Presidência de casa legislativa assemelha-se à natureza jurídica de função gratificada e não de cargo, emprego ou função pública.

Ratificando o entendimento defendido, há pelo menos duas consultas formuladas perante o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Processo n.º 581607/12) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Processo n.º 778093), em que se enfrentou especificamente a temática do presente estudo. Quanto ao entendimento do TCE-PR, extraiu-se que a Carta Maior no artigo 38, inciso III, da CRFB não apresenta qualquer distinção entre o Vereador que detém apenas o mandato eletivo e o Vereador que agrega a atribuição de Presidente da Câmara, para fins de verificação de acúmulo com outros cargos públicos, não cabendo ao intérprete distorcer tal mandamento, o que determina que a acumulação seja lícita quando se percebe a compatibilidade de horários e respeito ao teto remuneratório constitucional.

Quanto ao posicionamento do Egrégio TCE-MG, além dos requisitos já informados, acrescentou-se a necessidade de observância da legislação local de cada município, uma vez que o artigo 29, IX determina que a lei orgânica de cada ente poderá estabelecer outras proibições e incompatibilidades para o exercício da vereança.

À vista disso, pode-se assegurar a legalidade do acúmulo de mandato eletivo de vereador, mesmo quando presidente da Câmara Municipal, com outro cargo, emprego ou função pública, inclusive com cumulação das remunerações, quando demonstrado, caso a caso, a compatibilidade de horários, respeitando o teto remuneratório e a ausência de vedações na legislação local, consoante o ordenamento jurídico vigente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. \_\_\_\_\_ Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta n.º 778093. Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, 01 de julho de 2009, Conselheiro Eduardo Carone Costa (Relator). Disponível em: <<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça-MG. Apelação cível n.º 1.0486.09.020913-2/001 7, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 04/07/2013, Câmaras Cíveis/4.ª Câmara Cível. Data de publicação: 10.2013. Disponível em: Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/115978726/apelacao-civel-ac-10486090209132001-mg>>. Acesso em: 30 jul. 2016

PARANÁ (Curitiba), TCE-PR, Processo n.º 603831/07. Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em Curitiba, 19 de março de 2009, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca/Relator. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio 2016.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

# REPRESENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL E A CRISE ENFRENTADA ENTRE OS ANOS DE 2000 A 2015

## REPRESENTATION OF POLITICAL POLITICIANS IN BRAZIL AND THE CRISIS FACED BETWEEN 2000 AND 2015

**Débora Gomes Galvão**

Mestre em Ciência Política pela UFPI

Especialista em Direito e Processo Previdenciário

Especialista em Direito Administrativo

Assessora na Secretaria de Estado do Planejamento

### RESUMO

A expansão da democracia foi um dos fenômenos políticos mais importantes do século XX. Apesar dos grandes avanços democráticos vistos por toda parte, a insatisfação política, a desconfiança de partidos cresce nas novas e velhas democracias. O artigo tem como objetivo demonstrar a crise de representatividade dos partidos políticos no Brasil (2000 a 2015). Utilizei dados extraídos de *surveys* aplicados por centros de pesquisa e estudos acadêmicos.

**Palavras-chave:** Eleições. Representação partidária. Partido político. Conduta eleitoral.

### ABSTRACT

The expansion of democracy was one of the most important political phenomena of the twentieth century. In spite of the great democratic advances seen everywhere, the political dissatisfaction, the distrust of parties grows in the new and old democracies. The article aims to demonstrate the crisis of representation of political parties in Brazil (2000 to 2015). I used data extracted from surveys applied by research centers and academic studies.

**Keywords:** Party representation. Political party. Electoral Conduct.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, presenciamos fenômenos políticos que colocam em evidência a importância dos estudos sobre o comportamento político. O presente artigo versa sobre comportamento político eleitoral, destacando o papel dos partidos políticos como meio de representação da população. Em vista disso, neste estudo, parto da hipótese de que os partidos políticos estão sofrendo crise de representação no cenário político brasileiro. Através da ampla literatura estudada, tenho como objetivo através de dados empíricos testar essa hipótese. Utilizarei como base empírica as pesquisas *survey* extraídas dos centros de pesquisa e estudos acadêmicos,

sobretudo, o Latinobarômetro,<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE),<sup>2</sup> Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Datafolha Instituto de Pesquisas.

No Brasil há uma literatura significativa sobre a temática da representação política, modelo adotado no nosso sistema político, tendo em vista que vivemos em uma democracia representativa, em que os eleitores escolhem seus representantes através do sufrágio universal.

Todos esses eventos colocam os estudos sobre cultura política, comportamento eleitoral na ordem do dia e suscitam uma série de perguntas de pesquisa: Os cidadãos sentem-se representados por partidos políticos? São os partidos uma instituição em crise? Os eleitores confiam nas instituições políticas? Existe lealdade partidária? O voto é no candidato ou no partido?

O diagnóstico de parte da literatura é predominante na linha de que os eleitores têm se afastado dos partidos em boa parte das democracias. O que se evidencia mediante os índices baixos de filiação, militância e identificação partidária, pelo menor peso do voto partidário e pela maior desconfiança nas instituições (KATZ; MAIR, 1994; WOLINETZ, 1990; DALTON; WATTENBERG, 2000; BAQUERO, 2000; WEBB, FARREL E HOLLIDAY, 2002; MAIR, 2015). Tal distanciamento pode desencadear em consequências como a crise ou transformação do modelo democrático ao qual estamos inseridos, bem como despertar novos meios de mobilização política em detrimento dos papéis partidários.

Em contrapartida, mesmo havendo o citado distanciamento, é atribuída aos partidos, em quase todas as democracias — em uma mais, e em outras menos —, a responsabilidade de conquistar e escolher candidatos, organizar o processo eleitoral, bem como mobilizar eleitores, representar interesses da população, implementar políticas públicas, ocupar assentos no parlamento, isto é, governar e fazer a oposição. Assim, os partidos vêm atuando nas três arenas da democracia representativa: eleitoral, parlamentar e governamental.

Os partidos políticos como objetos multifacetados, ou seja, com atuação em várias arenas, podem estar perdendo a capacidade em determinadas áreas e em outras não. Por esse motivo, para alguns cientistas políticos, em outra direção aos que corroboram com a crise, não há um declínio dos partidos, mas simplesmente uma adaptação aos novos tempos (SELLE e SVASAND, 1991; MANIN, 1995). As mudanças pelas quais os partidos estão passando seriam apenas necessárias adaptações ao macro ambiente político e econômico atual (KITSCHOLT, 2004).

Através dos problemas e inferências que o debate teórico nos remete, tornou-se possível enumerar questionamentos provenientes da literatura que proporcionaram o embasamento metodológico desta pesquisa e a construção de um estudo sobre a representatividade dos partidos políticos na conjuntura política brasileira contemporânea.

A análise da desconfiança nas instituições contribuiu para fornecer subsídios à questão central deste artigo. Para tanto, as principais instituições analisadas foram os partidos políticos e o congresso nacional. Esta análise justifica-se porque a confiança nas instituições, a lealdade partidária, o voto partidário, a volatilidade eleitoral e, sobretudo, a representatividade seriam, então, explicações para a crise de representatividade dos partidos políticos. Em outras palavras, se os cidadãos desconfiam das instituições, não confiam nos partidos políticos, não são leais a estes, votam no candidato, são voláteis e se abstêm. Em suma: a relação entre o eleitorado e os representantes encontra-se estremecida.

---

1 Latinobarômetro é um estudo da opinião pública em que são aplicadas anualmente 20 vinte mil entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 600 milhões de habitantes.

2 Estudo anual que monitora a evolução da confiança da população em instituições e grupos sociais. Entre as instituições monitoradas, estão: bombeiros, Forças Armadas, bancos, sistema judicial, governos, partidos políticos, igrejas e imprensa.

Diante da interpretação acima, analisou-se a hipótese de que os partidos políticos são uma instituição que está passando por uma crise de representatividade, entre outros motivos, devido à interpretação segundo a qual as instituições (Congresso e partidos políticos) carecem de confiança e simpatizantes. Logo, é plausível afirmar que estas variáveis são fatores centrais para a verificação da crise de representatividade pela qual vêm passando os partidos políticos.

Para a análise das especificidades do caso brasileiro, incorporou-se a esta pesquisa um paralelo com estudos já feitos em ordem nacional e internacional. Um trabalho exemplar foi o realizado por Peter Mair (2015), em pesquisa pela Europa Ocidental, no qual constatou que, a partir dos anos noventas os partidos políticos vêm sofrendo queda na sua representação. Outra de suas conclusões se refere à importância dos partidos, uma vez que estão cada vez menos necessários na representação e intermediação de interesses nas democracias consolidadas. Isso porque, a seu ver, a articulação de interesses e das demandas populares acontecem fora das instituições partidárias.

Acredito que através desta conexão seja possível também avaliar o caso brasileiro, pois o autor trata de democracias consolidadas como a brasileira, que enfrenta a falta de confiança, abstenção eleitoral, baixa representação e distanciamento do eleitorado dos partidos políticos. Portanto, infere-se que devido a uma série de razões — a exemplo de mudanças nos partidos e na sociedade — seja crescente a incapacidade dos partidos para funcionarem como agentes de representação.

## 2 REPRESENTAÇÃO: PARTIDOS POLÍTICOS E O PERSONALISMO POLÍTICO

A expansão da democracia foi um dos fenômenos políticos mais importantes do século XX, mas a situação da segunda década do século XXI implica em uma incongruência. A despeito dos importantes avanços democráticos vistos por toda parte, a insatisfação política, a desconfiança de partidos e a descrença de governos crescem nas novas e velhas democracias. Isto é, apesar do aumento de países democráticos, as correntes falhas nos modelos apresentados de democracia têm inspirado os estudos de analistas, exigindo-se um aprofundamento dessa realidade para que seja possível progredir na elucidação de suas causas.

Os partidos políticos atuam de maneira determinante nas três arenas fundamentais da democracia representativa: eleitoral, parlamentar e governamental.

É pertinente constatar que existe um pressuposto abstrato na própria existência dos partidos políticos. Deste modo, tais instituições funcionam como base ideológica para as diversas maneiras que os indivíduos possuem de interpretar a realidade do mundo. Na observação de Duverger (1980, p. 100), “poderíamos afirmar que os eleitos representam seus eleitores não como um mandatário representa seu mandante, mas como uma fotografia representa o objeto fotografado”.

Nesse sentido, García-Pelayo (1986, p. 20) destaca que só os partidos podem “converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos mais ou menos difusos de parcelas da população em pretensões precisas e concretas”. Assim, são os partidos políticos, representando o povo, que organizam estratégias ideológicas para o convencimento dos seus eleitores, através de programas bem definidos.

Deste modo, os partidos funcionam como filtros para selecionar ou recrutar os indivíduos que formarão a representação das democracias, especialmente quando no país necessita-se de filiação partidária, como é o caso do Brasil. A filiação partidária é o ato pelo qual um eleitor aceita, adota o programa e passa a integrar um partido político. Esse vínculo que se estabelece entre o cidadão e o partido é condição de elegibilidade, conforme disposto no artigo 14, parágrafo 3.º, inciso V da Constituição Federal.

Assim, cabem às instituições políticas o indispensável papel de recrutar e selecionar aqueles que terão a oportunidade de alcançar os cargos de poder. No entanto, mesmo com o papel central dos

partidos políticos na escolha dos representantes, nos países ocidentais vêm se discutindo a crise de representatividade dessas instituições.

Antes, tais instituições possuíam ideologias que caracterizavam o partido, e quando os representantes chegavam ao poder, cumpriam com as propostas apresentadas ao eleitorado. Nos dias atuais, notamos campanhas baseadas no personalismo, em que os governantes chegam ao poder não pelas políticas que apresentam e pela proximidade com seus eleitores, e sim pela habilidade na propaganda e na utilização dos meios de comunicação de massa. Segundo Bernard Manin:

A personalidade dos candidatos parece ser um dos fatores essenciais na explicação dessas variações: as pessoas votam de modo diferente, de uma eleição para a outra, dependendo da personalidade dos candidatos. Cada vez mais os eleitores tendem a votar em uma pessoa, e não em um partido. Esse fenômeno assinala um afastamento do que se considerava como comportamento normal dos eleitores em uma democracia representativa, sugerindo uma crise de representação política. (1995, p. 26)

Esse mesmo autor aponta duas causas para as transformações na representatividade: o advento dos meios de comunicação de massa e o personalismo político. Os meios de comunicação política acometem a relação de representação. Os candidatos se comunicam diretamente com seus eleitores através do rádio e da televisão, um papel que antes era exercido pelos partidos políticos.

Isto é, não notamos a presença de liderança, chefes políticos ou burocratas, porém percebemos os meios de comunicação realizando esse papel, e mais, realçando a personalidade dos candidatos através da comunicação de massa. Ou seja, o vitorioso nas democracias modernas passa a ser aquele que detém a melhor forma de comunicação, sendo a democracia do público o reinado do "comunicador". (MANIN, 1995, p. 26)

### 3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTIDOS POLÍTICOS: PROBLEMÁTICA

Os partidos políticos estão no centro da representação política, enquanto orientadores da conquista, do exercício e da manutenção do poder. Esta centralidade decorre do próprio papel desempenhado por estes no sistema político (WARE, 2004, pp. 25-31). Eles organizam o processo eleitoral, recrutam os candidatos e, por último, preparam e implementam decisões políticas.

O modelo de democracia representativa, adotado em várias sociedades complexas, precisa de instituições políticas que garantam o seu funcionamento. E apesar das críticas aos partidos,<sup>3</sup> são estes que têm assegurado a manutenção do modelo democrático representativo. Isto se deve, em grande parte, ao fato da democracia representativa conferir aos partidos políticos um lugar central, razão pela qual o monopólio da representação política é atribuído a eles (DALTON E WATTENBERG, 2000, pp. 261-262).

No processo representativo, os partidos políticos se encontram intrinsecamente ligados à eleição e ao voto. A eleição é um dos valores característicos do regime democrático. Nesse sentido, este processo político associa-se à noção de democracia representativa, isso porque é um mecanismo central de constituição do governo representativo. Ou, como preceitua Duverger (1985, p. 58), "é uma pedra angular das democracias liberais, que se baseiam no princípio segundo o qual para alguém exercer governo sobre os outros, uma vez que todos são livres e iguais, é preciso que seja escolhido para assim o fazer".

3 Este assunto será abordado de forma minuciosa no próximo tópico.

Dahl (1998) coloca a eleição política como requisito essencial à democracia, considerando esta como "instituição política" de base das modernas democracias representativas. A eleição resulta da necessidade de eleger representantes para condução dos assuntos políticos. Nestes termos, a eleição se torna uma forma de democracia, uma vez que o povo elege seus representantes de forma periódica e justa. Ao traduzir a vontade do eleitor, o voto concretiza o princípio da representação popular.

Dito isso, menciona-se uma problemática que está presente na literatura: estariam os eleitores se sentido representados pelos partidos políticos? Haveria uma crise de representação?

A democracia consolidada no século XX caracteriza-se pela competição política e pelos partidos políticos organizarem as eleições, processo essencial para a legitimação dos representados. Historicamente, os partidos sempre foram considerados essenciais para o funcionamento da democracia representativa. Conforme Baquero:

Embora, ao longo da história, os partidos permanentemente tenham demonstrado sua ineficiência nas tarefas de mediação efetiva das demandas entre Estado e sociedade, nunca houve questionamento sobre sua importância e significado a democracia. Assumia-se que as crises eram temporárias e cíclicas. De fato, em determinados contextos, a desconfiança com a política e com as instituições políticas são vistas como um sinal de saúde da democracia, desde que não comprometa os princípios da democracia deliberativa. (2000, p. 151)

Portanto, os partidos, enquanto instituições, sempre foram considerados essenciais e, mesmo diante de certa ineficiência, como não há índices consistentes nem são feridos os princípios da democracia deliberativa, não há necessidade e motivo para falar em crise, segundo Baquero.

No entanto, no diagnóstico de parte da literatura existe uma crise da democracia representativa, expressa através dos partidos políticos que aparentam um declínio na importância nas democracias contemporâneas, ainda de acordo com o autor. Esse declínio levou a uma reorientação dos estudos sobre partidos políticos a fim de avaliar as novas relações políticas entre o Estado e sociedade civil.

Um dos primeiros estudos sobre a crise é de Kirchheimer (1990). O autor analisa a transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental em 1960 e mostra como os partidos perderam identidade, fazendo-os não se distinguirem ideologicamente e programaticamente. A "desideologização" teve a ver com as mudanças que o sistema partidário europeu sofreu a partir da década de 1960, definido às mudanças da sociedade europeia e também da estratégia dos partidos, orientando de forma *catch-all*. Num partido popular *catch-all*, é abandonando os esforços antes voltados para o enquadramento intelectual e moral das massas, e concentra-se mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato.

Os partidos de massa surgiram na metade do século XIX e início do século XX. Tais partidos integraram muitos trabalhadores, ficando clara a posição de Duverger sobre a variável de ideologia como explicativa da organização partidária. As suas principais características são: i) organização interna muito intensa; ii) forte articulação estrutural entre as instâncias partidárias; iii) rigor nos requisitos para filiação; iv) os membros do partido financiavam entre si; v) doutrina forte (DUVERGER, 1980).

Ou seja, aqueles partidos de massa que se caracterizavam fortes ideologicamente e que tinham uma identificação com determinada parcela da população perderam a vez para partidos que apenas queriam chegar ao poder, mesmo que para isso precisassem perder suas características formadoras iniciais.

## 4 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O CASO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA COMPARADA (2000-2015)

A transição da democracia brasileira, até a consolidação, inicia-se no Regime Militar até Constituição de 1988, modificando as relações entre o Estado e a sociedade. Tal modificação ficou clara na junção entre a representação e a democracia. No cenário pós 88 a democracia deixa de ser oculta e passa a ser a ideia-força da representação. Nesse contexto, o sistema político é marcado pela pluralização do sistema partidário; democratização do sistema eleitoral; reorganização político-administrativa do país; ampliação dos direitos e consolidação da soberania popular. Desta feita, as mudanças ocorridas não se limitaram à arena eleitoral e à representação, mas foram além disso.

Assim, no Brasil pós-88, quando a democracia veio a se consolidar, passamos a ter uma democracia representativa, na qual os cidadãos, através do sufrágio universal, também garantido pela Carta Magna, passaram a votar nos candidatos que deverão representá-los durante os anos de mandato.

A redemocratização trouxe uma série de mudanças com o fortalecimento da representação, o aparecimento do pluripartidarismo, o surgimento do primeiro partido de massas, o Partido dos Trabalhadores (PT), e a organização dos três Poderes (KECK, 1992; AVRITZER, 2009).

Desde a Constituição de 1988, consubstanciou-se a organização da República brasileira, a qual, no seu artigo primeiro, parágrafo único, declara que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Portanto, a soberania popular é exercida através do sufrágio universal, mediante o qual a população escolherá os representantes, que devem estar filiados a partidos políticos, e estes, por sua vez, assumirão o poder para cumprir seus mandatos.

No entanto, consoante período contemporâneo e discussão abordada nesta pesquisa, os partidos políticos que são o centro da democracia representativa, modelo adotado no Brasil, vêm passando por situação de crise na representação, o que se constata pela abstenção eleitoral, volatilidade, baixa lealdade, desconfiança nas instituições e, também, declínio de identificação com os partidos políticos. Consoante MOISÉS:

O distanciamento entre a participação política e a resolução de problemas sociais, cria a sensação de impotência no eleitorado que, cada vez mais, sente-se alijado das decisões políticas. Daí a apatia que se traduz na maior parte das democracias políticas ocidentais, no aumento da abstenção. Desta forma, abre-se espaço ao desencanto, a apatia e até a hostilidade em face de distorções que, muitas vezes, envolvem políticos e instituições democráticas. (2005, pp. 33-63)

A sensação de impotência do eleitorado torna-se evidente na apatia da população para com os partidos políticos (instituição democrática). Como descrito anteriormente, depois dos anos noventa, os partidos políticos vêm sofrendo queda na sua representatividade, não só no Brasil, mas, em vários países.

Consoante Mair (2015), apesar de antes dos anos 90 os dados ainda não serem tão expressivos para se falar em uma crise de representação dos partidos políticos, após 1990 notou-se que os dados se tornaram expressivos e alarmantes, uma tendência profunda que não pode ser ignorada, pois tornou-se uma tendência geral das democracias consolidadas, conforme demonstrou através de vasta pesquisa na Europa Ocidental.

No modelo de Manin (1995), o poder era exercido pelos candidatos que conquistavam a confiança de seus governados, sobretudo porque mantinham um laço de relação pessoal. Este era o governo representativo do tipo parlamentar. Com a atual crise de representação, o eleitorado, não tem mais aproximação com os representantes, o que torna recorrente o distanciamento entre os representantes e representados, sobretudo em razão da aproximação dos representantes com o governo para fins de financiamento.

Com tal distanciamento, o voto conquistado a duras penas passou a ser deixado de lado pela população, que já não participa da política e tem uma baixa lealdade partidária, já que os atuais partidos são pouco diferentes ideologicamente, com cada vez mais frequente personalização da política e a pouca confiança nas instituições como os partidos políticos. Meneguello, que analisa partidos e eleições, corrobora com a ideia de crise:

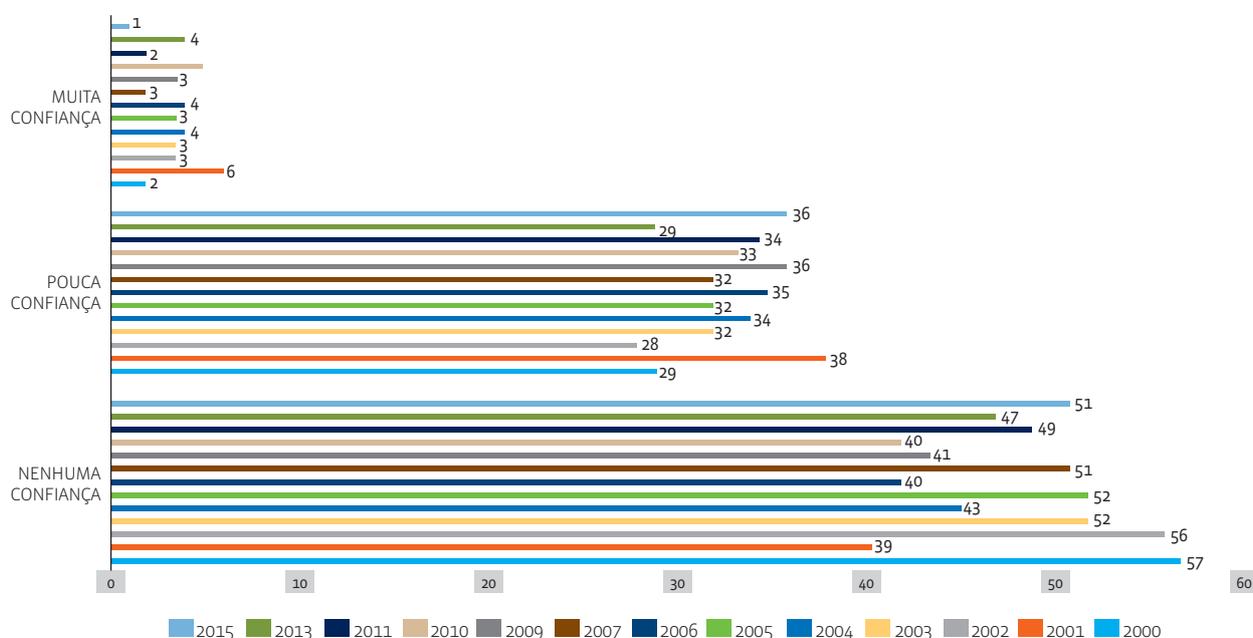
Um conjunto grande de análises internacionais vem mostrando uma tendência à constituição de um cenário adverso às instituições tradicionais partidárias e representativas, marcado, sobretudo pelo descrédito nos partidos, nas eleições e nos próprios governos como atores responsáveis aos interesses do público. A mesma tendência declinante ocorre para a confiança em instituições [...] esses estudos apontam o declínio da participação eleitoral nas democracias consolidadas e a intensificação de formas mais participativas de ativismo político. (MENEGUELLO, 2003, p. 346)

O que se constata na literatura é que há uma tendência geral do declínio da identificação com partidos políticos. Dito isso, para a realização desta pesquisa, que parte da hipótese de Crise de Representatividade dos Partidos Políticos dos anos 2000 a 2015, utilizei metodologicamente de uma abordagem quantitativa a partir dos dados disponíveis nos centros de pesquisa e estudos acadêmicos. Desta forma, utilizei uma base de dados secundária.

Foram escolhidos centros de pesquisa, como o Latinobarômetro, o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Datafolha Instituto de Pesquisas, porque seus questionários contêm uma quantidade significativa de perguntas sobre representação por partidos políticos. Depois de realizada a coleta, passei para o procedimento de análise dos dados que será exposto.

Através dos dados colhidos, infere-se que no Brasil, assim como na Europa Ocidental pesquisada por Mair (2015), também há uma evidente crise de representação dos partidos políticos. Assim, vejamos o resultado de uma pesquisa realizada pelo Latinobarômetro em 2015 exposta no gráfico 01.

**Gráfico 01: Confiança nos partidos políticos-Brasil 2000-2015.**



Fonte: Latinobarômetro

Através do gráfico 01, nota-se que a confiança dos brasileiros nos partidos políticos de 2000 a 2015 só tem declinado, caindo para a apenas 1 % da população que possui muita confiança, em 2015. Os partidos políticos vêm se enfraquecendo e perdendo o apoio da população que já não mais os concebem como base institucional de sua politização. Há, por decorrência desse fenômeno, uma frequente presença da personalização política e do marketing político, sobretudo depois do advento dos meios de comunicação de massa. Consoante Meneguello:

[...]um conjunto grande de análises internacionais vem mostrando uma tendência à constituição de um cenário adverso às instituições tradicionais partidárias e representativas, marcado, sobretudo pelo descrédito nos partidos, nas eleições e nos próprios governos como atores responsivos aos interesses do público. A mesma tendência declinante ocorre para a confiança em instituições [...] esses estudos apontam o declínio da participação eleitoral nas democracias consolidadas e a intensificação de formas mais participativas de ativismo político. (MENEGUELLO, 2003, p. 346).

A propensão para o declínio dos partidos políticos, aliada a diminuição do interesse partidário e desconfiança nas instituições foi observada em vários países no contexto das democracias ocidentais. O que leva os partidos políticos a não serem mais explicativos do comportamento eleitoral, com evidência do personalismo dos candidatos, em detrimento do partido ou da ideologia política (DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2003).

No Brasil, os partidos políticos são objeto de ampla desconfiança dos cidadãos, tanto que consoante pesquisa realizada em 2015 pelo IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística) — a qual avaliou a confiança em outras instituições políticas brasileiras, tais como as eleições, o sistema eleitoral, o governo federal, o presidente da república, o congresso nacional — os partidos políticos estão com os menores índices de aceitação da população. Os partidos políticos de 2009 a 2015 permanecem como a instituição que possui menos confiança diante do eleitorado; em 2009, por exemplo, aparece com apenas 31 %, e em 2015, com apenas 17 % do eleitorado brasileiro, consoante tabela 01 a seguir.

As instituições pesquisadas buscam representar diferentes setores da sociedade brasileira, e a pesquisa coloca a confiança nas instituições democráticas como as últimas da lista. Assim, as instituições privadas gozam de mais confiança que as instituições da democracia, estando os partidos políticos com apenas 17 % de aceitação, índice que só vem decaindo desde os anos 2000, em que o índice era de 31 %.

**Tabela 01: Confiança nas instituições-Brasil-2009-2015 ( %)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77	73	81
Igrejas	76	73	72	71	66	66	71
Forças Armadas	71	69	72	71	64	62	63
Meios de Comunicação	71	67	65	62	56	54	59
Escolas Públicas	62	60	55	55	47	56	57
Empresas	61	60	59	57	51	53	53
Organizações da Sociedade Civil	61	61	59	57	49	51	53
Polícia	52	52	55	54	48	48	50
Bancos	61	58	57	56	48	50	49
Poder Judiciário, Justiça	52	53	49	53	46	48	46
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41
Sistema Público de Saúde	49	47	41	42	32	42	34

continua

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Governo da cidade onde mora	53	50	47	45	41	42	33
Eleições, Sistema Eleitoral	49	56	52	47	41	43	33
Governo Federal	53	59	53	53	41	43	30
Presidente da República	66	69	60	63	42	44	22
Congresso Nacional	35	38	35	36	29	35	22
Partidos Políticos	31	33	28	29	25	30	17

Fonte: IBOPE.<sup>4</sup>

No Brasil, a participação eleitoral, se dá, dentre outras formas, através do voto obrigatório. O voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos e menores de setenta anos que estejam em pleno gozo de seus direitos políticos. Consoante dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>5</sup>, nas eleições brasileiras de 2008 a 2014, mais da metade dos eleitores com mais de setenta anos deixaram de votar. O índice de abstenção foi bem acima da faixa entre 16 % e 24 % dos eleitores em geral.

Dentre as justificativas obtidas pelos maiores de setenta anos, o IBOPE<sup>6</sup> ouviu que estes tinham cansado de votar e preferiam aproveitar a vida. Inference-se da pesquisa que muitos brasileiros estão insatisfeitos com a atuação dos representantes e preferem abster-se da participação eleitoral:

Entre os entrevistados que optaram por não votar mais, desde que atingiram uma idade em que foram desobrigados disso, o estudo mostra que há maior distanciamento de questões ligadas à sociedade em geral, pois parecem preocupados quase que apenas com eles mesmos e com sua família. Eles demonstram falta de credibilidade em relação aos governos e governantes, bem como certo desânimo quanto à possibilidade de mudanças em prol do cidadão.<sup>7</sup>

Pesquisa Datafolha,<sup>8</sup> realizada em 2014, mostra que 57 % dos brasileiros, entre dezoito e setenta anos, não votariam nas próximas eleições caso o voto fosse livre. Os dados apontam que a taxa dos brasileiros que não votariam caso o voto não fosse obrigatório é a maior já registrada pelas pesquisas Datafolha.

Os brasileiros mostram distanciamento, pouca ou nenhuma confiança nas instituições democráticas, com dados evidenciando que muitos só votam em razão do voto ser obrigatório, seguindo a mesma tendência de crise de representação dos partidos políticos nas democracias consolidadas.

Manin (2013), na sua reconsideração da democracia de público, aponta a falha dos partidos políticos na mediação social e o distanciamento dos representantes dos representados, em contraste com o modelo representativo do tipo parlamentar no qual havia uma aproximação dos eleitores com os candidatos.

Mair e Van Biezen (2001), analisando as democracias europeias, constatam que os partidos políticos são caracterizados por crescentes níveis de promiscuidade, a exemplo o Partido Trabalhista britânico construiu uma aliança informal, mas pioneira, com os liberais; na Itália, a incorporação da

4 Cf.: Pesquisa de evolução da participação eleitoral, pp. 1-14. Disponível em: <[http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf)> Acesso em 16 jan. 2017

5 Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/abstencao-de-eleitores-com-mais-de-70-anos-oscila-entre-53-e-64-nas-ultimas-seis-eleicoes/>> Acesso em: 16 jan. 2017.

6 Idem.

7 Idem ibidem.

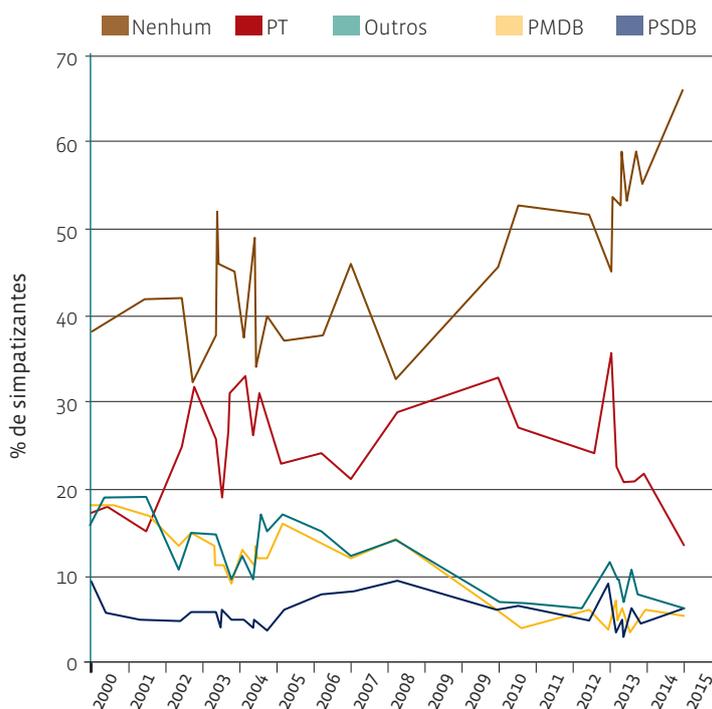
8 Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2014/05/1453158-rejeicao-a-voto-obrigatorio-atinge-61-e-alcanca-taxa-recorde-entre-brasileiros.shtml>> Acesso em: 19 jan. 2017.

anteriormente fascista Aliança Nacional numa coligação de direita foi seguida por outro governo singular que incluiu tanto os antigos comunistas como os antigos democratas-cristãos. Portanto, os padrões de formação de governo há muito estabelecidos são hoje facilmente abandonados e vários partidos que foram no passado inimigos tradicionais encontram atualmente um terreno governamental comum.

Assim, há um distanciamento dos representantes com os representados, o que se infere pela pequena parcela da população que simpatiza com os partidos políticos, com quase 70 % da população não simpatizando com nenhum dos partidos. Esses dados só vem subindo desde o ano de 2000, com aumento de quase 30 %, o que se nota no gráfico 02 extraído de pesquisa do IBOPE realizada em 2015.

Mesmo os partidos políticos estando no centro da representação política, enquanto orientadores da conquista, exercício e manutenção do poder, os índices de nenhuma simpatia com os partidos só aumentam no século XXI.

**Gráfico 02: Pessoas que simpatizam com os partidos políticos-Brasil 2000-2015 (%).**



Fonte: IBOPE

No Brasil vivemos em um Estado Democrático de Direito, tendo no centro disto os partidos políticos. O trabalho aponta uma fragilidade pela qual passam as instituições no Brasil, principalmente os partidos políticos e o congresso nacional, através dos índices baixos de confiança, proximidade, capacidade de representação e abstenção eleitoral. Este estudo comprovou, portanto, que consoante atinou Mair (2015), em sua pesquisa na Europa Ocidental, que os números não podem ser ignorados e que a tendência de uma crise de representação dos partidos políticos se segue nas democracias consolidadas, incluindo nestas o Brasil, bem como muitos países da América Latina.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através das informações coletadas na presente pesquisa, atingiu-se um diagnóstico geral: os partidos políticos passam por crise de representatividade perante o eleitorado brasileiro entre os anos de 2000 a 2015. Partindo desse pressuposto, foi possível constatar através da análise empírica, bem como da reunião das concepções interpretativas do fenômeno, que as instituições políticas brasileiras, principalmente os partidos políticos e o congresso nacional, possuem pouca confiança, pouca proximidade e pouca simpatia dos seus representados.

Este estudo mostrou que não se pode mensurar a crise de representatividade dos partidos políticos sem as variáveis aqui adotadas, quais sejam: confiança nos partidos políticos, instituições e no congresso nacional, a participação eleitoral, a representação pelos partidos políticos e no congresso nacional, a proximidade e simpatia com os partidos políticos. Os partidos políticos estão no centro do sistema representativo político, são orientadores da conquista, organizam o processo eleitoral, recrutam candidatos, além de preparar e implementar decisões políticas. No entanto, esse papel determinante dos partidos políticos vem sofrendo uma crise.

Na trajetória do trabalho foram utilizadas pesquisas empíricas desenvolvidas em outros países, especialmente a de Peter Mair (2015) feita na Europa Ocidental, na qual o autor constatou a debilidade dos partidos políticos como representantes da sociedade, demonstrando que os partidos pouco se diferenciam no campo ideológico, e que existe uma aproximação com o Estado e o desaparecimento do antigo partido de massas. Aponta ainda a grande volatilidade eleitoral, com os eleitores escolhendo os candidatos de forma personalista e menos através de partido, inclusive decidindo seu voto perto do dia das eleições, demonstrando a baixa lealdade partidária, pois poucos eleitores de fato votam através de partidos políticos. O personalismo político fica em evidência através do surgimento dos meios de comunicação de massa, e Dalton (2000), Pippa Norris (2002), Wattenberg (2002), Mair (2015) asseveram que os partidos políticos perderam a posição de explicadores do processo eleitoral, evidenciando o surgimento dos meios de comunicação de massa como formadores de opinião política, em detrimento dos partidos políticos como meio de politização. Se os eleitores votam em partidos diferentes, é porque não têm lealdade, o que assevera mais ainda o personalismo político e a prática da volatilidade eleitoral. Para Van Biezen (2009), os cidadãos estão muito menos dispostos a assumir compromisso e obrigações com os partidos políticos. Essa característica é onipresente em todas as democracias consolidadas.

Mair (2015), além de apontar a volatilidade dos eleitores que mudam de partido em eleições distintas e sem qualquer lealdade partidária, aponta que os próprios partidos perderam sua caracterização essencial, pois para vencer no jogo político, ou seja, angariar votos, precisam desvencilhar-se de suas características primordiais; aponta ainda que os partidos socialistas procuram votos da classe média, os partidos liberais votos da classe trabalhadora, e os partidos do campo votos urbanos.

Outro aspecto enfatizado por Mair (2015) é o distanciamento dos partidos com a sociedade civil, a qual representa, e a aproximação destes com o Estado, ficando este último com o papel financiador. Assim, as organizações partidárias ficam mais distantes dos representantes e mais orientadas pelo governo. Infere-se que os partidos estão cada vez menos necessários para processar a representação de interesses, saindo os partidos da esfera da democracia popular, o que antes caracterizava os partidos de massa. Com o desaparecimento dos partidos de massa e a aproximação dos partidos com o Estado, estes perderam suas características classistas, tendo como objetivo o sucesso eleitoral, levando-os a procurar apoio e votos em diferentes setores da sociedade, enfraquecendo a divisão esquerda-direita e a ideologia partidária.

Em recente estudo, Veenendal (2016) mostrou que têm seis pequenas ilhas do Pacífico que vivem em democracia sem partidos políticos, afirmando que empiricamente isso pode ser possível, predominando na República de Palau uma política personalista, corroborando o enfraquecimento dos partidos políticos

e a crise de representatividade.

O autor evidencia a possível presença de um modelo democrático sem partidos políticos, e menciona o personalismo político, já muito presente desde o surgimento dos meios de comunicação de massa, atualmente mais utilizados que os partidos. Parcela significativa da população Europeia vota em candidatos, sem influência partidária, o que ratifica as teses de Mair (2013) as quais mostram a volatilidade, os votos personalistas e pouca lealdade partidária.

Trazendo a pesquisa para o contexto brasileiro, através de dados colhidos dos centros de pesquisa, Latinobarômetro, Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Datafolha Instituto de Pesquisas, estes demonstram que o Brasil segue a mesma tendência da Europa Ocidental pesquisada por Peter Mair em 2015, ou seja, os partidos políticos estão enfraquecidos no jogo político como representantes da população.

A confiança dos brasileiros nos partidos políticos de 2000 a 2015 só tem declinado, caindo para apenas 1 % da população que possui muita confiança, em 2015, e se comparado às instituições privadas, as instituições democráticas como o congresso nacional e os partidos políticos figuram com os menores índices.

O Latinobarômetro<sup>9</sup> registrou que o Brasil tem participação menor que a média, e segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), teve nas eleições presidenciais de 2014 o maior nível de abstenção eleitoral registrado desde 2002, com 19,4 % do eleitorado brasileiro não comparecendo às urnas-27,7 milhões dos 142,8 milhões de eleitores no país.

Os brasileiros confirmam distanciamento, pouca ou nenhuma confiança nas instituições democráticas, abstenção eleitoral com índices elevados se comparados a eleições passadas, bem como baixa participação eleitoral, com dados evidenciando que muitos só votam pelo voto ser obrigatório.

Os eleitores já não têm mais proximidade e simpatia pelos partidos políticos, havendo desconfiança e distanciamento entre os representantes e representados, em contraste com a democracia apresentada por Bernard Manin (1995).

No que tange aos dados analisados, percebe-se que em consonância com a pesquisa de Mair (2015), no Brasil, os números não podem ser ignorados e seguem uma tendência generalizada que pode ser notada no país, bem como na América Latina, o cenário de uma crise de representatividade dos partidos políticos.

O crescimento dos cidadãos críticos, com desconfiança e descrédito nas instituições democráticas gera consequências desestabilizadoras sobre o sistema político, o que se assevera com a grande insatisfação com o modelo democrático representativo adotado no Brasil. Assim, pode-se concluir que os partidos políticos estão enfraquecidos no processo eleitoral, perdendo espaço para os novos meios de comunicação de massa, o personalismo político e o conseqüente distanciamento com os representados.

Por fim, ressalta-se que a contribuição mais importante deste trabalho foi analisar um aspecto pouco explorado na literatura contemporânea brasileira da Ciência Política e, nessa lógica, demonstrar que a hipótese de enfraquecimento dos partidos políticos tem respaldo nos dados apresentados pelos centros de pesquisa acadêmicos, seguindo a mesma linha na América Latina e na Europa Ocidental, pesquisada por Mair em 2015.

---

9 Cf.: Pesquisa da evolução da participação eleitoral. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAQUERO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

CASTELLS, M. **O Poder da identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. v.

KITSCHHELT, Hebert. **Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies**. Europäische Politik, 2004.

DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven and London, 1998.

DALTON, R. J. The decline of party identifications. In: DALTON, R.; WATTENBERG, M (Orgs.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_; WATTENBERG, M. P. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. **Revista Análise Social**, v. 38, n. 167, 2003. p. 295-320.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

\_\_\_\_\_; WATTENBERG, M. (Eds.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University, 2000.

FARREL, D.; WEBB, P. Political parties as campaign organizations. In: DALTON, R.; WATTENBERG, M (Orgs.). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University, 2000.

GARCIA-PELAYO, M. **El Estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE). **Oitenta por cento dos brasileiros consideram os partidos políticos como corruptos ou muito corruptos**. [s.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.ibopecom.br/ptbr/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-%20.aspx>>. Acesso em: 22 out. 2015

\_\_\_\_\_. **Oitenta e nove por cento dos manifestantes não se sentem representados por partidos**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibopecom.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dosmanifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx>>. Acesso em: 22 out. 2015.

KATZ, Richard S. **Party organizations: a data handbook on party organizations in western democracies, 1960-90**. s.l.: Sage Publications, 1992.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (Eds.). **Handbook of party politics**. Sage, 2006.

KECK, M. E. **PT: a lógica da diferença – o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1992.

KIRCHHEIMER, O. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAWSON, Key e MERKEL, H. Peter. **When parties fail: emerging alternative organizations**. New Jersey: Princeton University, 1998.

MAINWARING, Scott P. Sistemas partidários em novas democracias -- o caso do MAIR, p. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, v. 167, pp. 277-293, 2003.

MANIN, B. A democracia do público reconsiderada. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, 2013.

MAIR, P. **Gobernando el vacío**. Alianza, 2015.

\_\_\_\_\_. ; VAN BIEZEN, I. Party memberships in twenty european democracies. **Party Politics**, v. 7, n. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. "Political Opposition and the European Union". **Government and opposition**, v. 42, n. 1, pp. 1-17, 2007.

- MANFREDINI, Karla M. **Democracia Representativa Brasileira: o voto distrital puro em questão**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.
- MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.
- \_\_\_\_\_. As Metamorfoses do Governo Representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 29. 1995.
- \_\_\_\_\_. **The principles of representative government**. Cambridge University Press. 1997.
- MENEGUELLO, R. Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; VANNUCHI, Paulo; COMPARATO, Fábio Konder. **Reforma política e cidadania**. Editora Fundação Perseu Abramo. 2003.
- NORRIS, P. "Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites". **Party Politics**. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Digital divide. Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide**. Cambridge: Cambridge University, 2001.
- \_\_\_\_\_. ; NIEMI, R. G.; LEDUC, Lawrence (Ed.). **Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting**. Sage. 2002.
- NORRIS, Pippa. **Democratic phoenix: Reinventing political activism**. Cambridge University Press. 2002.
- NOVARO, M. "Party organizations: From civil society to the State". In: KATZ, R. e MAIR, P. (Eds.). **How parties organize: Change and adaptation**. London: Sage Publications. 1994.
- PIPPA, N. **A Virtuous Circle? Political Communications in Post-Industrial Democracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- SCARROW, SUSAN. **Parties and their membrs**. Orxford: OUP. 1996.
- VEENENDAAL, Wouter P. "How democracy functions without parties The Republic of Palau". **Party Politics**. 2016.
- WATTENBERG, Martin. **The Decline of American Political Parties, 1952-1996**, USA: Havard University Press. (1984,1998).
- WEBB, P. ; FARRELL, D.; HOLLIDAY, I. (Eds.). **Political parties in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press. 2002.
- WOLINETZ, S. Beyond. **The catch-all party: Approaches to the study of parties and pWarty organization in contemporary democracies**. In: LINZ, J., MONTERO, J.R.

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DA COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## *NOTES CONCERNING COMPETENCE FOR DECIDING THE ACCOUNTS OF THE MAYORS UNDER THE RECENT JURISPRUDENCE OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT*

**Leandro Maciel do Nascimento**

Bacharel em Direito (UFPI)

Especialista em Direito Constitucional (UFPI)

Mestre em Direito (PUCRS)

Doutorando em Direito Financeiro (USP)

### RESUMO

De acordo com a Constituição brasileira de 1988, existe uma dualidade para o julgamento das contas dos poderes executivos. De um lado, as contas de governo e, de outro, as contas de gestão. As primeiras abrangem os aspectos mais abrangentes da ação governamental, seu desempenho quanto ao planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas e tem como foco a verificação dos resultados alcançados. As segundas tratam de aspectos técnicos e verificação das formalidades necessárias para a ordenação de despesas. As contas de governo do Presidente da República são apreciadas pelo Tribunal de Contas da União e julgadas pelo Congresso Nacional. As de gestão são julgadas pelo Tribunal de Contas da União, em decisão terminativa. Por simetria, o mesmo desenho é aplicado aos Estados, Distrito Federal e Municípios. A rejeição de contas acarreta a inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos. Não obstante essa dualidade, de acordo com o Supremo Tribunal Federal a inelegibilidade somente ocorrerá se o julgamento for proferido pelo respectivo Poder Legislativo, de modo que ao Tribunal de Contas compete emitir parecer prévio, manifestação de natureza técnica e sem conteúdo decisório.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Direito Financeiro. Prestação de Contas. Prefeitos. Inelegibilidade. Competência.

### ABSTRACT

According to the Brazilian Constitution of 1988, there is a duality to judge the accounts of executive powers. On the one hand, government accounts and, on the other hand, management accounts. The first one covers the broader aspects of government action, its performance in the planning, organization, direction and control of public policies and its focus is the verification of the results achieved. The second one deals with technical aspects and verification of the formalities necessary for the ordering of expenses. The government accounts

of the Brazilian President are evaluated by the Brazilian Federal Court of Audit and judged by the National Congress. The management decisions are judged by the Federal Court of Audit in a final decision. By symmetry, the same design is applied to the States, Federal District and Municipalities. Rejection of accounts results in ineligibility for any position for a period of eight years. Notwithstanding this duality, according to the Brazilian Supreme Court, ineligibility will only occur if the judgment is delivered by the respective Legislative Branch, so that the Courts of Audit are for issuing a prior opinion, a manifestation of a technical nature and without judgement content.

**Keywords:** Constitutional Law. Budgetary Law. Accountability. Mayors. Ineligibility. Competence.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

Em julgamento concluído em agosto de 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou o entendimento de que, em se tratando do chefe do poder executivo, somente ocorre a inelegibilidade por rejeição de contas após o julgamento pelo Poder Legislativo.<sup>1</sup>

Como fundamento, a decisão afirma acolher a sistemática constitucional prevista para as contas do Presidente da República (apreciação, mediante parecer prévio, por parte do Tribunal de Contas da União e julgamento pelo Congresso Nacional) e dos prefeitos (apreciação, mediante parecer prévio, pelo Tribunal de Contas e julgamento a cargo da Câmara Municipal).

Nesses casos, há dupla análise: uma preparatória a cargo dos Tribunais de Contas e outra terminativa de competência do Poder Legislativo. Quanto aos Governadores, embora não haja menção expressa na Constituição Federal (CF), o mesmo procedimento é aplicado por simetria, conforme estabelece o artigo 75.

Conforme a Constituição, os Tribunais de Contas possuem, dentre outras atribuições, tem a de julgar as contas dos responsáveis pela gestão de recursos públicos e a de apreciar as contas do chefe do Poder Executivo e emitir parecer prévio, o qual será objeto de julgamento pelo respectivo Poder Legislativo.

De acordo com o entendimento reafirmado pelo STF, para fins de inelegibilidade, a rejeição das contas do chefe do Poder Executivo deve ser feita unicamente pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, o STF entende que existe um verdadeiro foro por prerrogativa de função no Poder Legislativo para julgamento do chefe do Poder Executivo, independentemente da natureza dos atos praticados e das informações prestadas.

A posição não é nova e já foi externada em julgado de 1992. Na ocasião, foi decidido que ao “Poder Legislativo compete o julgamento das contas do chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal.” Nesse caso, “o Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa.”<sup>2</sup>

---

1 “Os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) aprovaram, na sessão desta quarta-feira (17), as teses de repercussão geral decorrentes do julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, ocorrido no Plenário no último dia 10, quando foi decidido que é exclusiva da Câmara de Vereadores a competência para julgar as contas de governo e de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de dois terços dos vereadores. O STF decidiu também que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990 (com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa).” (Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159&caixaBusca=N> Acesso em: 30.11.2016).

2 RE 132.747. Rel.: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, votação por maioria. Julgado em 17.06.1992, DJ 07-12-1995 p. 42610 EMENT VOL-01812-02 p. 00272. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em 15.11.2011.

Nesse contexto, o presente trabalho visa a abordar os principais pontos acerca da competência para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo e expor os requisitos para a inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/90.

Trata-se de matéria relevante no que toca ao controle da gestão pública, pois repercute no trabalho dos Tribunais de Contas e da Justiça Eleitoral. E mais: afeta as justas expectativas do cidadão de ter a boa aplicação dos recursos públicos pelo representante máximo de cada unidade federada e de poder participar de eleições livres da influência do poder econômico e do poder político, principalmente no âmbito municipal, onde historicamente a confusão entre contas de governo e contas de gestão é mais presente e mais impactante, tendo em vista que é no município onde os cidadãos estão mais próximos dos gestores públicos.

Dessa forma, inicialmente, será apresentado um panorama do sistema constitucional de controle das contas públicas. Em um segundo momento, serão traçadas as linhas gerais do caráter dual das deliberações dos Tribunais de Contas. Por fim, serão apresentados os requisitos necessários para a decretação de inelegibilidade por julgamento de reprovação de contas.

## ■ 2 O MODELO CONSTITUCIONAL DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Como consequência do princípio republicano,<sup>3</sup> a atual Constituição Brasileira estabelece que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (artigo 70, parágrafo único).

Prestar contas é dever dos mais caros ao direito brasileiro e constitui um dos chamados princípios sensíveis<sup>4</sup> da atual Constituição. Seu descumprimento justifica a mais grave medida aplicável no âmbito de uma federação, que é a intervenção na unidade inadimplente.<sup>5</sup> Assim, na ausência de prestação de contas, a União pode intervir nos Estados e no Distrito Federal (artigo 34, VII, “d”), e os Estados poderão intervir nos Municípios (artigo 35, II).

Mais do que dever jurídico, prestar contas é obrigação moral, decorrente “da racionalidade humana, da ordem regular das coisas”.<sup>6</sup> Quem administra bens alheios deve explicar o modo como foram utilizados e a destinação que lhes foi dada.

Sem detalhar outras classificações, a Constituição brasileira determina a implantação dos sistemas de controle interno e externo,<sup>7</sup> os quais são mecanismos complementares<sup>8</sup> e que têm por objetivo “influenciar o processo decisório, aprimorando-o em prol da sociedade”,<sup>9</sup> de modo que os gastos sejam econômicos, eficientes e eficazes.

3 ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. 4ª. tiragem. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 78-79.

4 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 593.

5 “Como derivação do regime democrático e republicano adotado pelo constituinte federal, os gestores da coisa pública devem responder por seus atos, prestar contas, quer integrem a Administração direta quer a indireta – princípio a que os Estados não podem deixar de atender, sob pena de intervenção federal (art. 34, VII, d), nos moldes do controle de contas estabelecido no plano da União, como se deduz do art. 75 da Carta”. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. et. all. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 836.

6 FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, ano 35, n. 109, maio/agosto 2007, p. 61.

7 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pp. 156-157.

8 AGUIAR, Ubiratan Diniz. et. all. *A administração pública sob a ótica do controle externo*. Belo Horizonte: Forum, 2011. p. 138.

9 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Forum, 2003. p.34.

O controle interno deve ser realizado pelos órgãos competentes de cada um dos poderes. Como exemplos, há o Ministério da Transparência e Controle (antiga Controladoria Geral da União),<sup>10</sup> no âmbito do Poder Executivo, e o Conselho Nacional de Justiça,<sup>11</sup> no Judiciário. Além disso, devem existir órgãos internos de controle no Legislativo, no Ministério Público e nos Tribunais de Contas. A situação ideal é que cada unidade gestora tenha seu controle interno, para que as correções de rumo sejam feitas o mais cedo possível de modo a prevenir falhas e irregularidades.

Ponto importante é que o controle interno deve apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (artigo 74, IV). Ressalte-se que tal apoio é dever jurídico sujeito a sanções, uma vez que o responsável pelo controle interno deverá dar ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade que tomar conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária (artigo 74, § 1º).

Por outro lado, a segunda modalidade de controle, o externo, deve ser exercida pelo Poder Legislativo sobre os demais poderes,<sup>12</sup> como consequência do princípio democrático.<sup>13</sup> No âmbito federal, tal atribuição deve ser exercida diretamente pelo Congresso Nacional (por meio de suas casas ou comissões) ou, indiretamente, com o auxílio do TCU (artigo 71).

Além de suas funções legiferantes, o Congresso Nacional também deve controlar e fiscalizar. Essas atribuições estão expressamente previstas na Constituição brasileira, como quando se exige autorização para “o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias” (art. 49, II); no caso de sustação de “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (artigo 49, V); na prerrogativa de “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares” (artigo 49, XIV); na possibilidade de a Câmara dos Deputados e o Senado Federal convocarem Ministro de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações “sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada” (artigo 50); na prerrogativa de instalar comissões parlamentares de inquérito (artigo 58, § 3º) e, principalmente, no momento em que o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República (artigo 49, IX).

Como dito, ainda no âmbito do controle externo, o Congresso Nacional atua também de maneira indireta. Nesse caso, recebe auxílio do TCU. Este possui as competências privativas previstas no artigo 71 da CF, dentre as quais, julgar as contas de administradores e de responsáveis por dinheiros,

---

10 ZYMLER, Benjamin. *Direito administrativo e controle*. Belo Horizonte: Forum, 2005. pp. 262-263.

11 ADI 3.367-DF. Rel. Min. Cezar Peluso. DJ 17.03.2006, p. 04. “Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida.” Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 15.11.2011.

12 “Em três passagens, a Constituição Federal deixa assente, de forma clara, que o titular do controle externo em nosso ordenamento jurídico é o Poder Legislativo: art. 31, caput, art. 70, caput e art. 71, caput.” AGUIAR, Ubiratan Diniz. *Op. Cit.*, p. 142.

13 “A função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução francesa, sempre constituiu tarefa básica dos parlamentos e assembleias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a função de administração. Por outro lado, no que tange ao aspecto específico que nos interessa aqui – o do controle da administração financeira e orçamentária – reserva-se ao Legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas seculares, pela qual firmara mesmo sua autonomia, sendo, portanto, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado controle externo, sem embargo de que se erija e desenvolva, na Administração moderna, eficiente sistema de autocontrole – o chamado controle interno – de que é titular cada um dos Poderes onde ele atua (art. 70)”. SILVA, José Afonso da. *Op. Cit.*, pp. 725-726.

bens e valores públicos e julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (artigo 71, II).

Ressalte-se que, para o desempenho de suas funções, foi atribuído ao TCU um formato de tribunal judicial (muito embora não seja órgão do Poder Judiciário). Assim, seus membros possuem “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça” (artigo 73, § 3º). Além disso, tal como os órgãos do Poder Judiciário, o TCU possui autonomia administrativa, financeira, orçamentária e a iniciativa privativa de projetos de lei que digam respeito a matérias de sua competência.<sup>14</sup>

Acrescente-se que, muito embora o TCU preste auxílio ao Congresso Nacional, é incorreto afirmar que haja subordinação em tal modelo. Em verdade, além das garantias funcionais e institucionais mencionadas, suas decisões não estão sujeitas a recurso para o Poder Legislativo.<sup>15</sup> Dessa forma, no exercício de sua competência, os Tribunais de Contas dão a última palavra (ressalvada, é claro, a apreciação judicial, em face do artigo 5º, XXXIV). Por fim, para reforçar a ausência de subordinação, o Poder Legislativo não julga suas próprias contas: a atribuição é do Tribunal de Contas.

Convém observar que o modelo do TCU há de ser aplicado “no que couber” aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 75). Assim, o controle da gestão pública, no âmbito estadual, distrital e municipal, é feito de forma interna e externa. Na órbita interna, pelo sistema de cada poder e, no externo, pelo Poder Legislativo do ente da federação (Assembleia Legislativa, Câmara Municipal ou Câmara Legislativa). Ressalte-se que, pela redação expressa do art. 31 da Constituição brasileira (“A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”) o controle interno do Poder Legislativo fica a cargo do órgão interno do Executivo. Embora pareça atentar contra a separação de poderes e a autonomia legislativa, tal previsão pode ser de grande utilidade em Municípios menores, nos quais as Câmaras Municipais não possuem a estrutura mínima necessária para realizar tal atividade.<sup>16</sup>

Nos Municípios, “o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal” (artigo 31, § 2º) e, por outro lado, “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas municipais” (artigo 31, § 4º). No entanto, os Tribunais de Contas Municipais criados antes da

---

14 “Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal [...]” ADI nº 4.418-MC. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento: 06.10.2010. DJe-035 Publicado em 22.02.2011. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 15.11.2011.

15 ADI 3.715-MC. Rel. Min. Gilmar Mendes. De acordo com o relator, “o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.” Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: nov.11.2011.

16 “O legislador constituinte foi sábio ao regular esta forma diferenciada de ser exercido o controle interno no âmbito municipal. Na federação brasileira existem mais de 5.000 municípios e, na sua grande maioria, de pequeno porte, sem estrutura administrativa e funcional, que permita a organização de sistemas no Executivo e no Legislativo. Grande parte das Câmaras Municipais, quando muito, possui dois ou três servidores para as atividades de apoio aos vereadores, isto sem falar na precariedade de qualificação profissional dos servidores para o exercício de tais funções. É questão de racionalidade deixar a organização e a execução do controle interno para o Executivo Municipal. Contudo, a toda evidência, o exercício do controle não poderá, em hipótese alguma, interferir na autonomia e independência do Legislativo, sobretudo no que se refere às suas funções legislativa.”(MILESKI, Helio. *O controle da gestão pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2011. p.207).

Constituição de 1988 (como no caso das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo) foram recepcionados e continuam a exercer suas atribuições de controle externo.<sup>17</sup>

Assim, fixado o dever de prestar contas, a Constituição brasileira aponta a necessidade de controles internos e externos. Estes, a cargo do Poder Legislativo, o qual pode exercê-lo diretamente ou, de forma indireta, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Ao prestar auxílio, o Tribunal de Contas emite dois tipos de deliberação: 1) de um lado, um parecer prévio quanto às contas de governo (manifestação opinativa e provisória, a qual será objeto de julgamento pelo Poder Legislativo) e 2) de outro lado, julgamentos terminativos quanto às contas de gestão (os quais não estão sujeitos à análise e revisão pelo Poder Legislativo).

## 3 SISTEMA DUAL DE JULGAMENTO DE CONTAS PÚBLICAS

### 3.1 Contas de governo

As contas de governo dizem respeito ao cumprimento da chamada função de governo<sup>18</sup> a cargo do Poder Executivo,<sup>19</sup> a qual consiste no trabalho de estabelecer metas e prioridades, fornecer os meios e cobrar os resultados de seus subordinados.

Tomando a União como exemplo, ao Presidente da República compete “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias” (artigo 84, XI); “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição” (artigo 84, XXIII); “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal” (artigo 84, II); “nomear e exonerar os Ministros de Estado” (artigo 84, I); “iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (artigo 84, III).

Enfim, a análise das atribuições do Presidente da República, enquanto chefe de governo, não deixa dúvida quanto ao seu papel de responsável maior pela boa condução das opções de políticas submetidas à aprovação do eleitorado durante a campanha eleitoral.

Tendo sido eleito, cabe ao chefe do Executivo apresentar o plano de governo ao Poder Legislativo. Uma vez aprovado, cabe-lhe montar a equipe para a execução. Além disso, deve exercer o papel de gerente, no sentido de cobrar resultados, coibir abusos, imoralidades e ilegalidades (sob pena de ser responsabilizado pela eventual conivência), bem como fazer as correções de rumo. Com efeito, as contas de governo possuem objeto próprio:

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor

17 “A vedação contida no par-4. do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais.” (ADI 154-RJ. Rel. Min. Octávio Gallotti, julgamento 18.04.1990, DJ 11.10.1991, p. 14247. No mesmo sentido, ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 02.02.1995, DJ de 10.02.2006, p. 5. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 30.11.2016).

18 BULOS, Uadi Lammego. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1.091.

19 CUNHA JUNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2011. p. 1.057.

do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.<sup>20</sup>

As contas de governo acarretam responsabilidade política<sup>21</sup> em face das prioridades escolhidas e do monitoramento dos resultados. Neste caso, o julgamento do chefe do Poder Executivo fica a cargo do Poder Legislativo. Trata-se de “prestação de contas cujo julgamento recairá sobre resultados e não sobre a regularidade dos atos decorrentes da função administrativa que levaram aos resultados.”<sup>22</sup>

Nesta modalidade, o Tribunal de Contas não julga; unicamente presta auxílio ao órgão julgador, através de parecer prévio. Esta manifestação deverá ter natureza técnica e subsidiará o julgamento político, a cargo dos representantes da população. Nesse contexto:

(...) ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a **harmonia entre os programas** previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o **cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas**. Nesse mister, é de grande relevância a utilização da denominada **auditoria operacional** como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político. O Tribunal deve, também, verificar o **equilíbrio fiscal** e evidenciar o **reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado**, em especial nas áreas da **saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infraestrutura e assistência social**. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da **Lei de Responsabilidade Fiscal** referentes à transparência na gestão fiscal.<sup>23</sup> (não grifado no original)

No plano federal, compete ao Presidente da República “prestar suas contas ao Congresso Nacional no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa” (artigo 84, XXIV), sob pena de serem tomadas pela Câmara dos Deputados (artigo 51, II). Recebidas as contas, “que consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal” (artigo 36, parágrafo único da Lei n.º 8.443/92), serão encaminhadas ao TCU para emissão de parecer prévio, “que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (artigo 71, I), com as seguintes informações:

- a. **Desempenho da economia brasileira**, com avaliação dos principais dados macroeconômicos, propiciando um panorama da conjuntura econômica do exercício, levando em conta fatores que possam influenciar a performance da economia do país, como as crises financeiras internacionais.
- b. **Arrecadação da receita**, incluindo multas e programas de parcelamentos de créditos, bem como a evolução da carga tributária. Ademais, busca-se dar transparência à evolução e comportamento das renúncias de receitas decorrentes de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.
- c. **Execução das despesas no exercício**, considerando o que foi planejado e estabelecido nos instrumentos de planejamento e orçamento do Governo Federal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). As transferências

20 FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano 35, n. 109, maio/agosto 2007, p. 70.

21 VASCONCELOS, Marcio. O duplo julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesas. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Teresina, vol. 11, n. 1, jan/dez 2007, pp.17-18.

22 BELLAN, Rosana Aparecida; SILVA, Elóia Rosa. A dupla função do tribunal de contas na fiscalização das contas do prefeito municipal. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, set/2011, p. 61.

23 FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Ob. Cit.*, p. 70.

voluntárias, assim como as ações previstas no orçamento de investimento das empresas estatais também são avaliadas. A gestão fiscal, com ênfase no cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é outro item da análise.

- d. **Ações setoriais das funções de governo**, em que se busca evidenciar os resultados da gestão pública, por meio da avaliação das diversas funções de governo (Saúde, Educação, Assistência Social, Previdência Social, Transportes, Energia etc.), dos programas do PPA e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse tópico, ainda são incluídas as análises referentes aos temas específicos elegidos para o exercício.
- e. **Demonstrações contábeis da União**, em que se busca verificar se as demonstrações contábeis apresentadas no Balanço-Geral da União (BGU) de cada exercício expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. É de se ressaltar que o Tribunal tem envidado esforços com vistas a fortalecer a análise dos demonstrativos financeiros consolidados da União, contando, inclusive, com apoio do Banco Mundial para o desenvolvimento de projeto com essa finalidade.<sup>24</sup> (grifo nosso)

Quanto às contas de 2015, assim se manifestou o TCU:

Pela 81ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. A análise realizada pelo Tribunal subsidia o órgão de cúpula do Poder Legislativo com elementos técnicos para emitir seu julgamento e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, Senador Renan Calheiros, no dia 26 de abril de 2016, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015, primeiro ano do segundo mandato da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, e incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

Registro que o TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pela Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF. Nada obstante, o Relatório sobre as Contas do Governo da República contempla informações sobre os demais Poderes e o Ministério Público, compondo, assim, um panorama abrangente da administração pública federal.

O exame das contas do Governo da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.<sup>25</sup>

Após a conclusão, o parecer prévio é encaminhado ao Congresso Nacional para julgamento, nos termos do art. 49, inc. IX.

24 BARRETO, Davi Ferreira Gomes et. all. Contas de governo como instrumento de *accountability*, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, ano. 43, n. 121, maio/agosto 2011, pp. 24-25.

25 BRASIL, Tribunal de Conta da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república*. Brasília: TCU, 2016. p. 11. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso: 30.11.2016.

### 3.2 Contas de gestão

Em abordagem diversa, as contas de gestão dizem respeito à execução das opções políticas estabelecidas no cumprimento da função de governo.

Correspondem à função administrativa propriamente dita, através da qual o gestor obedece às formalidades necessárias para atingir as metas traçadas. As exigências formais, em linhas gerais, dizem respeito às fases da despesa pública, à realização de prévia licitação (quando obrigatória), à correta formalização e execução de contratos administrativos e ao respeito ao concurso público para admissão de pessoal (nos casos em que é exigido). Obviamente, essas atividades devem ser exercidas de modo econômico, eficiente e eficaz.

Pela natureza de sua função, o chefe do Executivo não deveria exercer atos de gestão. Estes devem ser feitos por sua equipe e por seus subordinados. A prática demonstra que na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios maiores, dificilmente o chefe do Executivo pratica atos de despesa pública.

Dessa forma, o responsável pelos atos de gestão deve prestar contas para o respectivo Tribunal de Contas, ao qual cabe o julgamento terminativo. Nesse caso, não há participação do Poder Legislativo.<sup>26</sup> A deliberação é terminativa e tem fundamento no artigo 71, II, da Constituição Federal. Nesse sentido:

No âmbito de atuação, as Cortes de Contas possuem legitimidade para impor sanções aos gestores, que podem transmutar-se em multas pecuniárias e imputações de débito pelo desfalque ou desvio perpetrado pelo gestor aos cofres públicos, conforme preceitua o art. 71, II, da Constituição Federal. Ressalte-se que as decisões condenatórias de que resultem sanções têm eficácia de título executivo, ou seja, não se submetem a processo de conhecimento na via judicial.<sup>27</sup>

Na União, excluindo o Presidente da República (que não pratica atos de gestão), compete ao TCU julgar as contas de todos os administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (artigo 71, II). Nesse caso, o TCU deverá utilizar parâmetros técnicos e jurídicos para proferir julgamento, somente sendo reformável pelo Poder Judiciário, mas ainda assim no que diz respeito ao cumprimento de formalidades processuais, não quanto ao mérito ou ao seu conteúdo.

Em suma, as contas de governo serão apreciadas através de parecer prévio do TCU e serão julgadas pelo Congresso Nacional. Caso não as apresente no prazo constitucional, deverá haver tomada de contas (a cargo da Câmara dos Deputados). De outro lado, as contas de gestão estão sujeitas a julgamento unicamente pelo TCU, sem possibilidade de recurso para o Congresso Nacional.

Nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios maiores, o modelo das contas da União é reproduzido sem maiores dificuldades. Assim o Presidente da República não ordena despesa, os Governadores e Prefeitos das cidades maiores também não o fazem. Tal função é entregue aos auxiliares diretos (secretários) e aos gestores dos demais órgãos e entidades da administração pública. Desse modo, a dualidade do julgamento das contas públicas é facilmente visualizada.

26 “Os arts. 70 a 75 da *Lex Legum* deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da intervenção do Legislativo”. STJ, RMS nº 11.060-GO, DJ 16.09.200, p. 159. Disponível em [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 15.11.2011.

27 VASCONCELOS, Marcio. *Ob. Cit.* p. 18.

Dificuldades são verificadas no âmbito dos municípios menores, nos quais ocorre confusão entre os responsáveis pelos dois tipos de contas.

### 3.3 Confusão entre contas de governo e contas de gestão no âmbito municipal

Como dito, não se vislumbra o Presidente da República nem Governadores atuarem em questões cotidianas, rotineiras e operacionais de atos administrativos ou de execução de despesa. Com efeito:

Essa distinção não gera controvérsia quando relacionada às esferas federal e estadual, bem como quando relacionadas aos municípios de maior porte, nos quais a arrecadação das receitas e os ordenamentos das despesas não são realizados pelo Chefe do Executivo, mas pelas unidades orçamentárias. Nessas hipóteses, as contas do Chefe do Executivo submetem-se ao regime de parecer prévio do Tribunal [de Contas] e julgamento pelo Legislativo, e os atos dos ordenadores de despesas, a julgamento pelo próprio Tribunal [de Contas].<sup>28</sup>

Entretanto, a diferenciação entre funções de governo e de administração não é nítida em Municípios menores.<sup>29</sup> Por uma série de fatores (de ordem econômica, social e política), nesses locais, os Prefeitos são gerentes e, ao mesmo tempo, ordenadores de despesa. Ou seja, são responsáveis pelas escolhas políticas e também pela execução de tais opções.

Nesse caso, pergunta-se: existe a dualidade entre contas de governo e contas de gestão? Ou o Prefeito estará sujeito a um julgamento único? Se o julgamento for único, por qual órgão: o Tribunal de Contas ou a Câmara de Vereadores?

De forma objetiva, mesmo quando o Prefeito for ordenador de despesa, a dualidade há de persistir, pois a Constituição Federal diferencia as duas situações: as contas de governo (art. 71, I) e as contas de gestão (artigo 71, II).

Os chefes do Poder Executivo de qualquer esfera da federação têm a prerrogativa de não se submeter a julgamento do Tribunal de Contas. Para tanto, basta que não ordenem despesa, de modo que suas contas de governo receberão parecer prévio e serão julgadas pelo respectivo Poder Legislativo (no caso de Município, as conclusões do parecer prévio somente serão afastadas mediante maioria de 2/3 do número de vereadores, conforme artigo 31, § 2º, da Constituição Federal). Caso contrário, estará sujeito a julgamento pelo Tribunal de Contas, ainda que Prefeito, Governador ou mesmo Presidente da República.

Com efeito, não é possível tratar a competência do Poder Legislativo como se fosse um foro privilegiado a proteger a pessoa do chefe do Poder Executivo. Na verdade, deve-se buscar proteger a função exercida, no caso, a função de governo. Quanto aos atos mais corriqueiros da administração, a competência deve ser do Tribunal de Contas, conforme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.<sup>30</sup>

28 SILVA, Marcio Heleno. A dualidade de julgamento das contas públicas do chefe do poder executivo municipal. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte, vol. 37, n. 4, out/dez 2000, p. 145.

29 FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Ob. Cit.*, p. 74.

30 RMS nº 11.060-GO, Relator para acórdão Min. Paulo Medina, DJ 16.09.2002, p. 159. Disponível em [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 30.11.2016.

Curiosamente, o Tribunal Superior Eleitoral aceita, em pelo menos uma hipótese, a dualidade de julgamento das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo.<sup>31</sup> A Corte Eleitoral reconhece o poder de os Tribunais de Contas julgarem as contas prestadas pelo Governador e pelo Prefeito, relativamente a convênios e a ajustes que envolvam repasse de dinheiro (e não apenas emitir parecer prévio). E mais: caso a Corte rejeite as contas, o gestor ficará inelegível, independentemente de manifestação dos representantes do povo.

## 4 INELEGIBILIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM DECORRÊNCIA DE JULGAMENTO DE CONTAS

Conforme dito, o STF reafirmou que a inelegibilidade do chefe de Poder Executivo somente ocorrerá se o julgamento de irregularidade das contas tiver sido feito pelo Poder Legislativo, independentemente de se tratar de contas de governo ou de contas de gestão.

Contudo, fixadas as premissas, verifica-se que tal posicionamento não se coaduna com a necessária interpretação sistemática<sup>32</sup> dos dispositivos constitucionais e legais que regem o tema.

A distinção entre contas de governo e de gestão não foi um descuido do poder constituinte e tem sua razão de ser. Em verdade, busca-se, de uma parte, entregar o julgamento das escolhas políticas, deliberações de natureza intrinsecamente política, ao corpo de representantes eleitos. De outra banda, objetiva-se retirar, da arena política, o julgamento das questões técnicas do dia a dia administrativo e as encaminhar a um órgão com perfil técnico, no caso o Tribunal de Contas, que as deveria julgar através de decisões fundamentadas, observado o devido processo legal.

Em verdade, não é possível concluir que a Constituição brasileira busca proteger a pessoa do chefe do Poder Executivo, submetendo o julgamento de suas contas sempre ao Poder Legislativo. O objetivo é outro: encaminhar a um órgão político as contas de perfil político e a um órgão técnico as contas de perfil técnico, independentemente de quem seja o responsável.

Com seu entendimento, o STF ignora essa situação. Assim, basta o Prefeito ser o ordenador de todas as despesas para se tornar imune ao julgamento do Tribunal de Contas. E mais: levada às últimas consequências, tal interpretação pode deixar todas as contas do ente federativo sem julgamento técnico, mesmo as de gestão, cuja análise é essencialmente técnica. Sem dúvida, a situação trará indiscutível prejuízo à coletividade, pois os cidadãos não receberão uma posição precisa acerca dos atos de gestão administrativa.

Mesmo que não seja a intenção, a posição do STF termina por facultar ao Prefeito e ao Governador escolher quem vai julgar suas contas: Conselheiros ou Deputados (ou Vereadores). Ora, em termos de competência quanto à matéria, não cabe ao jurisdicionado escolher o órgão em que prefere ser julgado, de acordo com sua conveniência. Não é essa a melhor conclusão que se pode extrair da Constituição. Em verdade, caso o chefe do Poder Executivo opte por atuar no cotidiano técnico das questões administrativas, deverá submeter-se ao ônus de tal opção, qual seja, o julgamento perante o Tribunal de Contas. O que não é possível é atuar em campo técnico, nas rotinas administrativas, e querer submeter-se a julgamento político.

31 “A exceção a essa regra geral é a do inciso VI do art. 71, da Constituição Federal, ou seja, quando se trata de aplicação de recursos mediante convênios, hipótese em que compete ao próprio Tribunal de Contas julgar as respectivas contas do Prefeito.” Trecho do voto condutor proferido no julgamento do TSE proferido no Recurso Ordinário nº 75179 -Palmas/TO, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 08/09/2010. Disponível em [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 30.11.2016.

32 FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Ademais, outro aspecto deve ser tratado. A Constituição Federal estabelece, no artigo 71, § 3º, que “as decisões do Tribunal [de Contas] de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. Ou seja, os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa de aplicar sanções e determinar devolução de valores desviados, não aplicados ou mal aplicados. Para completar, tais decisões possuem eficácia de título executivo, não necessitando de referendo judicial para sua constituição e cobrança via execução forçada.

Ora, aplicação de multas e imputação de débitos somente ocorrem na seara técnica, nas contas de gestão. Não ocorrem no campo político, das contas de governo, uma vez que quem julga politicamente o representante máximo do ente federativo são os representantes eleitos, no âmbito do Poder Legislativo. Assim, nas contas de governo não há aplicação de multa ou determinação de devolução de recursos.

Adotar a tese de que o chefe do Executivo deve ser julgado unicamente por Deputados e Vereadores (em ambas as contas) é autorizar o Legislativo a desconstituir os títulos executivos extrajudiciais produzidos pelos Tribunais de Contas. Contudo, tal hipótese não tem respaldo constitucional, visto que tais documentos somente podem ser desfeitos pelo Poder Judiciário, na hipótese de existir vício que macule a sua formalização.

se assim fosse, bastaria o prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais.<sup>33</sup>

Além disso, eventuais dúvidas sobre a distinção entre contas de governo e contas de gestão (e seus efeitos quanto à inelegibilidade) já tinham sido afastadas por recentes alterações realizadas na Lei Complementar nº 64/90. Com efeito, o artigo 1º, I, “g”, (redação dada pela “lei da ficha limpa” - Lei Complementar nº 135/2010) passou a ter o seguinte teor:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável **que configure ato doloso de improbidade administrativa**, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo **se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário**, para as eleições que se realizarem nos **8 (oito) anos** seguintes, contados a partir da data da decisão, **aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.** (grifado)

A parte final do dispositivo citado estabelece que os mandatários que ordenaram despesa submeter-se-ão a julgamento pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal. Isso

33 FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Ob. cit.*, pp. 74-75.

vale para Senador, Deputado e Vereador que ocupe cargo no âmbito do Poder Executivo e vale também para o Presidente, o Governador e o Prefeito que, deixando de lado suas funções de governo, pratique atos de gestão, na qualidade de ordenador de despesa.<sup>34</sup>

Assim, em razão de tais fundamentos, verifica-se que o entendimento mais adequado à letra e ao espírito da Constituição Federal é aquele segundo o qual se reconhece a dualidade de julgamento para o chefe do Poder Executivo: de um lado, julgamento pelo Poder Legislativo (no âmbito das contas de governo, após emissão de parecer prévio) e, de outro, o julgamento terminativo proferido pelo Tribunal de Contas (no âmbito das contas de gestão, caso pratique atos de ordenação de despesa), sem necessidade de ratificação legislativa.

Em ambas as hipóteses, nos termos do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, o julgamento de irregularidade terá como consequência a inelegibilidade para qualquer cargo, pelo prazo de oito anos contados a partir da data da decisão.

## ■ 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe uma dualidade para o julgamento das contas apresentadas pelo Poder Executivo em todos os níveis de governo: as contas de governo e as contas de gestão.

As primeiras dizem respeito aos aspectos mais abrangentes da atuação governamental e têm como objetivo o desempenho quanto ao exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas e tem como foco a verificação dos resultados alcançados. As segundas tratam de aspectos técnicos e verificação das formalidades necessárias para a ordenação de despesas.

Nos termos do artigo 71, I, da Constituição brasileira, as contas de governo do Presidente da República são apreciadas pelo TCU e são julgadas pelo Congresso Nacional. Nos termos do artigo 71, II, do mesmo conjunto de normas, as contas de gestão são julgadas pelo TCU, em decisão terminativa. O mesmo modelo deve ser aplicado para os Estados e para os Municípios.

A rejeição de contas, tanto as de gestão quanto as de governo, acarreta a sanção de inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos contados da data da decisão do órgão competente, nos termos do artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar n.º 64/1990.

Não obstante essa dualidade, o STF reafirmou o entendimento de que a inelegibilidade somente ocorre se o julgamento for proferido pelo respectivo Poder Legislativo, de modo que ao Tribunal de Contas compete emitir parecer prévio, peça de natureza eminentemente técnica e sem conteúdo decisório.

O TSE reconhece tal dualidade na hipótese de julgamento de contas referentes a convênios, acordos e ajustes, com fundamento no artigo 71, VI, do texto constitucional. Contudo, não existe diferença entre as despesas ordenadas com fundamento no artigo 71, II, e as com respaldo no artigo 71, VI. O constituinte visou apenas a deixar claro que a competência de julgamento deve ser do Tribunal de Contas do ente federativo repassador dos recursos e não o do que realiza as despesas.

Não obstante o posicionamento adotado pelo STF no ano de 2016, o entendimento mais adequado com a Constituição brasileira é o que acolhe a dualidade de julgamento das contas (de governo e de gestão).

---

34 “A correta idéia adotada pelo legislador era a de que se o pretendente ao cargo público não era capaz de gerenciar corretamente as contas que estavam sob sua gestão, não estaria apto ao cargo público eletivo que, à semelhança do anterior, envolverá gestão de recursos públicos.” FREITAS, Adrian Soares Amorim de. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, ano. 42, n. 118, maio/agosto 2010, p. 08.

Primeiramente, essa divisão não foi um descuido do poder constituinte, mas opção expressa, que tem sua razão de ser: entregar ao órgão político a decisão das opções políticas e, ao órgão técnico, o julgamento dos atos técnicos de ordenação de despesa.

Em segundo lugar, o afastamento dessa oposição pode deixar todas as contas de um ente federativo sem julgamento técnico, mesmo as de gestão, cuja análise não deve ser política; para tanto basta o chefe do Executivo avocar para si todos os atos de ordenação de despesa.

Em terceiro lugar, desconsiderar a separação de julgamento das contas do Poder Executivo possibilita, na prática, que as multas e as devoluções de recursos determinadas pelos Tribunais de Contas, no âmbito das contas de gestão, sejam canceladas pelos órgãos legislativos; no entanto, essa possibilidade viola a norma constitucional (artigo 71, § 3º), segundo a qual as decisões das Cortes de Contas que resultem imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo.

Por fim, a Lei Complementar nº 135/2010 alterou a redação do artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990 e estabeleceu que a sanção de inelegibilidade decorre também do julgamento de irregularidade das contas proferido com fundamento no artigo 71, II, da Constituição da República, e deve ser aplicada a todos os ordenadores de despesa, “sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

Em conclusão, nos termos das normas que tratam da matéria, no caso de contas de governo do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio e ao Poder Legislativo proferir julgamento. Nas de gestão, a competência para o julgamento é do Tribunal de Contas, em decisão terminativa, com todas as consequências decorrentes da rejeição (dentre as quais a inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos), independentemente de o ordenador das despesas ser o chefe do Poder Executivo. No entanto, caberá ao STF reapreciar e reavaliar os termos de seu posicionamento, de modo a trazer segurança jurídica a todos os possíveis impactados e interessados no tema: políticos, gestores, eleitores e os cidadãos em geral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Ubiratan Diniz; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a ótica do controle externo**. Belo Horizonte: Forum, 2011.
- ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. 4ª. tiragem. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BARRETO, Davi Ferreira Gomes et. all. Contas de governo como instrumento de *accountability*, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano. 43, n. 121, maio/agosto 2011.
- BELLAN, Rosana Aparecida; SILVA, Elóia Rosa. A dupla função do tribunal de contas na fiscalização das contas do prefeito municipal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, set/2011.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL, Tribunal de Conta da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília: TCU, 2016. p. 11. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso: 30.11.2016.
- BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CONTI, Jose Mauricio. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeito. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>. Acesso em: 30.11.2016.
- CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2011.
- FREITAS, Adrian Soares Amorim de. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano. 42, n. 118, maio/agosto 2010.
- FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 35, n. 109, maio/agosto 2007.
- MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- \_\_\_\_\_. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Forum, 2003.
- FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública**. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- OLIVERIA, Aroldo Cedraz (Coord.). **O controle da administração na era digital**. Belo Horizonte: Forum, 2016.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani (Coords.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2017.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SILVA, Marcio Heleno. A dualidade de julgamento das contas públicas do chefe do poder executivo municipal. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, vol. 37, n. 4, out/dez 2000.
- VASCONCELOS, Marcio. O duplo julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Teresina, vol. 11, n. 01, jan/dez 2007.
- ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo**.

# DESPESA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES: UMA ANÁLISE DESCRITIVA

## *EXPENDITURE WITH PERSONNEL IN PIAUIENS MUNICIPALITIES: A DESCRIPTIVE ANALYSIS*

**Lívia Ribeiro dos Santos Barros**

Bacharel em Direito-UFPI  
Especialista em Direito Constitucional e  
Controle da Adm. Pública-TCE/PI/UFPI  
Auditora de Controle Externo do TCE/PI

**Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá**

Mestra em Políticas Públicas-UFPI  
Auditora de Controle Externo-TCE/PI  
Professora Assistente da UFPI

### RESUMO

O perfil dos municípios piauienses, em razão do comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com Despesa Total com Pessoal (DTP), constitui o objeto da pesquisa ora apresentada. Entender a real situação dos municípios do Piauí, quanto à despesa com pessoal, bem como, encontrar características em comum entre as diversas realidades locais foi o que motivou a condução deste trabalho.

**Palavras-chave:** Municípios Piauienses. Despesa com Pessoal. Receita Corrente Líquida. Grau de comprometimento. Perfis.

### ABSTRACT

Piauí's municipalities profile, due the commitment of Current Net Income (CNI) with Personnel Total Expenditure (PTE), is the subject of this research. Knowing the real situation of Piauí's counties, in reference of personnel expenditure, as well as finding the common factors between several local realities it was the reason of this work.

**Keywords:** Piauí municipalities. Personnel Expenditure. Current Net Income. Level of commitment. Profiles.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

A fim de promover a responsabilidade fiscal na gestão do erário, especialmente no que concerne ao equilíbrio entre receita e despesa, bem como, à moralidade, à legalidade e à transparência na gestão fiscal, a LC n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi aprovada há mais de uma década.

O referido diploma fixa uma série de deveres e restrições aplicáveis à Administração Pública de forma a alcançar seus objetivos. Entre eles, há a preocupação em disciplinar os gastos com Despesa Total com Pessoal (DTP), estabelecendo índices máximos e prudenciais em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) da entidade, conforme dispõem seus artigos 19 e 20.

O rigor da lei visa conter o avanço dessa espécie de gastos que, em geral, é responsável pela maior parte da despesa na administração pública brasileira. Destarte, com o erário gravemente comprometido com o custeio de pessoal, pouco resta para atender a outras demandas da sociedade, tais como investimentos estruturais na educação, saúde, limpeza urbana, assistência social, saneamento básico, iluminação pública, entre outros.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva aferir o grau de comprometimento das contas públicas das cidades piauienses com pagamento de pessoal, para, em sequência, relacionar tais dados com aspectos demográficos e socioeconômicos de cada localidade. Para tal, realizou-se levantamento do índice de despesa com pessoal relativo ao exercício de 2014 em todos os municípios do Piauí, bem como, de dados relativos à população e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Através de um mapeamento crítico da situação, essa pesquisa possibilitou a identificação detalhada da realidade dos municípios piauienses quanto a esses gastos, de forma a servir de instrumento para estudos futuros, voltados à definição de soluções para a questão posta, com benefícios sociais evidentes.

## ■ 2 ASPECTOS GERAIS DA DESPESA COM PESSOAL

Antes de aprofundar a análise do comportamento da despesa com pessoal nos municípios do Piauí, é necessário, no entanto, discorrer sobre os conceitos referentes à despesa de pessoal, bem como, sua forma de cálculo. Isto porque, embora a legislação seja bastante detalhada sobre o tema, é fato que existem certos componentes que integram a despesa com pessoal, cuja acepção não é suficientemente clara, o que dá margem a metodologias de cálculo variadas.

### 2.1 Conceito de despesa com pessoal

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz critérios subjetivos e objetivos para delimitação da despesa com pessoal. Assim, pelo aspecto subjetivo, delimita a categoria de pessoas cujos gastos são incluídos neste conceito e, pelo aspecto objetivo, traz as espécies remuneratórias que são consideradas para o cálculo.

Desta forma, pelo aspecto subjetivo, tem-se que os gastos com pessoal incluem aqueles referentes a ativos, inativos e pensionistas no serviço público, o que abrange titulares de mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, seja de natureza civil ou militar, incluindo os membros de Poder. No parágrafo único do mesmo dispositivo, há, ainda, o acréscimo da mão de obra terceirizada, nos casos em que esse tipo de contratação tiver o intuito de substituir pessoal efetivo.

Verifica-se que a lei busca abranger todas as possíveis categorias de agentes públicos, levando, até mesmo, à redundância, sob o pretexto de não dar margens a interpretações restritivas.

Neste sentido, observa-se que o conceito da LRF traz mais detalhamentos em relação às espécies citadas no *caput* do artigo 169 da Constituição Federal, o qual prevê a necessidade de lei específica para disciplinar esse tipo de gasto (lei esta que vem a ser LRF). Sendo assim, o dispositivo constitucional somente se refere ao pessoal ativo e inativo, não mencionando os pensionistas (OLIVEIRA, 2015).

A ausência de menção ao termo “pensionista” na CF é, para o autor, motivo suficiente para que os gastos com pensão sejam excluídos do cálculo: “Caso a Constituição não tivesse delimitado o conceito

do que é despesa com pessoal, a norma complementar a integraria. No entanto, como houve prévia fixação, não pode a lei extrapolar” (OLIVEIRA, op. cit., p. 769).

Por outro lado, enfrentando o tema, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), possui posição, consolidada na Nota Técnica n.º 1097/2007, de que as despesas com pensionista devem ser incluídas no somatório da despesa com pessoal, e que tal inserção não representa inconstitucionalidade, uma vez que a própria CF traz a previsão da necessidade de lei complementar para tratar de normas gerais de finanças públicas. De forma que, quando a LRF explicita o rol de pessoas incluídas no conceito de despesa de pessoal, apenas está regulamentando a sobredita previsão constitucional (STN, 2007, p. p. 4-5).

Ademais, outro argumento consiste no caráter genérico atribuído ao termo inativo pela CF, de forma que abrangeria tanto os aposentados como pensionistas:

Há que se frisar, ainda, que em diversas passagens da Constituição o legislador utiliza o termo “inativo” como gênero que contempla as espécies aposentados e pensionistas. A redação do artigo 234 da Constituição não deixa dúvida que a União não pode assumir despesas com inativos, tampouco com pensionistas dos Estados que forem criados, até porque tal possibilidade careceria de razoabilidade jurídica. (STN, 2007, p. 5).

Quanto ao aspecto objetivo, ou seja, dos tipos de espécies remuneratória consideradas como despesa com pessoal, enumera o *caput* do artigo 18 da LRF que estas incluem vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza e, ainda, encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente à previdência.

Importante mencionar que o legislador fala em quaisquer espécies de vantagens remuneratórias e utiliza a expressão “tais como” antes de enumerar as vantagens a serem consideradas no cálculo. Desta forma, deixa claro que a intenção é abranger toda vantagem remuneratória percebida por servidores e inativos. Sendo assim, o rol seria meramente explicativo e não taxativo.

Neste aspecto, somente a espécies indenizatórias, a exemplo do auxílio-alimentação e das diárias, é que estariam excluídas desse cálculo. Para a STN, as despesas indenizatórias caracterizam-se “pelo recebimento eventual ou transitório<sup>1</sup> de compensação que o Poder Público se obriga a oferecer em contraprestação por despesas extraordinárias não-abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço” (STN, 2007, p. 3).

Desta forma é a eventualidade do pagamento, bem como, o fato de compensar algum gasto incorrido pelo servidor no exercício de sua função, que caracteriza a vantagem de cunho indenizatório. Apesar da conceituação aparentemente simples, a ampla variedade de vantagens pagas pela administração pública aos servidores, em suas diferentes esferas, deixa dúvidas, em muitas oportunidades, sobre a correta classificação dessas despesas.

## 2.2 Limites e vedações legais

A LRF fixa os limites de gastos com pessoal para cada ente da federação, estabelecendo, ainda, repartição dessas alíquotas entre os poderes em seu artigo 20. Em relação aos municípios, o percentual de gasto com pessoal pode atingir até 60 % da Receita Corrente Líquida, sendo 54 % para o Poder Executivo e 6 % para o Poder Legislativo.

---

1 A ajuda de custo está limitada a três meses e a diária não é concedida se o deslocamento constitui exigência permanente do cargo.

A alíquota acima colocada é conhecida por limite legal. Além deste, há o que se denomina de limite prudencial da despesa com pessoal, o qual equivale a 95 % do limite legal, consoante definição do artigo 22, parágrafo único do mesmo diploma.

Há, ainda, um terceiro limite, nomeado pela doutrina, de limite de alerta, cujo respaldo encontra-se no artigo 59, § 1.º, II da LRF.

A definição desses percentuais tem dupla função: serve de parâmetro para que os órgãos de controle e a sociedade em geral possam acompanhar a evolução do grau de comprometimento da receita, bem como, para a definição de medidas de contenção voltadas a evitar que o ente federativo ultrapasse o percentual seguinte, como se houvesse uma escala gradual de restrições, iniciando do limite alerta até o limite legal.

O quadro a seguir ilustra os efeitos decorrentes do atingimento dos limites para despesa com pessoal:

**Quadro 01: Limites para Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida e seus efeitos legais**

Limite	Percentual sobre a RCL		Efeitos legais
	Poder Executivo	Poder Legislativo	
Alerta (artigo 59, § 1.º, II, LRF)	48,6 %	5,4 %	Envio de alerta pelos Tribunais de Contas aos poderes que ultrapassarem esse limite.
Prudencial (artigo 22, parágrafo único, LRF)	51,3 %	5,7 %	Vedação de: I – Concessão de aumento/vantagens/reajustes aos servidores (exceções: ordem judicial, determinação legal ou contratual, artigo 37, X, CF); II – Criação de cargo/emprego/função; III – Alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; IV – Admissão de pessoal (exceção: reposição nas áreas de educação, saúde e segurança); V – Contratação de hora extra (exceção: artigo 57, § 6.º, II da CF e autorização na LDO).
Legal (artigo 20, III, LRF)	54,0 %	6,0 %	– Obrigação de redução do excesso de despesa nos dois quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos um terço, no primeiro, adotando-se medidas tais como: 1) Redução, no mínimo, de 20 % das despesas com comissionados e funções de confiança; 2) Exoneração de servidores não estáveis; 3) Exoneração de servidores estáveis.

FONTE: As autoras, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, e Constituição Federal.

Em relação à fixação de tais limites pela LRF, existe o questionamento pela doutrina, se tal não implica em violação ao pacto federativo, uma vez que seria competência de cada esfera da federação definir os limites de comprometimento da dívida com gastos de pessoal. Para Oliveira “Na medida em que estabelece percentuais para definir limites de gasto com pessoal, descendo a minúcias de cada órgão de Poder, a lei agrediu o princípio da federação” (OLIVEIRA, 2015, p. 774).

Entretanto, o tema em questão já foi debatido no Pretório Excelso, o qual reafirmou a constitucionalidade do artigo 20 da L.C. n.º 101/2000, tratando-se de questão já pacificada. Nesse sentido, tentativas de legislar sobre a questão de forma regional foram igualmente rechaçadas pelo STF, consoante se extrai do recente julgado a seguir:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. artigo 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (artigo 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (artigo 169, *caput*, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indis põs abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao artigo 169, *caput*, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (artigo 11, § 1.º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5 %”, do artigo 50 da Lei estadual 1.005/2015.2

Dessa forma, a despeito dos questionamentos de ordem doutrinária, o certo é que os limites fixados pela LRF são válidos e constituem o parâmetro a ser observado pelos entes políticos e seus respectivos poderes.

### 3 DESPESA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: BREVE HISTÓRICO

Os estudos existentes acerca da obediência dos entes públicos aos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) à despesa com pessoal relatam uma situação, em regra, confortável. Entretanto, as análises encontradas, especialmente em artigos, referem-se a um período anterior à atual crise econômica que o Brasil atravessa.

Sendo assim, em um levantamento que abrangeu todo o território nacional, apurou-se o comportamento da despesa com pessoal no período anterior e imediatamente posterior à entrada em vigor da LC n.º 101/2000. Nesse estudo, verificou-se que a conduta inicial dos municípios foi no sentido de uma pequena redução da despesa com pessoal no período de 2001 a 2004 (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIERA, 2008, p. 60).

Dessa forma, a média de gastos dessa espécie nos municípios brasileiros equivalia a 42,7 % da Receita Corrente Líquida - RCL no período imediatamente anterior à LRF (1998 a 2000), passando a 42 % entre os anos de 2001 a 2004. Nos municípios piauienses, a redução foi igualmente discreta, variando de um percentual de 37,7 % para 37,1 % (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIERA, 2008, p. 71).

Verifica-se que, inicialmente, a entrada em vigor da LC n.º 101/2000 não causou grandes impactos nas administrações municipais. em virtude de uma alteração apenas discreta dos percentuais

2 Brasil. STF: ADI MC 5449-RR. Pleno. Ministro Rel. Teori Zavascki. DJe 22/04/2016.

acima indicados. Outro ponto de destaque refere-se ao reduzido gasto em relação aos índices prudencial e legal.

Apesar da situação aparentemente confortável desfrutada pelos municípios, os pesquisadores observaram uma redução no desvio-padrão em relação ao percentual médio apurado. Tratou-se do que se conhece por “efeito manada”, ou seja, houve uma convergência dos gastos à média, induzida pela fixação de um percentual comum a todos, de forma que os municípios que estavam acima do teto legal reduziram suas despesas, ao passo que aqueles que estavam em um patamar mais confortável, elevaram seus gastos.

Na opinião dos autores do trabalho acima citados, não se mostrou adequada a fixação de um limite igual a todos os municípios brasileiros, os quais enfrentam realidades bastante heterogêneas entre si, cada um com suas necessidades peculiares e, portanto, distintas:

Quando a lei impôs um limite universal para todos os municípios, sem discriminação, os gastos municipais tornaram-se mais homogêneos (quantitativamente), o que parece ser inconsistente com a referida heterogeneidade dos municípios. Há que se verificar se os municípios que aumentaram seus gastos com pessoal realmente tinham necessidade disso e, por outro lado, se os municípios que diminuíram seus gastos não foram submetidos a um estrangulamento na provisão de serviços públicos. (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIERA, 2008, p. 64)

De todo modo, avançando na análise dos gastos, em sentido oposto ao sugerido pelo levantamento conduzido nos anos iniciais pós-LRF, o fato é que estudos mais recentes indicam uma diminuição da média de gastos, de modo que o referido “efeito manada” não teria prejudicado a redução dessa natureza de despesa.

Assim, dados analisados em pesquisa envolvendo os principais municípios e estados brasileiros, nos anos de 2008-2009, sugerem uma redução percentual dos gastos com pessoal, que passam a uma média entre os Municípios de 40,3 %. A média, portanto, ainda se comportou de forma confortável, abaixo do limite de alerta fixado pela LRF (AFONSO; CARVALHO; CASTRO, 2010, p. 12).

Ocorre, no entanto, que a pesquisa em questão foi conduzida entre os municípios de maior relevância no cenário nacional, sendo bastante inadequado comparar dados levantados em pesquisa considerando a totalidade dos municípios brasileiros com dados de um estudo envolvendo somente as nove maiores capitais do Brasil.

Ademais, deve-se considerar as mudanças no cenário econômico, em decorrência da grave crise político-econômica que assola o Brasil nos últimos anos.

De todo modo, os dados tem relevância para o presente estudo, vez que permitem uma abordagem comparativa das informações a serem levantadas em nível local e em exercício mais recente com aquelas apuradas em nível nacional e em momento distinto.

## ■ 4 DESPESA COM PESSOAL NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

O levantamento feito sobre os gastos com pessoal nos municípios piauienses utilizou por fonte o Demonstrativo de Despesa Total com Pessoal (DTP), anexo obrigatório do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), consoante disposição do artigo 54 c/c artigo 55, I, da LRF. Essa peça deve ser divulgada quadrimestralmente pelos titulares de cada Poder e publicada em até 30 dias após o encerramento do período a que corresponder.

Os dados levantados referem-se ao exercício de 2014 e foram colhidos da publicação do referido anexo no Diário Oficial dos Municípios (DOM) e, no caso, de algumas cidades, como Teresina e Parnaíba, publicados em diário oficial próprio.

Com tais considerações, tem-se que os dados apurados revelaram o seguinte cenário:

**Tabela 01: Percentuais da Despesa Total com Pessoal-DTP sobre a receita corrente líquida – RCL nos municípios piauienses por poder no exercício de 2014.**

Poder	Faixas de Percentual de gastos com pessoal sobre RCL (em %)	Quantidade de Municípios por faixa 2014
Poder Executivo	Até 40	15
	40 – 48,6	32
	48,6 – 51,3	43
	51,3 – 54	43
	Acima de 54	83
	Sem dados/dados inconsistentes	8
Poder Legislativo	Até 5,0	131
	5,0 – 5,4	2
	5,4 – 5,7	0
	5,7 a 6,0	1
	Acima de 6,0	0
	Sem dados/dados inconsistentes	91

FONTE: As autoras, com base nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal apurados pelos municípios piauienses e publicados em Diário Oficial.

Dos dados acima, torna-se evidente que o problema com excesso de despesa com pessoal realmente afeta os municípios piauienses, isto porque cerca de 37 % dos poderes executivos locais descumprem o limite legal. Acrescentando-se aqueles que estão além do limite prudencial, tem-se que 56 % estão em situação de excesso de gastos com pessoal.

Outra conclusão evidente é a de que, considerando os dados válidos para os fins desta pesquisa, o problema concentra-se no Poder Executivo, encontrando-se apenas situações isoladas de descumprimento dos limites da LRF pelos legislativos municipais.

Quanto a esta última constatação, verifica-se que a mesma justifica-se tendo em vista que as Câmaras Municipais não são responsáveis diretas pela execução das políticas públicas locais, atuando como órgãos legiferantes e fiscais do poder executivo, consoante competência atribuída constitucionalmente. Sendo assim, a necessidade de pessoal é bastante reduzida.

Por outro lado, o poder executivo municipal, dentre todas as entidades federativas, destaca-se pelo contato imediato com a população, sendo naturalmente os maiores prestadores de serviços públicos diretos, tais como, educação básica, saúde, limpeza urbana, iluminação pública, planejamento e controle da ocupação urbana, entre tantas outras atribuições locais.

Entretanto, além dessa comparação entre poderes, é fato que se evidenciam dentre os executivos locais, municípios que tem um comprometimento de despesa com pessoal mais elevado do que outros.

Dessa maneira, necessário, a fim de entender a problemática, desvendar quais são os fatores comuns entre os municípios expostos nas faixas de percentuais definidas na tabela 01.

## 5 PERFIS DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES EM SITUAÇÃO DE COMPROMETIMENTO COM OS GASTOS DE PESSOAL

Na tentativa de traçar o perfil dos municípios do Piauí em função dos gastos com pessoal, procurou-se parâmetros objetivos, que pudessem estabelecer uma base de comparação e de categorização, que permitisse, ao final, agrupar as cidades, conforme os mesmos critérios.

Desta forma, foram escolhidos os critérios demográfico e socioeconômico, representado, este último, pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Este índice foi desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O referido indicador é composto por medidas de três dimensões, consideradas indicativas do grau de desenvolvimento humano, *in casu*, longevidade, educação e renda. Segundo as instituições organizadoras:

O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, ter acesso ao conhecimento – educação –, e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda (PNUD, 2013, p. 25).

No caso do Brasil, apesar de se seguir metodologia mundial para aferição desses fatores, há o acréscimo de componentes típicos da realidade nacional. Segundo a apresentação do IDHM no Brasil: “Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros” (PNUD, 2013, p. 27).

Adiante, seguem os resultados das duas abordagens consideradas na pesquisa.

## 5.1 Abordagem demográfica

Através da abordagem demográfica, procurou-se relacionar a despesa com pessoal nas administrações públicas municipais, a fim de definir se haveria uma maior ou menor afetação dessa categoria de despesa pública em função da quantidade de habitantes de um dado município.

Inicialmente, havia a suspeita de que os municípios mais afetados seriam aqueles com menor população, uma vez que os pequenos municípios, em regra, tem uma economia precária, com uma população bastante dependente da gama de serviços públicos oferecidos diretamente pelas prefeituras, em especial nas áreas da saúde básica e educação, nas quais dificilmente existiriam organizações da iniciativa privada para prestar tais serviços.

Ademais, nos pequenos municípios, dada a precariedade da economia, havia a suposição de que as prefeituras seriam as maiores empregadoras de mão de obra. Assim, este fato, aliado à maior dependência quanto aos serviços públicos locais, tenderiam a elevar a despesa com pessoal em pequenos municípios em detrimentos de centros urbanos maiores.

Para fazer tal relação, buscou-se a média ponderada das populações residentes nos municípios de cada categoria, conforme já definido na tabela 01, anteriormente exposta. A seguir, os dados encontrados:

**Tabela 02: Relação entre gasto com pessoal (2014) e população habitante dos municípios piauienses (2010).**

Faixas de Percentual de gastos com pessoal sobre RCL (em %)	Quantidade de Municípios por faixa 2014	Média de habitantes
Até 40	15	8.283,80
40-48,6	32	6.008,63
48,6-51,3	43	26.251,98
	42 (sem Teresina)	7485,62
51,3 - 54	43	12.872,72
Acima de 54	83	12.536,67
Sem dados/dados inconsistentes	8	9.346,65

FONTE: As autoras, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relativos ao ano de 2010.

Inicialmente, importante ressaltar que se observou uma distorção nos resultados da categoria que abrange os municípios acima do limite alerta e abaixo da margem prudencial. Isto porque, esta faixa é composta por 43 (quarenta e três) municípios, sendo que somente a população da capital responde por cerca de 72 % (setenta e dois por cento) de todos os habitantes nesta faixa.

Deste modo, entendendo que a inclusão dos dados de Teresina poderia afetar a análise do comportamento médio dos demais 42 municípios daquela categoria, optou-se por considerar na tabela 02 a média ponderada somente destes municípios, com exclusão da capital.

Pois bem, feitas estas ressalvas, constatou-se que a suspeita inicial, no caso, de uma tendência à maior concentração de gastos nos menores municípios estava equivocada. Isto porque as maiores médias de população foram observadas justamente nos municípios que estavam com maior comprometimento da despesa com pessoal.

Dessa forma, observou-se um comportamento diretamente proporcional entre a quantidade de habitantes e o gasto público para custeio de pessoal. O dado em questão pode ser explicado pelo fato de que, onde há mais habitantes, há uma maior necessidade de serviços públicos, o que eleva a quantidade de mão de obra necessária a prover tais serviços.

Entretanto, apenas essa constatação não seria suficiente para justificar a elevação do índice de gasto com pessoal, pois este dado é percentual, ou seja, é decorrente de uma razão entre a Despesa Total com Pessoal (DTP) pela Receita Corrente Líquida (RCL).

Assim, a elevação da DTP somente vai levar ao um índice de gasto maior, caso não haja um aumento na mesma proporção na RCL, sendo esta a constatação mais interessante deste cruzamento de dados: o crescimento do gasto com pessoal não é acompanhado pela Receita Corrente Líquida, ou seja, cresce o custeio de pessoal, mas a receita do Município não cresce na mesma proporção, de forma que há uma elevação percentual da DTP em razão da RCL.

Portanto, no que se refere ao aspecto demográfico, conclui-se que os municípios com maior população tendem a gastar proporcionalmente mais com pessoal.

## **5.2 Abordagem socioeconômica**

Essa abordagem procura verificar se existe sensibilidade do gasto com pessoal em razão da realidade socioeconômica da população local. A finalidade desta linha da pesquisa é averiguar se o fato de se gastar mais ou menos com pessoal vinculado à administração pública municipal afeta, de alguma forma, a qualidade dos serviços públicos ofertados, e, por consequência, as condições de vida de seus cidadãos.

Para tanto, estabeleceu-se como parâmetro do diagnóstico socioeconômico populacional o Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDHM).

A utilização do IDHM nesta pesquisa seguiu metodologia similar àquela adotada na abordagem demográfica, ou seja, os dados colhidos foram cruzados com os índices de DTP/RCL, fazendo uma média ponderada do IDHM para cada faixa de comprometimento de gastos com pessoal, conforme definido na tabela 01.

Além disso, importante destacar que os dados do PNUD tem por referência o ano de 2013, período do último levantamento disponível, e exercício aproximado daquele no qual foram colhidos os dados da DTP/RCL, que tem por competência o ano de 2014.

Dessa forma, o cruzamento das informações acima relatadas revelou a seguinte situação:

**Tabela 03: Relação entre gasto com pessoal (2014) e IDHM (2013) dos municípios piauienses**

Faixas de Percentual de gastos com pessoal sobre RCL (em %)	Quantidade de Municípios por faixa	Média ponderada de IDH-M
Até 40	15	0,564
40 – 48,6	32	0,561
48,6 – 51,3	43	0,573
51,3 – 54	43	0,579
Acima de 54	83	0,570
Sem dados/dados inconsistentes	8	0,566

FONTE: As autoras, com base em dados levantados pelo PNUD em 2013.

Dos dados acima, é possível constatar uma relação entre IDHM e despesa com pessoal. No caso, os municípios que possuem um maior comprometimento de parte de sua despesa pública com pessoal apresenta uma média de IDHM ligeiramente maior do que aqueles com menor grau de gastos com pessoal.

Uma provável explicação para o fenômeno registrado pode se dar pelo fato de que os municípios que gastam mais com pessoal tendem a ter uma maior quantidade de servidores/contratados disponíveis para prestar os serviços públicos, ou, por outro viés, a remunerar melhor sua mão de obra. Seja por um fator ou pelo outro, o certo é que a maior ou melhor oferta de serviços públicos pode ser uma explicação para melhores índices médios de IDHM junto à população.

Por outro lado, deve-se sopesar a presente constatação com os dados da abordagem demográfica, na qual se verificou que os municípios com maior população tendem a gastar mais com pessoal, de forma que é também tecnicamente preciso supor que os municípios com maior população são também aqueles com maior IDHM.

Desta forma, por este aspecto, tem-se que, em municípios maiores, é fato que, a par do poder público, também a iniciativa privada tende a ofertar serviços de interesse à população e que são considerados nos indicadores do IDHM, tais como redes privadas de educação e saúde. De modo que essa realidade pode ser um fator que distorça os resultados, sendo imprescindível interpretar os dados à luz dessa questão.

De toda sorte, a relação diretamente proporcional, ainda que discreta, entre DTP/RCL e IDHM está estabelecida matematicamente na Tabela 03, o que se mostra um fator relevante para as conclusões desta pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através dos levantamentos estatísticos conduzidos nesta pesquisa restou claro que, atualmente, existe um grave comprometimento do orçamento público com Despesa Total com Pessoal (DTP) nos municípios piauienses. Ademais, verifica-se que o problema afeta sobremaneira o poder executivo municipal, ao passo que o poder legislativo apresenta índices mais confortáveis.

Tal panorama já era esperado, uma vez que o executivo municipal é o detentor, por competência constitucionalmente outorgada, da atribuição de prover a população local com os serviços necessários à garantia dos direitos fundamentais e coletivos, tais como, educação, saúde básica, transporte público, saneamento básico, iluminação pública, dentre outros. Ao passo que às câmaras municipais cabe o papel de legislar localmente e exercer a fiscalização do poder executivo, com o auxílio dos tribunais de contas de cada Estado.

Portanto, quanto mais ampla a gama de demandas públicas a se atender, mais necessária se fará a utilização de agentes públicos para executá-las.

Quanto às características comuns aos municípios em razão dos gastos com pessoal, a tendência é de que, quanto maior a população, maior o gasto proporcional das prefeituras com servidores/ empregados públicos e contratados temporários. Trata-se de um achado que contrariou a suposição inicial da pesquisa, posto que se acreditava que os pequenos municípios estariam mais afetados, o que se constatou não ser verdade.

Desta forma, são os maiores centros urbanos piauienses que destinam proporcionalmente uma maior soma de recursos para pagamento de pessoal, o que, sem dúvida, prejudica a capacidade de investimento de tais municípios em outras políticas públicas relevantes.

Através da pesquisa, constatou-se, ainda, que há uma relação, embora discreta, entre gasto com pessoal e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Tal relação é no sentido diretamente proporcional, ou seja, o gasto com pessoal eleva-se junto com o IDHM, o que poderia indicar que a prestação de serviços públicos tende a ser mais impactante, sob o ponto de vista socioeconômico, nos municípios onde se gasta mais com pessoal.

Entretanto, ao se realizar a análise dos dados, deve-se ponderar que a elevação do IDHM em razão da DTP é apenas discreta. Ademais, outros fatores, que entram na aferição do IDHM, poderiam igualmente justificar esse aumento.

De toda forma, a pesquisa auferiu êxito no cumprimento dos seus objetivos iniciais, posto que, através do levantamento de dados conduzido, foi possível identificar a situação de comprometimento dos municípios piauienses em razão do gasto com pessoal, bem como que este tem relação diretamente proporcional com a população e o IDHM local.

Uma vez identificado o problema e detalhado alguns aspectos, espera-se que os estudos futuros possam evoluir a discussão, a fim de adotar estratégias que permitem equilibrar as exigências postas na Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao gasto com pessoal e a necessidade de se garantir uma boa gestão das políticas públicas municipais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; CARVALHO, Guilherme Luís Nilson Pinto de; CASTRO, Kleber Pacheco de. Desempenho comparado dos principais governos brasileiros após dez anos de LRF. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, ano 1, n. 0, set. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72419>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101/2000, de 04 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5449/RR. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília-DF. Publicado no DJ-E de 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5449&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 15 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. 2016. Brasília. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Financas+P%C3%BAblicas+dos+Entes+Subnacionais/107970b4-9691-4263-a856-b37d655b42b2>>. Acesso em: 15 maio 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Nota Técnica Secretaria do Tesouro Nacional CCONT/STN n.º 1097/2007**. Junho de 2007. Brasília. Disponível em: <[http://www.stn.gov.br/web/stn/home;jsessionid=3qWT+G+apGEm6usEj4n4bO9U?p\\_p\\_id=3&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_3\\_struts\\_action=%2Fsearch%2Fsearch&\\_3\\_redirect=%2F&\\_3\\_keywords=Nota+T%C3%A9cnica&x=0&y=0](http://www.stn.gov.br/web/stn/home;jsessionid=3qWT+G+apGEm6usEj4n4bO9U?p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_3_struts_action=%2Fsearch%2Fsearch&_3_redirect=%2F&_3_keywords=Nota+T%C3%A9cnica&x=0&y=0)>. Acesso em: 15 maio 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual., de acordo com a Emenda Constitucional n.º 76/2013. São Paulo: Saraiva 2014.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberto da Silva. Finanças Públicas Municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Dinâmica dos Municípios**. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Capitulo2\\_30.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Capitulo2_30.pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas do Censo Demográfico 2010**. 2013. 156 p. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=264529>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Brasília. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf>>. Acesso em: 17/07/2016.

# EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL EN MÉXICO Y BRASIL: ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE PROCEDENCIA, IMPROCEDENCIA Y SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES

## *THE ADMINISTRATIVE RESOURCES IN FISCAL MATTERS IN MEXICO AND BRAZIL: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PROHIBITION, IMPROCESSION AND SENSE OF RESOLUTIONS*

**Fermín Rodríguez**

Doctor en Ciencias de lo Fiscal/IEE-México,  
Profesor de la Maestría en Impuestos UAGRO CONACYT-México

**Julio César Cortez Jaimes**

Maestro en Administración/UEPI-México,  
Profesor de la Licenciatura en Administración FCA UAGRO-México

### RESUMEN

En el presente trabajo se hace un análisis comparativo de la legislación fiscal de los Estados Unidos Mexicanos y la correspondiente a la República Federativa del Brasil, para poder establecer si los supuestos de procedencia, y causales de improcedencia del recurso de revocación y del recurso de impugnación, son similares o diferentes. Se examina el sentido en que son dictadas las resoluciones a los citados recursos administrativos, cuya interposición es en sede administrativa, y se exponen las consideraciones desde el punto de vista constitucional, que impiden a las autoridades fiscales de ambos países, estudiar la constitucionalidad de los actos impugnados, al emitir sus resoluciones.

**Palabras clave:** Recurso de revocación, recurso de impugnación, actos impugnados, resoluciones.

### ABSTRACT

In the present work a comparative analysis is made of the fiscal legislation of the United Mexican States and that corresponding to the Federative Republic of Brazil, to be able to establish if the assumptions of provenance, and grounds of inadmissibility of the appeal of revocation and of the appeal of challenge, are similar or different. It examines the sense in which the resolutions are given to the aforementioned administrative appeals, whose interposition is in administrative seat, and the considerations from the constitutional point of view, which prevent the tax authorities of both countries, to examine the constitutionality of the contested acts, in issuing its resolutions.

**Keywords:** Appeal of revocation, appeal of challenge, contested acts, resolutions.

## 1 INTRODUCCIÓN

En el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o por la propia convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Conforme a la legislación fiscal de los Estados Unidos Mexicanos, los contribuyentes tienen la posibilidad de optar por interponer el *recurso de revocación* en sede administrativa, antes de acudir a la instancia jurisdiccional para impugnar un acto lesivo de naturaleza fiscal, en este último caso, ante un tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la ley le confiere.

El orden jurídico de la República Federativa del Brasil, prevé como medio de defensa para impugnar las resoluciones de las autoridades fiscales, el *recurso de impugnación*, también en sede administrativa. En esta instancia administrativa, el contribuyente ejerce sus derechos de petición y amplia defensa, ante la propia Administración Tributaria.

A continuación se analizan las disposiciones legales de los Estados Unidos Mexicanos y de la República Federativa del Brasil, fundamentalmente las relativas a los supuestos de procedencia, causales de improcedencia y sentido de las resoluciones, tanto del recurso de revocación, como del recurso de impugnación. En la emisión de las consideraciones técnicas, se consultan fuentes documentales escritas por especialistas en las materias jurídica y fiscal, tesis aisladas y criterios jurisprudenciales.

## 2 DEFINICIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

Del latín *revocatio-onis*, acción y efecto de *revocare*, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante. Pérez Duarte (2007, p. 3393), señala que la revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes.

Saldaña (2004, p. 49), establece que el recurso de revocación es un medio de defensa con que cuenta el particular para hacer valer sus derechos, para su elaboración no se requiere de tecnicismos complejos, claro ello sin pasar por alto cierta formalidad que establece la ley para su presentación y que lamentablemente se ha incrementado, perdiéndose un poco la simplicidad que lo caracteriza.

Los elementos característicos del recurso son la existencia de una resolución que afecte un derecho, la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver Fernández (2015, p. 116-1).

## 3 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL EN MÉXICO

El artículo 117, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, establece la procedencia del recurso de revocación contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que: a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos; b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley; c) Dicten las autoridades aduaneras; y d) Cualquier resolución de

carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del Código Fiscal de la Federación.<sup>1</sup>

En la fracción II, del mismo dispositivo legal, se señala la procedencia del recurso de revocación contra los actos de autoridades fiscales federales que: a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación; b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución,<sup>2</sup> cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley, o determinen el valor de los bienes embargados; y, c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.<sup>3</sup>

De conformidad con el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal, las respectivas Secretarías de Finanzas o de Hacienda estatales se considerarán autoridades fiscales federales, cuando realicen actos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.<sup>4</sup>

## 4 IMPROCEDENCIA

El derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida

1 Tratándose de las resoluciones a que se refieren dichos preceptos legales, en el Código Fiscal de la Federación se prevén los procedimientos siguientes: a) hacer aclaraciones ante las autoridades fiscales (artículo 33-A); b) la revisión discrecional de resoluciones no favorables a los particulares (artículo 36, tercer párrafo); y, c) la solicitud de condonación de multas (artículo 74).

2 El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, mediante su tesis aislada (V Región) 30.2 A (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo III, página 2916, de rubro: “RECURSO DE REVOCACIÓN. SU PROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ESTÁ SUPEDITADA AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.”, determinó que, el artículo 41, fracción II, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, no supedita la procedencia del recurso de revocación al inicio del procedimiento administrativo de ejecución, sino que contiene la autorización expresa a las autoridades para que, tratándose de créditos fiscales determinados en términos del propio artículo, puedan hacerlos efectivos a partir del tercer día siguiente a aquel en que los hayan notificado al contribuyente, sin necesidad de esperar a que transcurran los plazos establecidos para tal efecto por el diverso numeral 144 del Código Fiscal de la Federación; en cuyo caso, de haberse iniciado el procedimiento administrativo de ejecución en el plazo indicado por el artículo 41 citado, el contribuyente sólo podrá interponer el recurso contra el procedimiento coactivo, en el que, además, a fin de no quedar en estado de indefensión, dada la prontitud con que éste puede llevarse a cabo, podrá hacer valer agravios contra la resolución determinante. Estimar lo contrario, implicaría desconocer el precepto 117 del código aludido, que prevé la procedencia de dicho medio ordinario de defensa, así como sus artículos 121 y 127, que contienen los plazos para su interposición, tomando en cuenta que la resolución determinante controvertida es definitiva y en ésta se determina la existencia de un crédito fiscal.

3 En términos del artículo 128 del Código Fiscal de la Federación, el tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. De igual forma, si afirma tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.

4 El artículo 14, de ese ordenamiento jurídico, se aclara que las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales

por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Así lo determinó la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País, en la jurisprudencia 1a./J. 25/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Abril de 2005, página 576, de rubro: “PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA”.

Se entiende por improcedencia del recurso administrativo de revocación, la imposibilidad jurídica que tiene la autoridad administrativa para resolver este medio de defensa, ya sea por causas de hecho o de derecho que le impiden estudiar y decidir sobre la cuestión planteada ante ella.

De conformidad con el artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, es improcedente el recurso de revocación cuando se haga valer contra los actos administrativos siguientes: a) Que no afecten el interés jurídico del recurrente; b) Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias; c) Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; d) Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto; e) Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; f) Si son revocados los actos por la autoridad; g) Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y, h) Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

## ■ 5 SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES

El examen de la regularidad o irregularidad de un acto administrativo no es sino un juicio de valoración lógico-jurídico, con contenido concreto, de referencia y relación entre el acto administrativo y sus elementos y las normas jurídicas aplicables Escola (1984, p. 515).

En el artículo 133 del Código Tributario de la Federación, se establecen las clases de resoluciones que pondrán fin al recurso de revocación, siendo éstas: I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso; II. Confirmar el acto impugnado; III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución; IV. Dejar sin efectos el acto impugnado; y, v. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

En el último párrafo del mismo artículo se indica que, cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, en la resolución correspondiente se declarará la nulidad lisa y llana.

Gutiérrez (2014, p. 475), aporta las características de la protección lisa y llana en los siguientes términos:

PROTECCIÓN LISA Y LLANA. – La protección, como es captada por el sentido común de las personas, es lo que nos cuida, asegura o garantiza de algo; significa, entonces, amparo, cobijo o defensa que brinda seguridad y salvaguarda efectiva contra el arbitrario, ya sea una autoridad o inclusive un particular. Ese resguardo, se convierte liso y llano cuando es extenso y sin límites; es decir, que no tiene o no debe tener dificultad alguna para su aplicación. Dicho en otros términos, la protección lisa y llana es conforme, sencilla, extendida, sin obstáculos ni impedimentos. En el campo legal, se trata de un mecanismo procesal por el cual

los órganos jurisdiccionales garantizan a los gobernados el acceso efectivo, oportuno y de calidad a la justicia cuando se pretende hacer valer un fallo o resolución de sentido favorable. En congruencia con lo anterior, la protección lisa y llana, en sentido amplio, es cualquier actuación realizada por un órgano del Estado en defensa del ciudadano o de sus intereses, derivado de un derecho declarado en una resolución por un juzgado o tribunal del propio órgano estatal, generalmente, a causa de una conducta o acto arbitrario e ilegal.

La declaratoria de nulidad lisa y llana, compete a un juzgado o tribunal del propio órgano estatal, generalmente, a causa de una conducta o acto arbitrario e ilegal. Sin embargo, la intención del legislador es establecer como causa de ilegalidad, la incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución impugnada, ordenado o tramitado el procedimiento del que ésta deriva, la cual se refiere a un presupuesto esencial de validez de todo acto de autoridad, cuyo estudio es preferente, por referirse a una cuestión de orden público. Esta relevancia ha sido destacada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que la actualización de la hipótesis señalada produce la nulidad lisa y llana del acto controvertido.

En materia de resoluciones que ponen fin al recurso de revocación, cobra especial importancia lo dispuesto en el artículo 133-A, del Código Tributario Federal. Este numeral obliga a las autoridades fiscales que hayan emitido los actos o resoluciones recurridas, y cualesquiera otra autoridad relacionada, a cumplir las resoluciones dictadas en el recurso de revocación.

Así, en la fracción I, inciso a), de dicho precepto se indica que, cuando se deje sin efectos el acto o la resolución recurrida por un vicio de forma, éstos se pueden reponer subsanando el vicio que produjo su revocación. Si se revoca por vicios del procedimiento,<sup>5</sup> éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

Si tiene su causa en un vicio de forma<sup>6</sup> de la resolución impugnada, ésta se puede reponer subsanando el vicio que produjo su revocación; en el caso de revocación por vicios de procedimiento, éste se puede reanudar reponiendo el acto viciado y a partir del mismo.

En ambos casos, la autoridad que deba cumplir la resolución firme cuenta con un plazo de cuatro meses para reponer el procedimiento y dictar una nueva resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del mismo Código Tributario Federal.

En el caso previsto en el párrafo anterior, cuando sea necesario realizar un acto de autoridad en el extranjero o solicitar información a terceros para corroborar datos relacionados con las operaciones efectuadas con los contribuyentes, en el plazo de tres meses no se contará el tiempo

---

5 La ilegalidad por vicios del procedimiento, deviene del incumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia p. /J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", determinó que, la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

6 La ilegalidad de un acto administrativo por omisión de los requisitos formales, consiste en los llamados vicios formales, es decir, la omisión o defecto de los requisitos formales del acto administrativo Béjar (2011, p. 96).

transcurrido entre la petición de la información o de la realización del acto correspondiente y aquél en el que se proporcione dicha información o se realice el acto. Igualmente, cuando en la reposición del procedimiento se presente alguno de los supuestos de suspensión a que se refiere el artículo 46-A del propio Código Fiscal de la Federación, tampoco se contará dentro del plazo de tres meses el periodo por el que se suspende el plazo para concluir las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, previsto en dicho precepto, según corresponda, sin que dicho plazo pueda exceder de 5 años contados a partir de que se haya emitido la resolución.

Si la autoridad tiene facultades discrecionales<sup>7</sup> para iniciar el procedimiento o para dictar un nuevo acto o resolución en relación con dicho procedimiento, podrá abstenerse de reponerlo, siempre que no afecte al particular que obtuvo la revocación del acto o resolución impugnada.

Los efectos legales antes señalados, se producirán sin que sea necesario que la resolución del recurso lo establezca, aun cuando la misma revoque el acto o resolución impugnada sin señalar efectos.

Por disposición expresa de la fracción I, inciso b), cuando la resolución impugnada esté viciada en cuanto al fondo,<sup>8</sup> la autoridad no podrá dictar una nueva resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto. En ningún caso el nuevo acto administrativo puede perjudicar más al actor que la resolución impugnada ni puede dictarse después de haber transcurrido cuatro meses.

No se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

Los plazos para cumplimiento de la resolución que establece el artículo 133-A, empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquél en el que haya quedado firme la resolución para el obligado a cumplirla.

Asimismo, en la fracción II, del mismo artículo 133-A, se establece que cuando se deje sin efectos el acto o la resolución recurrida por vicios de fondo, la autoridad no podrá dictar un nuevo acto o resolución sobre los mismos hechos, salvo que la resolución le señale efectos que le permitan volver a dictar el acto o una nueva resolución. En ningún caso el nuevo acto o resolución administrativa puede perjudicar más al actor que el acto o la resolución recurrida.

---

7 La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración García de Enterría (1979).

8 Para Tron y Ortiz (2011, p. 304), los presupuestos para que se den violaciones o ilegalidades de fondo son: Que haya una motivación suficiente para conocer la voluntad y decisión asumida por la Administración; Un procedimiento regular y que se acaten, atiendan y respeten en el acto —que tenga el carácter de resolución—, las reglas de juzgamiento pertinentes —lo que da por hecho usar la norma adecuada—; Se trate de un caso en el que cabe el control judicial, sujeto a parámetros jurídicos y facultades discrecionales evaluables; y, Sea competente quien emita el acto. Especialmente cuando se alegue el desconocimiento o violación de un derecho subjetivo, es menester que el documento fundatorio de la acción —declarativa o de condena— debe provenir de quien esté legitimado, de no ser así, sería ocioso el pronunciamiento. Como corolario, la motivación —en cuanto al fondo—, se tendrá como suficiente en tanto y cuanto de a conocer a los interesados la fundamentación que pueda respaldar el acuerdo impugnado, de manera tal que puedan combatirlo adecuadamente. En otras palabras es la expresión y explicación de las razones conforme a las cuales se gestó y fundamenta la voluntad y decisión de la Administración.

No se entenderá que el perjuicio se incrementa cuando se trate de recursos en contra de resoluciones que determinen obligaciones de pago que se aumenten con actualización por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país o con alguna tasa de interés o recargos.

Cuando se interponga un medio de impugnación, se suspenderá el efecto de la resolución recaída al recurso hasta que se dicte la sentencia que ponga fin a la controversia. Asimismo, se suspenderá el plazo para dar cumplimiento a la resolución cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le localice.

Los plazos para cumplimiento de la resolución que establece este artículo empezarán a correr a partir de que hayan transcurrido los quince días para impugnarla, salvo que el contribuyente demuestre haber interpuesto medio de defensa.

En el presente Apartado es oportuno analizar también el sentido de las resoluciones dictadas en el *recurso de revocación exclusivo de fondo*.

En el artículo 133-G, del Código Fiscal de la Federación se establece que la resolución del recurso de revocación exclusivo de fondo se emitirá en el sentido de confirmar el acto impugnado, dejar sin efectos el mismo, modificarlo o dictar uno nuevo que lo sustituya, em términos de lo dispuesto por el artículo 133, fracciones II, IV y V del mismo Código.

La resolución será favorable al promovente cuando: a) Los hechos u omisiones que dieron origen al acto impugnado no se produjeron; b) Los hechos u omisiones que dieron origen al acto impugnado fueron apreciados por la autoridad en forma indebida; c) Las normas involucradas fueron incorrectamente interpretadas o mal aplicadas; o, d) Los efectos atribuidos por la autoridad emisora al incumplimiento total, parcial o extemporáneo, de requisitos formales o de procedimiento a cargo del contribuyente resulten excesivos o desproporcionados por no haberse producido las hipótesis de causación de las contribuciones determinadas.

Para el cumplimiento de las resoluciones del recurso de revocación exclusivo de fondo, será aplicable lo dispuesto en el artículo 133-A del Código en cita.

En el artículo 133-C, cuarto párrafo, fracciones I a la IV, del Código Fiscal de la Federación, se precisa que, para los efectos del *recurso de revocación exclusivo de fondo*, se entenderá como agravio de fondo aquel que se refiera al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, respecto de las contribuciones revisadas que pretendan controvertir conforme a alguno de los siguientes supuestos: I. Los hechos u omisiones calificados en la resolución impugnada como constitutivos de incumplimiento de las obligaciones revisadas; II. La aplicación o interpretación de las normas jurídicas involucradas; III. Los efectos que haya atribuido la autoridad emisora al contribuyente, respecto del incumplimiento total o parcial de requisitos formales o de procedimiento que impacten y trasciendan al fondo de la resolución recurrida; y, IV. La valoración o falta de apreciación de las pruebas relacionadas con los supuestos mencionados en las fracciones anteriores.

En los artículos 133-B, 133-C, 133-D, 133-E, 133-F y 133-G, del Código Fiscal de la Federación, se establecen las reglas del “Trámite y Resolución del Recurso de Revocación Exclusivo de Fondo”.

De la interpretación conjunta de los preceptos legales señalados en el párrafo que antecede, es posible inferir que tal procedimiento especializado del recurso de revocación procede únicamente cuando la resolución recurrida corresponda a resoluciones definitivas derivadas por la práctica de revisiones de gabinete, visitas domiciliarias y revisiones electrónicas.

Que tal procedimiento especializado del recurso de revocación exclusivo de fondo seguirá los elementos esenciales del recurso de revocación tradicional, con sus respectivas particularidades, tales como: a) El contribuyente puede optar por elegir que se lleve a cabo el procedimiento especializado en su promoción, en la que deberá establecer en forma breve los agravios únicamente de fondo y deberá exhibir las pruebas que considere pertinentes; b) El contribuyente podrá solicitar por escrito

la celebración de una audiencia en la que participará tanto la autoridad emisora de la resolución recurrida como el propio contribuyente; c) La autoridad está obligada a emitir un oficio de admisión del recurso de revocación exclusivo de fondo en el cual, a solicitud del contribuyente, se establecerá el día y hora para el verificativo de la audiencia; d) En el supuesto de que el recurrente exhiba un dictamen pericial, la autoridad podrá requerir al perito correspondiente una audiencia exclusiva, la cual tendrá por objeto aclarar dudas, ampliar el cuestionario y contar con la presencia de la autoridad emisora de la resolución recurrida; y e) La autoridad realizará las diligencias que considere necesarias para mejor proveer, como lo son el desahogo de pruebas periciales, en el caso de que no se hubieran ofrecido y se tenga la necesidad de tener un conocimiento técnico especializado, requerir la exhibición de documentos no aportados o cualquier otro tipo de diligencia a efecto de tener un mejor conocimiento de los hechos controvertidos.

Del análisis sistemático del artículo 133, fracciones IV y V, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el recurso de revocación, en sede administrativa, tiene el alcance jurídico de lograr la insubsistencia del acto controvertido. Igualmente, del análisis sistemático de los artículos 133-A y 133-G, del mismo Código, es posible establecer que las resoluciones dictadas en dicho medio de defensa fiscal, son vinculantes para las autoridades que emitieron el acto combatido y existen disposiciones tendentes a lograr el cumplimiento de aquéllas.

El recurso de revocación, junto con el juicio contencioso administrativo federal, satisfacen el derecho humano de protección judicial que tutela el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Adicionalmente, es de señalar que en México, tanto la Administración General Jurídica, como las administraciones y subadministraciones desconcentradas jurídicas,<sup>10</sup> al resolver el recurso de revocación, no pueden estudiar asuntos de constitucionalidad del acto impugnado, debido a que no están facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad por más que exista jurisprudencia sobre el tema, en términos de lo establecido por el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

9 En el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, numeral 1 y 2, incisos a), b) y c), se establece: Artículo 25. Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

10 En los artículos 35, fracción XXVI y 37, fracción I, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en vigor, se establece: Artículo 35. – Compete a la Administración General Jurídica: XXVI. Resolver los recursos de revocación hechos valer contra actos o resoluciones de la misma o de cualquier unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria que no tenga conferida de manera expresa esta atribución, así como los correspondientes a las autoridades fiscales federales de las entidades federativas en cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal y, en su caso, el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal; Artículo 37. – Compete a las administraciones y subadministraciones desconcentradas jurídicas, ejercer las atribuciones que a continuación se señalan: I. A las administraciones desconcentradas jurídicas, las señaladas en las fracciones XI, XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII y XL del artículo 35 de este Reglamento, así como analizar de oficio o previa solicitud de la unidad administrativa del Servicio de Administración Tributaria, que los actos administrativos dirigidos de manera individual a contribuyentes, que emitan las administraciones desconcentradas de las otras unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, cumplan con las referidas formalidades, a fin de evitar vicios en dichos actos y procedimientos administrativos.

## **6 PROCESO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA FISCAL EN BRASIL**

El proceso de impugnación de los actos administrativos en materia fiscal en la República Federativa del Brasil, puede comprender hasta tres instancias.

### **7 PRIMERA INSTANCIA**

En la instancia administrativa, el contribuyente tiene el derecho de petición (que obliga a la Administración Tributaria a atender su reclamo) y el derecho de amplia defensa (garantía de que podrá defenderse de las infracciones que se le imputan). El primer paso de la instancia administrativa es ante la propia Administración.

### **8 SEGUNDA INSTANCIA**

El segundo paso de la instancia administrativa es ante un Consejo de Contribuyentes, integrado por representantes de la Administración y de los contribuyentes. El contribuyente puede agotar la instancia administrativa o puede ir directamente a la instancia judicial, pero no puede recorrer ambas simultáneamente.

### **9 TERCERA INSTANCIA**

En la instancia judicial, los jueces de Hacienda Pública son los competentes, en primer lugar, para los litigios tributarios. Siempre que en cualquier paso de la instancia judicial se fallase en contra del gobierno federal, los estados y municipios, habrá reconsideración Barreix y Villela (2003).

## **10 PROCEDENCIA DEL RECURSO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA FISCAL EN BRASIL**

El artículo 14 del Decreto Número 70. 235, de 6 de marzo de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Unión de fecha 03 de julio de 1972, instituye el recurso de impugnación en sede administrativa en materia fiscal en la República Federativa del Brasil.

En el artículo 1, del propio Decreto Número 70. 235, se establece que dicho cuerpo normativo rige el proceso administrativo de determinación y exigencia de los créditos fiscales de la Unión y la consulta sobre la aplicación de las leyes fiscales federales.

El artículo 15, del Decreto en cita, señala que el recurso de impugnación, formalizado por escrito y acompañado de los documentos que soportan, será presentado al cuerpo técnico dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hizo requisito citación.

La primera instancia del juzgado contencioso fiscal está a cargo de la Secretaría de Recaudación Federal de Brasil (SRF), mientras que la segunda instancia corresponde a los Consejos de Contribuyentes (CC). Los Consejos son órganos autónomos de decisión colectiva, directamente vinculados al Ministro de Hacienda y formados por una composición paritaria de representantes del Estado y de los contribuyentes.

Carvalho (2007, p. 834) conceptúa al proceso administrativo como el instrumento que formaliza la secuencia ordenada de actos y de actividades del Estado y de los particulares, a fin de ser producida una voluntad final de la Administración.

Marins (2002, p. 84) argumenta:

La necesidad de satisfacer el estado medios rápidos para el cumplimiento de la norma impuesto pasa a ser el principio de autotutela entidad vinculada tributante fluye necesariamente en el principio de la dualidad de la cognición en materia fiscal [...] esta autotutela tiene dos momentos diferentes, a saber, el accertamento de la obligación tributaria y el juicio la posible resistencia deducido por el contribuyente.

De la lectura integral a los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Número 70.235, es posible arribar a la convicción de que, el recurso de impugnación en sede administrativa en materia fiscal en la República Federativa del Brasil, procede contra los créditos fiscales determinados por las autoridades fiscales federales de ese país.

En el artículo 9 del Decreto aludido, se establece que los requisitos del crédito fiscal y la aplicación de la pena aislada se formalizarán en actas fiscales o notificaciones de liberación, diferentes para cada impuesto o tasa, que se encargarán de todos los términos, las declaraciones, informes y otras pruebas necesarias para probar el ilícito.

El artículo 10, del mismo Decreto, señala que la notificación de la liquidación será emitida por un servidor competente, en el lugar de la verificación de la falta, y debe contener: I. La calificación de lo multado; II. El lugar, fecha y hora de la elaboración; III. La descripción del evento; IV. La disposición legal infringida y la sanción aplicable; V. La determinación de la exigencia y el fin de llevarlo a oponerse a ella dentro de los treinta días; y, VI. La firma de la clarificación y la indicación de su cargo o función y el número de registro.

## ■ 11 IMPROCEDENCIA

El artículo 26a, del Decreto Número 70. 235, de 6 de marzo de 1972, dispone expresamente que en el marco del proceso administrativo fiscal, está prohibido a los órganos de juzgamiento<sup>11</sup> evitar la aplicación o dejar de observar tratado, acuerdo internacional, ley o decreto, bajo motivos de inconstitucionalidad.

Los puntos 10., 20., 30., 40. y 50., del artículo 26a, fueron derogados. Sin embargo, en el numeral 60., fracción I, se establece que las disposiciones de ese ordenamiento legal no se aplicarán a los casos de tratados, acuerdos internacionales, la ley o acto normativo que ya ha sido declarado inconstitucional por la decisión final del Tribunal Supremo en Pleno.

En la fracción II, incisos a), b) y c), del mismo precepto, se señala que no se aplicarán cuando se justifique un crédito fiscal sujeto a: a) Dispensa constitución legal o acto declarativo del Procurador General del Tesoro Nacional; b) Resumen de la Oficina del Procurador General; y, c) Unión del Abogado opiniones generales adoptadas por el Presidente.

## ■ 12 SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES

Las Oficinas de Juzgamiento (DRJ), son responsables por el juzgamiento en primera etapa, en la esfera administrativa, del contencioso fiscal.

En el artículo 31 del Decreto Número 70. 235, de 6 de marzo de 1972, se especifica que la decisión contendrá resumen del informe del caso, motivos legales, terminación y orden para citación y se referirá

---

11 A las Delegaciones de Ingresos Federales de Juzgamiento, les compete juzgar, en primera instancia, los procesos administrativo fiscales relativos a los tributos y contribuciones administrados por la Secretaría de la Renta Federal. El principal objetivo de la creación de estos Juzgados fue desvincular la autoridad ejecutora de la autoridad juzgadora en el proceso de determinación y demanda de los créditos tributarios.

expresamente a todas las liquidaciones de impuestos y poner en marcha las notificaciones objeto de proceso, así como las razones de defensa planteada por la impugnación contra todos los requisitos.

El artículo 32 del mismo Decreto dispone que los errores materiales debido al error y los errores materiales o de los cálculos existentes en la decisión puedan corregirse de oficio o a petición del contribuyente.

En el artículo 59 del Decreto en análisis, se establecen las diferentes clases de nulidades que pueden dictarse al resolver el recurso de impugnación. En la fracción I, de ese ordenamiento jurídico se establece que son nulos los actos y términos emitidos por persona incompetente<sup>12</sup>.

En su fracción II, se señala que son nulas las órdenes y resoluciones dictadas por la autoridad incompetente u omisión a la protección al derecho de defensa. Dicha fracción se integra con las disposiciones previstas en los Puntos 1.º, 2.º y 3.º, en las que se precisan los tipos de resoluciones que deberán emitirse. En el Punto 1.º, se prevé que la nulidad de cualquier acto sólo perjudica más tarde que dependen directamente de, o son una consecuencia. En el 2.º, se establece que la declaración de nulidad, la autoridad le dirá los hechos obtenidos y determinará las medidas necesarias para continuar o solución de proceso, y en el 3.º, que si bien puede pronunciarse sobre el fondo a favor del sujeto pasivo destinatario de los beneficios de ser declarado nulo, la autoridad juzgadora no se pronunciará ni mandará repetir el acto para cumplir la falta.

En el artículo 60 del ordenamiento citado, se precisa que las irregularidades, inexactitudes y omisiones distintas de los mencionados en el artículo anterior no importan en nulidad y será remediado cuando resultaren en perjuicio para el sujeto pasivo, a menos que esto les da cualquier causa, o cuando están influyendo en el resultado de la disputa.

Finalmente en el artículo 61, de ese ordenamiento jurídico se indica que la nulidad será declarada por la autoridad competente para realizar el acto o juzgar la legitimidad.

Del análisis integral y sistemático de los artículos 31, 32, 59, 60 y 61 del Decreto Número 70. 235, de 6 de marzo de 1972, se desprende que el recurso de impugnación en sede administrativa, tiene el alcance jurídico de lograr la insubsistencia del acto controvertido.

Conforme a lo expuesto en el párrafo que antecede, se colige que, el recurso de impugnación en sede administrativa, satisface el derecho humano de protección judicial que tutela el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es importante señalar que las autoridades competentes para estudiar y resolver el recurso de impugnación en sede administrativa, no pueden entrar al estudio de los asuntos de constitucionalidad del acto impugnado, debido a que no están facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que el estudio y pronunciamiento relativo a “la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales”, es competencia del Supremo Tribunal Federal, en términos del artículo 102, punto 1, inciso 1, de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil.

Sobre el particular, Menezes (2008, p. 35) aporta los comentarios jurídicos siguientes:<sup>13</sup>

Não é razoável imaginar que o sistema, diante da previsão legal, imponha o lançamento à autoridade lançadora e, ao mesmo tempo, permita que a autoridade julgadora, no exercício da autotutela administrativa, afaste a exação sob o fundamento de inconstitucionalidade da lei.

12 Tron y Ortiz (2011, p. 251), establecen que la competencia es la habilitación o idoneidad que la norma confiere a cierta autoridad para desempeñar determinada función, viene a ser una medida de la potestad estatal y debe ser considerada en dos aspectos: Competencia objetiva y competencia subjetiva. La primera, como el conjunto de facultades atribuidas en abstracto a un ente específico. La segunda, como la voluntad de la persona titular del órgano.

13 Los comentarios jurídicos tienen que ver con el principio de la presunción de constitucionalidad de las leyes, que está implícito en todo el sistema constitucional brasileño y es consecuencia lógica del principio de separación de poderes. En el presente trabajo se reproducen fielmente en el idioma portugués brasileño.

Dentro da clássica divisão tripartite de poderes adotada pela Constituição Federal, ainda que mitigada, cabe ao Poder Executivo executar a lei. Em que pese também aplicar o direito ao caso concreto para solucionar conflitos de interesses, o processo administrativo-tributário está sujeito a limites diversos aos quais está sujeito o Poder Judiciário. A observância destes limites, resultantes do próprio ordenamento, não resulta afronta à ampla defesa.

Os órgãos administrativos de julgamento são órgãos pertencentes ao Poder Executivo e para a Administração Pública presume-se a conformidade da lei com a Constituição Federal. O princípio da presunção da constitucionalidade das leis encontra-se implícito por todo o sistema constitucional brasileiro e é decorrência lógica do princípio de separação de poderes.

Como órgãos do Poder Executivo, não compete às Delegacias de Julgamento e ao Conselho de Contribuintes apreciar a conformidade de lei, validamente editada segundo o processo legislativo constitucionalmente previsto, com os demais preceitos legais ou com a própria Constituição Federal, a ponto de declarar-lhe a inconstitucionalidade, ilegalidade ou inaplicabilidade ao caso expressamente previsto.

Fica configurada, portanto, uma limitação de competência imposta ao julgador administrativo para conhecer de alegações acerca da constitucionalidade da lei.

## ■ 13 CONCLUSIONES

1. La legislación fiscal de los Estados Unidos Mexicanos y la correspondiente a la República Federativa del Brasil, permiten a los contribuyentes optar por la interposición de un recurso administrativo en sede administrativa, para impugnar actos administrativos en materia fiscal. En el primer caso, el *recurso de revocación*. En el segundo, el *recurso de impugnación*. Los supuestos de procedencia y causales de improcedencia de ambos recursos administrativos, son similares.

2. El sentido en que son dictadas las resoluciones, es similar. Ello es así, porque la legislación tributaria de ambos países se orienta a la destrucción de aquellos actos administrativos impregnados de ilegalidad, ya sea de forma o fondo y que causan agravio a los contribuyentes.

3. En México, tanto la Administración General Jurídica, como las administraciones y subadministraciones desconcentradas jurídicas, al resolver el recurso de revocación, no pueden estudiar asuntos de constitucionalidad del acto impugnado, debido a que no están facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad por más que exista jurisprudencia sobre el tema, en términos de lo establecido por el artículo 103, fracción I, de la Constitución. Igual acontece en Brasil, en consideración de que las autoridades competentes para estudiar y resolver el recurso de impugnación en sede administrativa, no pueden entrar al estudio de los asuntos de constitucionalidad del acto impugnado, en virtud de no estar facultadas para declarar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que el estudio y pronunciamiento relativo a “la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales”, es competencia del Supremo Tribunal Federal, en términos del artículo 102, punto 1, inciso 1, de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil.

4. Finalmente, es de señalar que, tanto el recurso de revocación, como el recurso de impugnación, satisfacen el derecho humano de protección judicial que tutela el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BÉJAR, L. J. **El acto administrativo y su finalidad**. México: Porrúa, 2011.
- CARVALHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.
- ESCOLA, J. H. **Compendio de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1984. v. 1.
- FERNÁNDEZ, A. **Código Fiscal de la Federación Comentado y Correlacionado**. 2. ed. México: Thomson Reuters, 2015.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. **La lucha contra las inmunidades del poder**. 2. ed. Madrid: Civitas, 1979.
- GUTIÉRREZ, F. **Protección lisa y llana**. In: CIENFUEGOS, D.; VÁZQUEZ-MELLADO, J.C. (Coords.), **Vocabulario Judicial**. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2014. p. 475.
- MARINS, J. **Direito Processual Tributário Brasileiro (Administrativo e Judicial)**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- PÉREZ DUARTE, A. E. **Diccionario Jurídico Mexicano**. México: Porrúa y UNAM, 2007.
- SALDAÑA, A. A. **Medios de defensa en materia fiscal**. 2. ed. México: ISEF, 2004.
- TRON, J. C.; ORTIZ, G. **La nulidad de los actos administrativos**. 4. ed. México: Porrúa, 2011.

### Leyes y Reglamentos:

- BRASIL. Decreto Número 70. 235, de 6 de marzo de 1972, reformas 2009. **Diario Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Código Tributário Nacional**, 2017.
- MÉXICO. Secretaría de Gobernación (SEGOB). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, 2017.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. (2017). Ley de Coordinación Fiscal. Secretaría de Gobernación. México. MHB.
- \_\_\_\_\_. **Código Fiscal de la Federación**. Secretaría de Gobernación, México, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convención Americana Sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32)**. Departamento de Derecho Internacional. Secretaría de Asuntos Jurídicos, Costa Rica, 1969.

### Hemerografía:

- MÉXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. **Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**, décima época, libro 11, oct. 2014, tomo 3, p. 2.916, 2014.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**. Novena Época, Tomo XXI, Abril de 2005, Página 576, 2005.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**, novena época, tomo 2, dic. 1995, p. 133, 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP). **Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria**. 2017.

## Fuentes de internet:

Barreix, A. y Villela, Luiz. **Tributación en el MERCOSUR**: evolución, comparación y posibilidades de coordinación, 1-184, 2003. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00638.pdf>>. Acesso em: CNB. (2017). **Constitución Política de la República Federativa de Brasil**, Congreso Nacional de Brasil, 1-109. Recuperado de <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>>.

Menezes, A. L. **A ampla defesa no processo administrativo-tributário**. 2008. 1-41. Acesso em <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos\\_monografias/arquivo.2013-04-17.2084847298](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos_monografias/arquivo.2013-04-17.2084847298)>

# JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: EM BUSCA DE EFETIVIDADE PARA O DIREITO

## *OF HEALTH: IN SEARCH OF EFFECTIVENESS FOR THE LAW*

**Viviane Coutinho Leal**

Advogada.

Pós-graduanda em Mediação de Conflitos-Faculdade Estácio de Teresina/PI

Pós-graduanda em Direito Administrativo-Universidade Cândido Mendes

Graduada em Direito – UFPI.

### RESUMO

O presente trabalho aborda o fenômeno da judicialização da saúde como forma de buscar a efetividade deste direito. Tomando por base a problemática do fornecimento de medicamentos, demonstrar-se-á não ser possível interpretá-lo como promessa constitucional inconsequente, nem como direito subjetivo absoluto. Legitimar-se-á a intervenção judicial, apontando-lhe, contudo, alguns limites, com fulcro em posições doutrinárias e jurisprudenciais.

**Palavras-chave:** Efetividade dos direitos sociais. Judicialização da saúde. Concessão judicial de medicamentos.

### ABSTRACT

This paper approaches the phenomenon of the judicialization of health as a way to seek the effectiveness of this right. Analyzing the problem of the supply of medicines, it will be demonstrated that it is not possible to interpret it as an inconsequential constitutional promise, nor as an absolute subjective right. Judicial intervention will be legitimated, however, pointing to some limits, with a focus on doctrinal and jurisprudential positions.

**Keywords:** Effectiveness of social rights. Judicialization of health. Judicial grant of medicines.

## 1 INTRODUÇÃO

A saúde foi insculpida no texto constitucional de 1988 como direito de todos e dever do Estado, a ser garantida mediante políticas sociais e econômicas, visando a redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, na forma do artigo 196.

Uma leitura apressada deste dispositivo, contudo, pode levar o leitor a dois extremos: crer sê-lo uma norma meramente programática, a ser interpretada consoante o entendimento clássico de José Afonso da Silva, de modo a despi-la de exigibilidade; ou, ainda, acreditar ser instituidor de um direito subjetivo absoluto, a ser assegurado de qualquer maneira pelo Estado ou, em não o sendo, pelo poder Judiciário.

Todavia, recair nestes limites não foi a intenção do constituinte. A despeito de o artigo mencionado ter redação de norma programática, haja vista falar em políticas sociais e econômicas que não estão especificadas, a sua interpretação não pode transformá-lo em promessa constitucional inconsequente, sendo premente assegurar a sua imediata exigibilidade, seja na via judicial, seja na administrativa. É este o entendimento moderno, consolidado no Colendo Supremo Tribunal Federal, notadamente pelo Ministro Celso de Mello, nos anos 2000, com o julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 271.286-Rio Grande do Sul.

Ademais, embora a norma referida seja dotada de eficácia, há que se ter em mente a teoria dos custos dos direitos, especialmente considerando que o fornecimento de bens e serviços de saúde depende de recursos limitados, existindo um difícil problema de alocação de verbas entre as numerosas necessidades sociais. Assim, não há como assegurar a prestação de qualquer direito de forma absoluta.

Não se pode, todavia, fazer uso deste viés para justificar a inexpressividade dos poderes Executivo e Legislativo em assegurar e concretizar os direitos constitucionais. O princípio da reserva do possível não pode servir de justificativa para administrações ímprobas, desvinculadas do interesse público.

No Brasil, a relevância do tema é cada vez maior, visto que as políticas públicas não têm atendido de modo satisfatório as demandas da população no que tange à saúde, principalmente em se tratando do fornecimento de medicamentos (o qual será o foco do presente trabalho), ensejando o acesso ao Judiciário como forma de assegurar o direito previsto constitucionalmente. E é exatamente neste contexto que emerge a necessidade de controle judicial da atividade administrativa.

## ■ 2 O DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

### 2.1 Breve contextualização

A Constituição Federal de 1988 traz em seu preâmbulo a justiça como um dos “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (BRASIL, 1988) e, ao longo do texto constitucional, associa o conceito à ideia de justiça social.

Ao dispor sobre a ordem social, por sua vez, relaciona-a ao desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e solidária, com o objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, bem como promovendo o bem de todos, sem preconceitos ou qualquer outra forma de discriminação. A conduta estatal deve, pois, estar pautada na realização da justiça social, o que significa não apenas a adequação da atuação legislativa e executiva, mas também a do próprio judiciário.

Dispõe ainda o artigo 193 da CF que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”.

A concepção atual de justiça distributiva, contudo, é totalmente dissonante daquela estabelecida por Aristóteles há mais de dois milênios. Para o filósofo grego, os escassos recursos e as vantagens políticas seriam recebidas de acordo com critérios de mérito. Isto justificaria o fato de indivíduos iguais não terem ou não receberem partes iguais, enquanto outros, desiguais, terem ou receberem parcelas iguais.

Contudo, este conceito foi alterado, notadamente, por John Rawls, em 1971, com sua obra *A theory of Justice*, o qual inseriu a ideia de necessidade como um dos sustentáculos da justiça distributiva, de modo a respeitar as desigualdades existentes na estrutura social e buscar minimizá-las. Assim, todo indivíduo passou a ser reconhecidamente merecedor de uma vida digna, concepção esta, baseada no ideário rawlsiano de que a cooperação social, possibilitaria que todos tivessem uma vida melhor

do que aquela que qualquer um dos membros teria se cada um dependesse unicamente de seus próprios esforços (MORAIS, 2009, pp. 74-84).

A partir de então, inaugurou-se a concepção de justiça social moderna, atrelada ao princípio da necessidade, corroborada pelo ideal de erradicação da pobreza e pelo desenvolvimento do modelo de Estado de Bem-estar Social, servindo de molde para o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.

“Direito de todos e dever do Estado”, a saúde comunga, na ordem jurídico-constitucional brasileira, da dupla fundamentalidade formal e material da qual se revestem os direitos e garantias fundamentais (e que, por esta razão, assim são designados), a ser orientada pela “justiça social” baseada no princípio da necessidade.

Todavia, a despeito desta dupla fundamentalidade, uma primeira dificuldade na concretização do direito à saúde decorre da imprecisão constitucional quando de seu estabelecimento. Não é possível inferir se este direito abrange todo e qualquer tipo de prestação à saúde humana, ou se está limitado às prestações básicas e vitais.

No âmbito do fornecimento de medicamentos, por exemplo, este problema é enfrentado mediante a elaboração de listas de fármacos, tal qual a Relação Nacional de Medicamentos (RENAME), a qual visa estabelecer parâmetros para atender às necessidades de saúde prioritárias da população brasileira.

Visando também solucionar a problemática da falta de concretude do dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal (v.g. no ARE 745745 AgR/MG) firmou entendimento no sentido de que, por força do princípio da dignidade humana, todo ser humano possui um direito ao mínimo existencial, o que significa um direito aos meios que possibilitem a satisfação das necessidades básicas, entre as quais enquadra-se a saúde.

Em contrapartida, além de ser utopia crer na existência de um Estado que tudo provê, por custar dinheiro também não há como qualquer direito configurar um direito absoluto. A escassez inexorável de recursos públicos exige que o administrador faça escolhas inteligentes sobre a sua alocação, levando em conta o amplo espectro de bens e utilidades públicas. Os direitos têm custos de oportunidade, de modo que, quando um é tornado efetivo, outro é posto à margem. Deve-se, assim, buscar a maior justiça e maior universalidade na distribuição da receita pública, com vistas a ampliar a efetividade dos direitos fundamentais, inclusive o da saúde (SCHULZE; GEBRAN NETO, 2015. p. 40).

Outra dificuldade para a concretização deste direito é o quadro de descompasso entre a ordem constitucional formal e a ordem constitucional real, resultando em dissintonias entre a atuação dos poderes, além da própria descrença no ordenamento jurídico (BITTAR, 2008, pp. 145-147).

Por tais razões, não se pode olvidar a necessidade de a atuação dos três poderes ocorrer de forma conjunta, sem dissintonias e sempre guiada segundo os ditames da justiça social, como forma de reduzir as desigualdades sociais e reduzir o descompasso entre o mundo das normas e o dos fatos.

## **2.2 Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento**

O direito à saúde é ainda abarcado pela constituição pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, vez que inserido dentro da Seguridade Social.

De acordo com Frederico Amado (2016, pp. 32-33), este princípio apresenta duas vertentes. Em seu viés objetivo (universalidade da cobertura), diz respeito ao conceito de risco. No plano subjetivo (universalidade do atendimento), faz referência ao rol de pessoas que poderão receber os benefícios. A concretização da universalidade, assim, somente ocorrerá com ampliação máxima de suas duas dimensões.

Esta é a perspectiva constitucional, a qual, todavia, está longe de se equiparar com o que ocorre na realidade do sistema de saúde brasileiro. A contradição na efetivação deste princípio está relacionada à própria configuração do sistema (COHN, 2005 apud SOUSA, 2014, p. 229).

Neste contexto, a universalidade cruza com o seu contraditório: a focalização. “Se na primeira todos têm direito ao acesso, na segunda, os recursos são seletivos, a política compensatória e o acesso restrito, direcionado aos mais necessitados, mais carentes, mais pobres” (SOUSA, 2014, p. 228).

De um lado, enquanto

[...] o SUS constitucional propõe um sistema público universal para todos os brasileiros, expresso na saúde como direito de todos e dever do Estado, o SUS real vai se consolidando como um espaço destinado aos que não têm acesso aos subsistemas privados, como parte de um sistema segmentado (MENDES, 2005, p. 35 apud SOUSA, 2014, p. 229).

Persiste, assim, uma reprodução de dois universos desiguais, uma verdadeira negação do direito de todos. De um lado, o dos pobres, que recorrem somente ao SUS. De outro, o dos que possuem planos de saúde ou pagam os serviços diretamente, mas que também são usuários do sistema público (SOUSA, 2014, p. 231).

De fato, “há uma gama de barreiras burocráticas, econômicas e políticas que atrapalham a efetiva aplicação do direito à saúde” (PICADO, 2010, p. 111). Assim, é extremamente necessário que haja uma adequação do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento ao sistema realista, de modo a buscar a efetividade deste direito.

## ■ 3 EM BUSCA DE EFETIVIDADE

### 3.1 A carga eficaz do direito à saúde

A discussão acerca da judicialização da saúde há que passar, necessariamente, pela análise da carga eficaz da norma de que trata este direito – notadamente, dos direitos sociais – e, por conseguinte, pelo debate sobre a classificação das normas constitucionais. Desde a promulgação da Constituição de 1988, sustentava-se que as normas instituidoras de direitos sociais eram meramente programáticas, como se termo pejorativo fosse, a indicar apenas fins sociais a serem alcançados, mandamentos exclusivamente morais e filosóficos. Todavia, nos anos 2000, este entendimento fora alterado jurisprudencialmente, tendo como marco a decisão proferida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 271.286-Rio Grande do Sul, conforme se verá a seguir.

Antes de adentrar da discussão ora proposta, é preciso definir eficácia e efetividade, diferenciando tais conceitos. De acordo com José Afonso da Silva (2001), a expressão “eficácia do direito” possui dois sentidos: o primeiro trata da eficácia social ou efetividade, e designa o fato de uma conduta humana em conformidade com a norma se verificar na ordem dos fatos. O segundo sentido, por sua vez, chamado de eficácia jurídica, que é a eficácia propriamente dita, designa a aptidão da norma de produzir os efeitos jurídicos que lhe são próprios.

A efetividade de uma norma depende, portanto, em primeiro lugar, da sua aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são próprios.

De acordo com Luis Roberto Barroso e com a doutrina majoritária, todas as normas jurídicas são dotadas de eficácia. Ora, o direito existe para realizar-se, sendo a imperatividade seu atributo intrínseco (BARROSO, 2006, p. 84).

As normas constitucionais, como normas jurídicas que são, conservam as características essenciais destas, dentre as quais a imperatividade. Contêm, portanto, um mandamento, uma prescrição, uma

ordem, com força jurídica e não apenas moral. São compostas por preceito e sanção – às quais não se reduz, como nas outras categorias de normas, às penas e às execuções civis: inova, fazendo surgir nova espécie sancionatória, qual seja, a responsabilização política.

Assim, a inobservância de um preceito constitucional há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando.

Do exposto, uma premissa já se extrai: os direitos sociais, tal qual o direito à saúde, como normas constitucionais, são dotados de imperatividade e eficácia, podendo ser exigidos judicialmente ante a insubmissão do legislador ou do administrador em seguir os seus comandos.

O artigo 196 da Constituição tem, claramente, redação de norma programática, haja vista falar em políticas sociais e econômicas que não estão especificadas. Todavia, não deve mais ser encarado estritamente pela acepção clássica proposta por José Afonso da Silva (2001).

Para o autor, normas de princípio programático seriam aquelas que delimitam objetivos ou fins gerais a serem perseguidos pelo Estado, instituindo metas a serem cumpridas na maior medida do possível, mediante a intervenção concretizadora infraconstitucional. Desta feita, não seriam aptas a gerar situações objetivas de vantagem individual, e, por não traduzirem direitos subjetivos, não seriam imediatamente exigíveis (SILVA, 2001, p. 155).

Contudo, o fato de dependerem de providências institucionais para a sua realização não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida como imposição constitucional aos órgãos públicos.

Neste sentido, BARROSO (2006, p. 117) ressalta ainda que as normas em questão, desde o início de sua vigência, geram efeitos imediatos não só perante o ordenamento jurídico pátrio, como também perante os administrados.

Por estarem situadas no vértice do ordenamento, revogam os atos normativos anteriores que com elas colidam, além de carrear de juízo de inconstitucionalidade os atos normativos incompatíveis editados posteriormente. Para os administrados, geram situações prontamente desfrutáveis, passíveis de ser exigidas tanto administrativa quanto judicialmente.

A consagração do abandono da leitura clássica das normas programáticas no ordenamento jurídico pátrio deu-se nos anos 2000 pelo STF, através de voto de autoria do Ministro Celso de Mello, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 271.286, Rio Grande do Sul, promovendo verdadeira mutação constitucional do artigo 196 ao consignar que a interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente.

No mesmo voto, atribuiu-lhe quatro características, quais sejam: caráter de prerrogativa jurídica, de direito fundamental, de norma programática e de preceito fundamental.

Estes quatro atributos estão diretamente relacionados com o conceito de justiça social adotado pela Constituição de 1988. A ideia de necessidade como um dos sustentáculos da justiça distributiva, impõe não só respeito às desigualdades existentes na estrutura social, como também a necessidade de adoção de medidas eficazes para minimizá-las. Deste modo, sua caracterização como direito fundamental, umbilicalmente atrelado à noção de dignidade humana, de natureza jurídica e imperativa, além de o fato de ser juridicamente exigível, são, em termos práticos, reflexos da superação dos critérios meritocráticos e da adoção da necessidade como pilar da distribuição dos ganhos e perdas na sociedade.

Tais peculiaridades caracterizam ainda a concretização da chamada doutrina da efetividade, desenvolvida por Barroso, a qual preconiza que o Direito Constitucional é norma e, assim, deve ser cumprido. Atribuiu, portanto, normatividade plena à Constituição, conferindo-lhe aplicabilidade direta e imediata, e, por conseguinte, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil (BARROSO, 2006, pp. 295-297).

O direito constitucional passou a ser encarado, portanto, como centro formal, material e axiológico do sistema jurídico. Não mais basta, conforme ressaltou o Ministro Celso de Mello,<sup>1</sup> que o Estado meramente proclame o reconhecimento formal de um direito. Torna-se essencial que, para além da simples declaração constitucional desse direito, seja ele integralmente respeitado e plenamente garantido, especialmente naqueles casos em que o direito – como o direito à saúde – se qualifica como prerrogativa jurídica de que decorre o poder do cidadão de exigir, do Estado, a implementação de prestações positivas impostas pelo próprio ordenamento constitucional.

Consagrada esta nova interpretação aos dispositivos consagradores de direitos sociais, notadamente do direito à saúde, ganhou força a problemática da judicialização da saúde, com a interposição de cada vez mais demandas buscando assegurar a sua efetividade, já não mais satisfeita pela atuação legislativa e executiva.

### 3.2 A consagração efetiva do comando constitucional

Em bom tempo, ressalta BOBBIO que “o problema fundamental em relação aos direitos humanos de hoje não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los” (BOBBIO apud MORO, 2006, pp. 269-293). No mesmo sentido, MORO (2006, p. 276) assinala que, a despeito de estarem constitucionalizados, falta proteção e efetivação suficiente aos direitos sociais, levando à crítica de que sua inserção no texto constitucional teria sido feita sem sinceridade. A problemática da consagração efetiva do comando constitucional, contudo, depende de política pública complexa, não podendo ser resolvida com uma ordem judicial isolada.

Quanto à possibilidade de intervenção judicial, insta salientar que não há nada na Lei Maior que autorize conclusão no sentido de que a tarefa atribuída ao Judiciário não se estenderia à proteção e efetivação dos direitos fundamentais sociais. O contrário, aliás, se depreende do inciso XXXV do artigo 5.º, o qual prevê a inafastabilidade de jurisdição, sujeitando toda lesão ou ameaça a direito à apreciação do Judiciário.

Desta feita, é plenamente possível que o Judiciário realize o controle constitucional das políticas públicas como forma de conferir efetividade ao direito à saúde, em busca de sua maximização.

Ante a imprecisão do artigo 196, da CF, impõe-se que a busca de efetividade passe, necessariamente, pela análise da razoabilidade e proporcionalidade do tratamento ou medicamento pretendido, aplicando à espécie a teoria do Teste do Seguro Prudente,<sup>2</sup> bem como somando esforços dos três poderes.

1 EMENTA: PACIENTE COM PARALISIA CEREBRAL E MICROCEFALIA. PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS E DE APARELHOS MÉDICOS, DE USO NECESSÁRIO, EM FAVOR DE PESSOA CARENTE. DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO (CF, artigos 5.º, “CAPUT”, E 196). PRECEDENTES (STF). – O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (artigo 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência médico – hospitalar. – O caráter programático da regra inscrita no artigo 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu imposterável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Precedentes do STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62859>>. Acesso em: 10 out. 2016.

2 A Teoria do Seguro Prudente, desenvolvida por Dworkin, ao indagar sobre o alcance do dispositivo constitucional em questão, diz que ele deverá ser determinado de acordo com “o que as pessoas decidiriam pagar para seu próprio cuidado médico, como indivíduos, se elas estivessem contratando seguro médico sobre condições justas de livre mercado, e insiste, primeiro, que nós, como uma nação, devemos gastar o que como indivíduos iríamos gastar, coletivamente, sobre essas condições; e, segundo, que nós devemos usar tais gastos agregados para garantir que todos obtenham o que teriam como indivíduos”. DWORKIN, Ronald. *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2000. p. 315 apud MORO, 2006, p. 285.

## ■ 4 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

### 4.1 Panorama geral do fenômeno

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel ativo na vida institucional brasileira. O Judiciário pátrio, de modo geral, tem se tornado protagonista de decisões que envolvem largo alcance político, propiciam a implementação de políticas públicas ou dizem respeito a escolhas morais em temas controvertidos na sociedade.

Este fenômeno, que não é peculiaridade brasileira, é denominado *judicialização* e tem múltiplas causas, segundo Barroso (2009, pp. 1-4).

A primeira delas foi a redemocratização do país, cujo ponto culminante foi a promulgação da Constituição de 1988, fortalecendo e expandindo o Poder Judiciário, haja vista os cidadãos estarem mais conscientes e informados de seus direitos. Neste contexto, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes.

A segunda causa ensejadora da judicialização seria a constitucionalização abrangente. A carta magna brasileira é extremamente analítica e, a partir do momento em que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária, culminou na transformação de Política em Direito. Por conseguinte, permitiu que tais questões se tornassem imediatamente exigíveis na vida judicial em caso de descumprimento dos preceitos constitucionais.

Por sua vez, a terceira causa da judicialização foi o fato de o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade ser um dos mais abrangentes do mundo. As exigências de justiça social passam, assim, a aparecer com pouca frequência nos próprios comportamentos políticos, sendo projetadas para demandas judiciais.

Esta tendência, que não é nova e é crescente, levou o Supremo Tribunal Federal a se pronunciar e a iniciar discussões sobre a concretização dos direitos sociais, especialmente em se tratando do direito à saúde e ao fornecimento de medicamentos.

Não se pode olvidar que é evidente que, se de um lado não cabe ao Judiciário formular políticas sociais e econômicas na área da saúde, de outro, é sua obrigação verificar se as políticas eleitas pelos órgãos competentes atendem aos ditames constitucionais do acesso universal e igualitário, exercendo o controle judicial dos atos e omissões administrativas.

Crítica oportuna sobre o assunto é feita por MAUS (2000), ao analisar o papel do Tribunal Federal Constitucional alemão (TFC), a qual é perfeitamente aplicável ao caso brasileiro. Enquanto submete todas as outras instâncias políticas à Constituição por ele interpretada e aos princípios suprapositivos por ele afirmados, o TFC se libera de qualquer vinculação às regras constitucionais. O Tribunal alemão, que antes retirava da Constituição os seus limites, hoje adapta-a aos limites por ele escolhidos e, assim, acaba por tornar-se no mínimo dependente em face das necessidades políticas conjunturais.

Direcionando a repressão ao caso brasileiro, emerge a necessidade de que o Supremo Tribunal Federal brasileiro respeite os limites impostos constitucionalmente, sem desvirtuá-los tal qual ocorreu na Alemanha. A inexpressividade do Legislativo e do Executivo não podem fazer emergir uma ditadura do Judiciário.

Esta preocupação de MAUS também poderia ser evitada com a discussão em torno da eficácia e da efetividade do direito à saúde. A despeito da imprecisão do texto constitucional, explicitada alhures, o uso de balizas como o mínimo existencial, a teoria dos custos dos direitos, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como a própria ponderação entre este direito e outros

direitos fundamentais, poderiam ser soluções para conferir respaldo que não apenas moral às decisões e, assim, conferir efetividade ao mandamento constitucional.

## 4.2 A concessão judicial de medicamentos

No que tange às demandas pela concessão de medicamentos, descabido seria afirmar que o Legislativo e o Executivo são completa e totalmente inertes e omissos, ao menos do ponto de vista normativo, no que toca à entrega de medicamentos para a população.

As listas de medicamentos, tal qual a RENAME, veiculam as opções tomadas pelo Poder Público na matéria, as quais, presume-se, terem sido tomadas com base na disponibilidade orçamentária existente. Contudo, a atividade legislativa e executiva não tem suprido de maneira satisfatória os anseios dos cidadãos, ensejando a propositura crescente de demandas judiciais.

Uma análise das demandas interpostas permite a sua subdivisão em três categorias: a) o caso de os medicamentos requeridos constarem das listas do Ministério da Saúde, ou de políticas públicas Estaduais ou Municipais, mas não estarem sendo fornecidos à população por problemas de gestão; b) a hipótese de o Sistema Único de Saúde não fornecer o medicamento específico que o médico prescreveu, mas disponibilizar um similar, tratando a mesma patologia com outros fármacos; c) a conjectura na qual, diante da existência de medicamento registrado pela ANVISA, mas que não consta das listas do SUS, não há nenhum outro tratamento disponível para determinada patologia (MENDES, 2014, pp. 594-595).

No que tange à primeira categoria de pleitos judiciais, é patente que o cidadão não pode ser punido pela ação administrativa ineficaz ou pela omissão do gestor do sistema de saúde em adquirir os fármacos considerados essenciais, em quantidades suficientes para atender à demanda, razão pela qual impõe-se o reconhecimento do direito subjetivo à prestação.

Quanto à segunda espécie, é preciso examinar os motivos que impedem o paciente de utilizar a droga escolhida pelo SUS. Uma vez caracterizada a impossibilidade de o cidadão fazer uso dos medicamentos fornecidos pelo poder público (seja por ser alérgico, seja por já ter usado e não ter feito efeito), será razoável o provimento de medicamento diverso.

Hipótese mais complexa diz respeito à terceira espécie. Estudo realizado no Estado de São Paulo constatou que 77 % dos remédios solicitados em um determinado período não integravam os programas de assistência farmacêutica do SUS (CHIEFFI; BARATA apud MENDES, 2014, p. 596). Em casos como esse, o entendimento do STF tem sido no sentido de que o ente federativo não é obrigado a fornecer os medicamentos.

A análise das demandas também evidenciou outro dado de suma importância na análise do fenômeno da judicialização da saúde. Segundo a pesquisa, geralmente, as pessoas beneficiadas pela intervenção do Poder Judiciário são as que possuem melhores condições socioeconômicas e acesso à informação (cerca de 74 % dos casos), o que resulta em uma verdadeira assimetria do sistema.

Do exposto, uma crítica é premente: a judicialização da saúde culmina no aumento da desarmonia e da desigualdade do sistema de saúde como um todo. Ora, se os mais abastados representam a maioria dos demandantes, o deferimento dos pleitos acarreta a retirada de parcela de dinheiro que seria investido para toda a população e direcionamento deste apenas para um indivíduo.

Ganha evidência, assim, o verdadeiro conflito de interesses decorrente deste fenômeno. *In casu*, não se trata de ponderação envolvendo o direito à saúde *versus* o suposto interesse financeiro do estado, mas sim entre o direito à saúde do indivíduo *versus* o da coletividade.

## 5 O AUTÊNTICO CONFLITO DE INTERESSES: SAÚDE DO INDIVÍDUO VERSUS SAÚDE DA COLETIVIDADE

### 5.1 Linhas gerais

Preliminarmente, cumpre destacar o posicionamento exarado pelo Ministro Celso de Mello<sup>3</sup> ao apreciar a petição n.º 1.246-SC. Na ocasião, o nobre Ministro reconheceu que o direito à saúde é um direito subjetivo inalienável, assegurado a todos pela própria Constituição, e se posicionou no sentido de que, uma vez configurado o suposto dilema entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde ou fazer prevalecer um interesse financeiro e secundário do Estado, razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção: aquela que privilegia o respeito indeclinável à vida e à saúde humana.

Assim, o simples argumento de limitação orçamentária, ainda que relevante e de observância indispensável para a análise da questão, não bastaria para limitar o acesso dos cidadãos ao direito à saúde. As próprias noções de solidariedade e de supremacia do interesse público impedem qualquer decisão em sentido contrário.

Todavia, estes conceitos encontram-se em rota de colisão direta com o individualismo exacerbado da pós modernidade, um individualismo sem limites que perverte a democracia.

De acordo com Zygmunt Bauman (1999), os indivíduos estão descrentes nas instituições e na possibilidade de resolução coletiva das demandas sociais, buscando satisfazer seus pleitos individualmente, por mais fugazes e imediatos que eles sejam.

Essa tese ganha relevo quando se tem em mente que no âmbito da judicialização da saúde há flagrante preferência na propositura de ações individuais. Um estudo (MENDES, 2014, p. 596) constatou que, de todas as demandas envolvendo o direito à saúde, apenas 2 % dos casos eram ações coletivas.

A despeito da existência de listas de medicamentos para atender aos anseios da população em geral, cada vez mais indivíduos procuram a justiça para que sejam deferidos pleitos individuais de fármacos que, por vezes, sequer constam das listas ou sequer têm a sua eficácia comprovada. E, em caso de deferimento, é preciso considerar que o dinheiro destinado ao provimento deste remédio terá de ser realocado, deixando de ser investido para a sociedade como um todo e passa a atender a necessidade de um único indivíduo, fato este que vem reiteradamente sendo desconsiderado pelo Poder Judiciário. Não se pune o Legislativo pela inércia na elaboração de leis que atendam aos verdadeiros interesses da sociedade, nem ao Executivo, pela má gestão dos já escassos recursos públicos. Em verdade, o prejudicado, mais uma vez, não é o causador da ineficiência do sistema de saúde – o Estado –, mas sim o cidadão.

3 EMENTA: PACIENTE COM PARALISIA CEREBRAL E MICROCEFALIA. PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS E DE APARELHOS MÉDICOS, DE USO NECESSÁRIO, EM FAVOR DE PESSOA CARENTE. DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO (CF, ARTS. 5.º, “CAPUT”, E 196). PRECEDENTES (STF). – O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (artigo 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência médico-hospitalar. – O caráter programático da regra inscrita no artigo 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Precedentes do STF.

A partir do momento no qual o Judiciário assume o papel de protagonista na implementação dessas políticas, privilegia aqueles que possuem acesso qualificado à Justiça, seja por conhecerem seus direitos, seja por poderem arcar com os custos do processo judicial.

Nestes termos, tem-se que é totalmente incorreta a análise do tema com base na ideia de conflito entre dois interesses, de um lado o direito à vida e à saúde e, de outro lado, o suposto interesse financeiro do Estado.

## 5.2 Uma solução para o conflito: a coletivização das demandas

Como forma de ponderar adequadamente tais princípios, bem como de resolver a problemática da crescente individualização das ações, propõe-se a coletivização das demandas.

Barroso (2007, pp. 31-33) afirma que a discussão coletiva ou abstrata exigirá um exame do contexto geral das políticas públicas, examinando a alocação de recursos ou a definição de prioridades em caráter geral e por produzir efeitos *erga omnes*, preservaria a igualdade e a universalidade no atendimento da população.

Por sua vez, Gilmar Mendes (2014, pp. 596-597) destaca ainda que nas ações individuais, a interferência judicial é feita sem que se tenha noção dos reais impactos que podem ser causados pela decisão. Nas ações coletivas, porém, as questões orçamentárias podem ser sopesadas de forma devida, inclusive porque o pedido é analisado com maiores subsídios. Além disso, a longo prazo, as decisões proferidas em demandas coletivas tendem a gerar diminuição de gastos para a Administração Pública, que poderá melhor se organizar adequadamente para atender às demandas da coletividade dentro de prazos razoáveis.

Prestigia-se, assim, “a molecularização em detrimento da atomização dos processos judiciais e protege-se o princípio constitucional da isonomia, evitando conferir-se tratamento privilegiado apenas aqueles que judicializam individualmente as suas demandas” (SCHULZE; NETO, 2015, p. 95).

Dessa forma, é de suma importância que os membros do judiciário não olvidem dos reais interesses em conflito quando da judicialização da saúde: o direito à saúde de um indivíduo *versus* o direito à saúde da coletividade, de forma a sopesar e tomar decisões que realmente atendam aos mandamentos constitucionais da solidariedade e da supremacia do interesse público.

## 6 PARÂMETROS PARA O FORNECIMENTO DE FÁRMACOS

Matéria publicada no Jornal *O Globo* (BERTA, 2016) chama a atenção para o fato de que seriam crescentes as demandas judiciais envolvendo pedidos para fornecimento gratuito de remédios especiais, evidenciando que somente de Janeiro a Maio de 2016, mais de 673 milhões de reais foram gastos pelo Ministério da Saúde por imposição de decisões judiciais.

“Qualquer intervenção judicial que seja mais contínua e perene pode influenciar decisivamente o rumo das políticas públicas do ponto de vista do orçamento, planejamento, gestão, riscos etc., e com a saúde não é diferente” (ASENSI; PINHEIRO, 2015, p. 131), razão pela qual discussões doutrinárias e jurisprudenciais calorosas têm se preocupado com o tema.

Como efeito reflexo, a interferência contínua e progressiva do Judiciário trouxe a necessidade de este Poder reconfigurar suas estratégias e pensar em meios e formas de atuar judicial e extrajudicialmente na efetivação da saúde, como forma de solucionar (ou ao menos minimizar) os desafios cotidianos impostos aos magistrados.

Um primeiro parâmetro proposto para a atuação judicial diz respeito a não vinculação absoluta à prescrição médica. Não se pode permitir que, sob a “ditadura do julgador” seja estabelecida a “ditadura técnica do prescritor”. O juiz não está vinculado à prescrição médica, nem a considerá-la incontestável, possuindo ampla liberdade para avaliar a razoabilidade e a legitimidade do pedido, especialmente ao se ter em vista o princípio do livre convencimento motivado.

Entendendo o magistrado necessitar o caso de maior dilação probatória, deve determinar a realização de perícia médica especializada com o fito de comprovar a necessidade do tratamento pleiteado na Justiça. A receita médica não constitui prova absoluta, conforme entendimento consagrado nos tribunais: “Necessidade de dilação probatória. Dúvida acerca da possibilidade de substituição dos medicamentos por outros disponibilizados pelo Estado. Cerceamento de Defesa caracterizado. Sentença cassada” (TJSC, AC 2005.012169-1, Des. Cesar Abreu).

O entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça (STJ) - AgRg no RMS: 46373 RO 2014/0215587-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 16/04/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 23/04/2015), inclusive, é o de que o Mandado de Segurança não é via adequada para pleitear o fornecimento de medicamentos quando prescritos por laudo médico exclusivamente particular, face à necessidade de dilação probatória para verificar a real necessidade de seu uso, o que afasta a existência de direito líquido e certo.

O segundo parâmetro proposto diz respeito à preferência por medicamentos nacionais. Os juízes não podem desconsiderar a escassez inexorável de recursos, razão pela qual, havendo fármaco de mesma eficácia produzido no território nacional, devem optar pelo seu deferimento, em detrimento do importado.

O terceiro parâmetro é a necessidade de registro e aprovação pela ANVISA, condição exigida pelo artigo 12 da lei n.º 6.360. A despeito do dispositivo legal, a discussão em torno da questão era tamanha que, em 2011, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão no Recurso Extraordinário 657.718/MG, de relatoria do Ministro Marco Aurélio.

No julgamento da ADI 5501-DF, o Ministro supracitado proferiu voto no sentido de que ao dever de fornecer medicamento à população contrapõe-se a responsabilidade constitucional de zelar pela qualidade e segurança dos produtos em circulação no território nacional. Desse modo, a busca pela cura de enfermidades não pode se desvincular do correspondente cuidado com a qualidade das drogas distribuídas aos indivíduos mediante rigoroso crivo científico.

No mesmo sentido é a Recomendação n.º 31 do CNJ, através da qual recomenda-se aos tribunais que evitem autorizar o fornecimento de medicamentos ainda não registrados pela ANVISA, ou em fase experimental, ressalvadas as exceções expressamente previstas em lei.

Isto posto, conclui-se que não pode o Judiciário invadir a área de competência própria dos órgãos de Vigilância Sanitária, razão pela qual os magistrados devem verificar, *in casu*, de forma prévia, a existência de registro do fármaco no órgão competente, condição *sine qua non* ao deferimento do pleito.

O quarto parâmetro é a imprescindibilidade de comprovação da eficácia. Na hipótese de o medicamento ainda ser experimental, a Administração Pública deve zelar pela segurança e qualidade das ações e prestações de saúde, não sendo razoável que decisões judiciais determinem o custeio dessa espécie de tratamento, de eficácia duvidosa, associado a terapias alternativas (MENDES, 2014, p. 595).

Por fim, um último parâmetro é o da preferência pelo uso de genéricos ou de fármacos similares, de menor custo. Neste diapasão, é de suma importância ter em mente a teoria dos custos dos direitos, isto porque “se as necessidades humanas são ilimitadas, o mesmo não acontece com os direitos e, principalmente, com os recursos disponíveis” (SCHULZE; GEBRAN NETO, 2015. p. 40). Portanto, se a vantagem com relação à opção terapêutica já disponibilizada será a mesma e com um custo substancialmente menor, não há razões para onerar ainda mais o Poder Público, de modo completa e totalmente desnecessário.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consagração dos direitos sociais marca a superação da perspectiva estritamente liberal, passando a considerar o homem para além de sua condição individual. Surgem para o Estado, assim, certos deveres de prestações positivas, visando à melhoria das condições de vida e à promoção da igualdade material. Neste contexto, a intervenção estatal destina-se a neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos afetos à segurança social, ao trabalho, à educação, à cultura e à saúde, só para citar alguns.

Tais direitos subjetivos são singularizados e caracterizam-se por sempre corresponderem a um dever jurídico, dever este violável, cujo cumprimento pode ser exigido por seu titular através de ação judicial, deflagrando os mecanismos coercitivos e sancionatórios do Estado. Por conseguinte, geram situações prontamente desfrutáveis, que clamam por uma atuação efetiva estatal na entrega de um bem ou na satisfação de um interesse, além de contemplarem interesses cuja realização depende da edição de norma infraconstitucional integradora.

Neste diapasão, os direitos sociais, tal qual o direito à saúde, como normas constitucionais que são, são dotados de imperatividade e eficácia, podendo ser exigidos judicialmente ante a inobservância do legislador ou do administrador em seguir os seus comandos. Assim, a inobservância de um preceito constitucional, há de ser deflagrado um mecanismo próprio de coação, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências do desrespeito ao seu comando.

Fruto desta conjuntura e da busca de efetividade para o direito à saúde, emerge o fenômeno da judicialização da saúde, especialmente no que toca ao fornecimento de medicamentos, de repercussão cada vez maior no cenário jurídico-administrativo brasileiro. A progressiva influência que o Judiciário exerce nas políticas públicas de saúde não o isenta, contudo, de contradições e desafios, além de trazer um debate sobre quais são os limites e possibilidades para contribuir para a efetivação desse direito. De fato, qualquer intervenção judicial que seja mais contínua e perene pode influenciar decisivamente o rumo das políticas públicas do ponto de vista do orçamento, planejamento, gestão, riscos etc., e com a saúde não é diferente.

Esta crescente demanda judicial indica falhas nas políticas públicas de saúde, especialmente na distribuição de medicamentos, tendo em vista que ocorre predomínio de medicamentos não padronizados pelo sistema público nos pedidos de liminar, mas que, por vezes, pode ser substituído por fármaco com mesma eficácia terapêutica já contido nas listas de referências.

A obtenção dos benefícios pelos que entram na esfera jurídica fere o princípio da equidade, da solidariedade e da universalidade da cobertura e do atendimento, trazendo à tona o verdadeiro conflito de interesses: o direito à saúde de um indivíduo *versus* o direito à saúde da coletividade. Esta última, por sua vez, vê-se prejudicada pelo desvio da alocação dos recursos finitos, o que causa ainda a desarticulação nas políticas, nas ações e nos serviços existentes, bem como a não consolidação dos objetivos originários do SUS.

Como efeito reflexo desta atuação perene, o Judiciário tenta reconfigurar suas estratégias e pensar em meios e formas de atuar judicial e extrajudicialmente na efetivação da saúde de modo a minimizar as distorções do sistema e não maximizá-las. Aos desafios cotidianos impostos aos magistrados, contrapõe-se a proposta de que sejam utilizados alguns parâmetros de atuação na concessão judicial de medicamentos, tais como a proibição de deferimento de pleitos cujo objeto sejam remédios importados; a necessidade de os remédios terem registro e aprovação na ANVISA; a existência de eficácia comprovada dos fármacos — vedando-se o uso daqueles em fase de testes; bem como o uso de genéricos, caso existentes, ou medicamentos similares de menor custo.

Neste contexto, inserem-se também a Audiência Pública n.º 4 de 2009 do STF e a Recomendação n.º 31 do CNJ, ações estas que visam rebater as críticas ao ativismo judicial e, assim, conferir maior

respaldo às decisões proferidas no âmbito da judicialização da saúde, tornando-as mais legítimas e próximas da realidade brasileira, de modo a reduzir o descompasso entre a ordem jurídica e a real.

Não se pode olvidar, contudo, que a inexpressividade do Legislativo e do Executivo não podem fazer emergir uma ditadura do Judiciário. A busca pela efetividade do direito à saúde, portanto, deve ser constante, como forma de não transformar o comando constitucional em promessa insequente. No que tange à intervenção judicial, não restam dúvidas, contudo, que o ideal seria a judicialização por meio das ações coletivas, haja vista propiciarem um exame do contexto geral das políticas públicas, avaliarem a alocação de recursos ou a definição de prioridades em caráter geral, bem como terem aptidão para a produção de efeitos *erga omnes*, preservando a igualdade e a universalidade no atendimento da população.

Do exposto, conclui-se que o caráter universal do direito à saúde pode ser utilizado para legitimar a intervenção do Judiciário nos casos em que o Estado não conseguiu realmente efetivá-lo. Para tanto, devem os magistrados apreciar os casos concretos que lhes são submetidos como a verdadeira ponderação de princípios que trazem consigo, isto é, o direito à saúde de um indivíduo *versus* o direito à saúde de toda a coletividade, sem olvidar dos princípios da justiça social, da proporcionalidade e razoabilidade, bem como da própria teoria dos custos dos direitos, considerando a escassez dos recursos e a impossibilidade de os direitos serem absolutos.

É necessária também maior aproximação entre os três poderes, de modo a perpetrar uma conscientização do judiciário da lógica dos programas e políticas, do uso racional de medicamentos e alocação de recursos disponíveis na saúde, assim como assegurar maior agilidade na inclusão das novas tecnologias, transparência e efetividade nas ações em saúde e na atenção farmacêutica pelo executivo, para que, assim, ocorra uma redução na demandas judiciais, sem comprometer o direito constitucional e fundamental à saúde.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Coords.). **Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiência**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. 142 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Interesse Público. **Fórum**, Belo Horizonte, v. 9, n. 46, pp. 31-61, nov.-dez. 2007. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, n. 13, jan.-mar. 2009. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas-limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BERTA, Ruben. **União prevê gasto recorde com tratamentos por odem judicial**. O GLOBO, 24 jul. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/uniao-preve-gasto-recorde-com-tratamentos-por-ordem-judicial-19774203#ixzz4PWEF84ht>>. Acesso em: 09 nov. 2016.

BITTAR, Eduardo C. B. O direito na pós-modernidade. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**. Florianópolis, 2008. p. 131-152, set. 2010. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n57p131/13642>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

BORGES, Danielle da Costa Leite; UGÁ, Maria Alicia Dominguez. As ações individuais para o fornecimento de medicamentos no âmbito do SUS: características dos conflitos e limites para a atuação judicial. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 10, n. 1, pp. 13-38, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/download/13144/14950>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

CRUZ, Luiz Antonio Ribeiro da. Direito à saúde: de norma programática a direito individual exigível. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 34, pp. 119-132, ago. 2012. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/viewFile/347/288](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/viewFile/347/288)>. Acesso em: 07 out. 2016.

GADELHA, Maria Inez Pordeus. O papel dos médicos na judicialização da saúde. **Revista CEJ**, Brasília, ano 18, n. 62, pp. 65-70, jan.-abr. 2014. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1862/1813>>.

MAUS, Ingeborg. O Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”. Tradução: Martônio Lima e Paulo Albuquerque. **Novos Estudos CEBRAP**, n.º 58, nov. de 2000.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa. **O conceito de justiça distributiva no estado democrático de direito: uma compreensão da justiça distributiva e do acesso à justiça no estado constitucional democrático brasileiro**. Belo Horizonte, 2009. 172 f. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_MoraisME\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_MoraisME_1.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORO, Sergio Fernando. O judiciário e os Direitos Sociais Fundamentais. In: ROCHA, Daniel Machado da (Coord.). **Curso de Especialização em direito previdenciário**. v. 1, 2. tir. Curitiba: Juruá, 2006. pp. 269-293.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

PICADO, Fernanda de Siqueira. **A dignidade da pessoa humana e a efetividade do direito social à saúde sob a óptica jurisprudencial**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp138664.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, da eficácia e da efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. **RERE**, Salvador, n. 11, set.-nov. 2007. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31953-37383-1-PB.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

SCHULZE, Clenio; GEBRAN NETO, João Pedro Gebran. **Direito à saúde: análise à luz da judicialização**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015. 260 p.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUSA, Aione Maria da Costa. Universalidade da saúde no Brasil e as contradições da sua negação como direito de todos. **Katál.**, Florianópolis, v. 17, n. 2, pp. 227-234, jul.-dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n2/1414-4980-rk-17-02-0227.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

# OS INSTRUMENTOS DE APOIO AO CONTROLE SOCIAL DO TCE-PI

## *THE INSTRUMENTS OF SUPPORT TO THE SOCIAL CONTROL OF TCE-PI*

**Manuely Sabriny Alves Barbosa Bezerra**  
Acadêmica de Ciências Contábeis (UFPI)

**Valtemar de Andrade Braga**  
Doutor em Políticas Públicas

### RESUMO

O controle social forma um elo entre a sociedade e a administração pública, tão importante para o desenvolvimento da democracia participativa. Por esta razão, este artigo busca evidenciar os meios de exercer o controle social no Brasil e, especificamente, analisar as ferramentas do TCE-PI que auxiliam nesse controle. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográficas em livros, artigos, notícias emitidas pelo órgão e materiais *online*.

**Palavras-chave:** Controle Social. Administração Pública. Democracia Participativa.

### ABSTRACT

Social control forms a link between society and public administration, so important for the development of participatory democracy. For this reason, this article seeks to demonstrate the means of exercising social control in Brazil and, specifically, to analyze the tools of TCE-PI that help in this control. For this, bibliographical research was carried out in books, articles, news published by the organ and on line materials.

**Keywords:** Social Control. Public administration. Participative Democracy.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

De grande importância para a sociedade, o controle social é uma ferramenta de agir e colaborar com as políticas públicas. Não obstante, parece pouco utilizado como um meio de acompanhar, consultar, monitorar e exercer a democracia participativa. Nos recentes estudos sistemáticos dessas políticas, nota-se que a quantidade e qualidade dos instrumentos de controle social oferecidos no Brasil ainda não são ideais. Este trabalho, portanto, é uma proposta para esclarecer a importância dos instrumentos de controle social, especificamente do TCE-PI, e responder à seguinte questão: Como é possível utilizar os instrumentos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e exercer o papel de cidadão a partir do controle social?

No texto, em uma primeira sessão, tem-se a metodologia abordada. Na sessão seguinte, faz-se uma revisão teórica sobre Orçamento Participativo, Contabilidade Pública e Transparência, o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, Controle Social e os instrumentos que contribuem com a vasta forma de exercer esse tipo de controle no Brasil e, por último, uma análise acerca dos instrumentos que o TCE-PI oferece para auxiliar nesse controle.

## 2 METODOLOGIA

Este artigo é caracterizado como pesquisa exploratória, que segundo Mattar (2001), os métodos utilizados pela pesquisa exploratória são amplos e versáteis. Os métodos empregados compreendem: levantamentos em fontes secundárias, levantamentos de experiências, estudos de casos selecionados e observação informal.

Também, quanto à natureza, pode ser classificada como pesquisa qualitativa. Segundo Triviños (1987), a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as consequências.

Cervo & Bervian (2002) afirmam que, no objetivo geral, procura-se determinar com clareza e objetividade, o propósito do estudante com a realização da pesquisa. De acordo com Lakatos & Marconi (1992), os objetivos específicos apresentam um caráter mais concreto. A sua função é intermediária e instrumental porque auxilia no alcance do objetivo geral e, ainda, permite aplicá-lo em situações particulares. A partir das citações acima, o objetivo geral deste trabalho é evidenciar a importância dos instrumentos de controle social e o objetivo específico é a análise dos instrumentos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí que auxiliam nesse controle.

Em sua obra Vergara (1998) define amostra da seguinte maneira: A população amostral ou amostra é uma parte do universo (população), escolhida segundo algum critério de representatividade. Portanto, a amostra deste artigo é a análise dos instrumentos de auxílio ao Controle Social do TCE-PI.

O artigo utilizará como instrumento a análise documental dos relatórios e notícias emitidos pelo TCE-PI relativos a este tema. De posse dos dados colhidos no relatório, a interpretação e análise se deram conforme as técnicas metodológicas acima citadas de modo, a relacionar as informações colhidas com o conhecimento teórico explanado. Estas foram organizadas e verificadas no intuito de oferecer soluções necessárias para a resolução do problema identificado que é evidenciar e analisar os mecanismos de controle social fornecidos pelo TCE-PI.

A pesquisa bibliográfica, considerada uma fonte de coleta de dados secundária, pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado (LAKATOS & MARCONI, 2001; CERVO & BERVIAN, 2002).

## 3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para Kohama (2010), o Orçamento é o processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

O orçamento participativo, por sua vez, deve ser visto como uma ferramenta de exercer o controle social, de a população ter voz e espaço na elaboração das políticas públicas. De acordo com Avritzer e Navarro (2003), orçamento participativo pode ser definido como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. Ampliar a consciência dos direitos sociais, políticos e civil da população são funções fundamentais do orçamento participativo, possibilitar as pessoas que vivem a margem da sociedade e que veem a política e os direcionamentos realizados por seus representantes como algo inacessível também.

Porém, a partir de 1988 surgiram outras ferramentas de apoio ao orçamento participativo e conseqüentemente do controle social, como a própria Constituição Federal e leis que serão citadas ainda neste artigo.

## 4 CONTABILIDADE PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA

Segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC):

[...] a Contabilidade Pública é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial das entidades do Setor Público (Redação dada pela Resolução CFC n.º 1.437/13 p. 03).

De acordo com Kohama (2010) a Contabilidade Pública é:

[...] um dos ramos mais complexos da ciência contábil e tem por objetivo captar, registrar, acumular, resumir e interpretar os fenômenos que afetam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades de direito público interno, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas autarquias, [...] (KOHAMA, 2010, p. 25)

A contabilidade pública, portanto, é um ramo da ciência contábil que aplica normas direcionadas ao controle patrimonial das entidades do Setor Público e fornece as informações necessárias para a prestação de contas e fiscalização.

De acordo com a Resolução CFC n.º 1.128/2008, o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é:

[...] fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mudanças, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social. (Redação dada pela Resolução CFC n.º 1128/08 p. 01)

A partir dessa afirmação, ficou evidenciado que a contabilidade pública é de suma importância e funciona como suporte ao controle social, contribuindo com uma maior transparência na gestão pública. Para fins deste artigo, vale ressaltar o conceito de Transparência.

Segundo Aló (2009), na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação.

Assim, é perceptível que a definição de transparência está ligada ao acesso de informações que sejam confiáveis, de qualidade, objetivas e compreensíveis. Com essas características a transparência pode ser mais clara e fidedigna, sendo um importante instrumento de auxílio ao controle, seja interno, externo ou social.

Além disso, a transparência é um meio de controle que evita o autoritarismo na gestão pública e facilita o acompanhamento das ações do governo, onde, segundo Jacobi (2003) para alcançar mudanças na participação social há a necessidade de transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão.

## 5 O PAPEL DESEMPENHADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

De acordo com a Constituição Federal, em seu Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária):

O Tribunal de Contas da União tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, bem como da Administração Pública Direta e Indireta. Por analogia, as Constituições de cada estado da Federação disciplinam as normas pertinentes aos Tribunais de Contas estaduais. (BRASIL, 1988)

A Constituição Cidadã de 1988 ampliou as atribuições deste órgão, a partir do que se estabelece no artigo 70.

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. (BRASIL, 1988)

Além da CF/88, há outras leis que definem as atribuições dos Tribunais de Contas: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), a Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os Tribunais de Contas estaduais julgam as contas daqueles que administram dinheiro público do Estado, emitindo parecer a respeito das contas apresentadas pelo governador. Os TCEs também são responsáveis por julgar as contas dos municípios situados em seus respectivos estados. (FOLHA DIREITO, 2008)

A Constituição de 1988 impede que os Municípios criem seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais, em seu artigo 31, parágrafo 4.º. No entanto, permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo.

## 5.1 O TCE/PI como ente que promove o controle social

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí possui a função técnica de análise e julgamento das prestações de contas de natureza contábil, financeira, orçamentária, além de inspeções operacionais e patrimoniais das unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do Estado do Piauí. Segundo o sítio eletrônico oficial do órgão:

O TCE-PI foi criado através da primeira Constituição republicana estadual (artigo 98) e regulamentado pela Lei 210 de 1.º de Julho de 1899, assinada pelo então governador do Piauí Raimundo Arthur de Vasconcelos. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCE do Piauí passou a exercer um papel mais didático-pedagógico em relação à aplicação dos recursos públicos, em nível estadual e municipal. (TCE-PI, 2017)

Como pode ser observado, apesar de ser criado em 1899, foi a partir da LRF (Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000) que o TCE-PI passou a atuar de forma mais efetiva como formador de controladores sociais e difusor dos instrumentos de controle para a sociedade e gestores.

## 6 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Devido aos frequentes escândalos de corrupção que afrontam o país, aumenta a necessidade de maior transparência e publicidade por parte dos órgãos públicos e o questionamento sobre o que é feito com os recursos públicos. Porém, mais do que questionar, é necessário agir e contribuir com a mudança que se espera ter. Para que isso ocorra, faz-se necessário um maior acompanhamento e fiscalização da própria sociedade. É o chamado Controle Social:

A concepção de controle social requer ainda um maior esclarecimento para poder superar limitações que impedem um exercício democrático. Isto não significa afirmar que será possível chegar a um momento em que este controle se efetivará sem sofrer embates,

pois isto seria negar as contradições que constituem uma sociedade capitalista pluralista. Entretanto, nos marcos da sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético-político (SILVA et al., 2009, p. 263).

Conforme GUIMARÃES (2012), o desempenho da função de controle pode assumir diferentes perfis, como exemplo, a ação popular garantida a qualquer cidadão que esteja em pleno gozo e seus direitos políticos quando comprovado que o interesse individual está sendo sobreposto ao coletivo.

## 6.1 Instrumentos legais

Os principais instrumentos legais de acompanhamento das políticas públicas e aproximação com a administração pública a serem abordados neste trabalho são: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação.

Segundo Motta (2002) a LRF, como ficou conhecida a Lei Complementar n.º 101 de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, veio acrescentar uma série de comandos, condicionamentos e cautela à estrutura jurídica das licitações e contratos, ou seja, prezar pela eficiência na gestão pública brasileira e pelo equilíbrio fiscal nas contas públicas.

A LRF trouxe um fundamental meio de controle social, assegurando a participação da sociedade na discussão do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei Complementar estabelece no seu artigo 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo Único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (Redação dada pela Lei Complementar 101/00 p. 46)

Lei n.º 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI) é considerada um avanço no que se refere à transparência, às informações públicas e do serviço de informações ao cidadão, ao possibilitar que o acesso rápido e fácil a informações oriundas de órgãos públicos. Acerca da Lei de Acesso à Informação, esclarece Martins em seu artigo *Acesso à informação – Um direito fundamental e Instrumental*:

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos. (Martins, 2011, p. 234)

Indubitavelmente, os avanços na democracia e no controle social proporcionado pela LRF e pela LAI permitem uma maior amplitude na relação entre o Estado e o Povo. Ter a informação e o fácil acesso são as peças-chave de um controle eficiente e melhor participação da sociedade acerca das ações e políticas públicas.

## 6.2 Os instrumentos de participação efetiva da população no Brasil

Os principais instrumentos de controle social no Brasil são: Conselhos de política pública, orçamento participativo, audiência pública, ouvidoria pública, Observatório Social além do acompanhamento por meio da *internet* junto aos órgãos públicos, precipuamente pelo Portal da Transparência.

A seguir, o quadro adaptado a partir das informações fornecidas pelo Portal da Transparência permite conceituar três dos instrumentos citados.

#### Quadro 01: Principais Instrumentos de Controle Social no Brasil.

Conselhos de Política Pública	Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).
Orçamento Participativo	Permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a responsabilização compartilhada entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.
Portal da Transparência	O desenvolvimento do Portal da Transparência partiu do pressuposto de que a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na verificação sistemática da aplicação dos recursos públicos é um mecanismo importante para inibir a corrupção e qualquer outro tipo de irregularidade envolvendo esses valores. Nesse sentido, o Portal da Transparência disponibiliza conteúdo de natureza informativa, com o objetivo de estimular a prática do controle social.

Fonte: Portal da Transparência (2017)

Além dos instrumentos citados acima, a Audiência Pública também é um meio de participar das políticas públicas através de um espaço onde os poderes Executivo e Legislativo ou o Ministério Público podem expor e debater com a população temas acerca formulação de uma política pública, elaboração de um projeto de Lei, dentre outros.

Já a ouvidoria pública atua no diálogo entre o cidadão e a Administração Pública, onde é possível encaminhar sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias.

Não menos importante, o observatório social é um espaço que deve ser democrático e apartidário e reunir entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

E assim, ficaram evidenciados os principais instrumentos disponíveis para a população exercer a democracia participativa, o controle social dos gastos e ações públicas e contribuir com os órgãos fiscalizadores do governo, de forma ativa.

## 7 INSTRUMENTOS DO TCE-PI QUE AUXILIAM NA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) dispõe de um conjunto de ferramentas via sistemas informacionais operacionais na internet que ajudam na fiscalização e transparência e possibilitam o controle social da gestão pública.

Os principais programas são: Licitações Web, Obras Web, Admissão Web, Sagres e Documentação Web. Por meio dessas ferramentas, os gestores fornecem dados dos órgãos estaduais e municípios que são fundamentais para a atuação dos auditores de controle externo e também para acesso direto pelo cidadão. A seguir, segue o quadro explicativo acerca desses programas:

## Quadro 02: Principais programas do TCE-PI.

Licitações Web	Concentra as informações das licitações realizadas no âmbito do Estado e dos municípios - edital, objeto, valor, data de abertura e meio de publicação. Depois de realizada, são acrescentados os dados da proposta vencedora, fornecedor e preço do produto ou serviço.
Obras Web	Dispõe as informações sobre obras e serviços de engenharia dos órgãos estaduais e municipais. Assim como no caso das licitações, a não disponibilização das informações sobre obras sujeita o gestor a reprovação de contas e multa.
Admissão Web	São disponibilizadas as informações sobre concursos públicos e a convocação e nomeação dos aprovados
Sagres	Concentra as informações contábeis – execução orçamentária, pagamentos e outras despesas relativas ao orçamento dos órgãos municipais. O próprio sistema processa os dados e aponta eventuais indícios de irregularidades. Os técnicos do TCE-PI analisam mês a mês as informações para verificar se os documentos estão corretos. Quando é detectado algum problema, são adotadas as medidas cabíveis, como notificação do gestor para corrigir a falha.
Documentação Web	Serve para cadastramento por meio eletrônico das informações financeiras dos órgãos, dando mais rapidez, eficiência e praticidade na transmissão de dados de leis e resoluções, extratos bancários e outros documentos ao TCE-PI.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Piauí (2016).

Além do acesso por meio do sítio eletrônico, a notícia veiculada pelo próprio TCE-PI indica uma frequente modernização e interesse em aproximar o Estado ao Cidadão, por meio da utilização do aplicativo “Gestão Transparente”:

Desenvolvido pela CGE em parceria com a Universidade Estadual do Piauí (Uespi), o aplicativo recebe informações, denúncias, críticas e sugestões da população sobre os serviços prestados pelos órgãos da administração pública do estado e dos municípios. Por meio do “Gestão Transparente”, o TCE-PI terá acesso a informações e denúncias do cidadão sobre as administrações municipais. A partir dessas informações, adotará as medidas necessárias. (TCE-PI, 2017)

Assim como os sistemas informacionais, o TCE-PI realiza anualmente o Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante. O seminário permite ao Tribunal cumprir sua missão de formar e qualificar os gestores públicos para melhorar a gestão, além de fornecer instrumentos para o controle social das administrações públicas. É destinado a prefeitos, vereadores, secretários e conselheiros municipais, representantes de entidades da sociedade civil e profissionais liberais.

Afinal, como é possível utilizar esses instrumentos do TCE-PI e exercer o papel de cidadão a partir do controle social? Esta pergunta apresentada na introdução é fundamental. Para responder este questionamento, vale ressaltar que a disponibilização dessas ferramentas permite o aprimoramento das ações deste órgão para melhor atender aos anseios da população. Seja por meio de sugestões, participando diretamente na formulação de políticas públicas junto ao órgão, seja consultando e fiscalizando através dos meios disponibilizados.

Ao viabilizar e estimular os instrumentos de controle social pelos sistemas de informação e ao realizar este seminário, o TCE-PI estimula a busca pela transparência, pela democracia participativa, colabora com uma melhor forma de aplicar os recursos públicos e, como citado anteriormente, corrobora sua missão perante o Estado do Piauí, sendo um exemplo a ser seguido pelos demais órgãos, sejam públicos ou privados.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme análise deste artigo, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí utiliza instrumentos de controle social eficientes e de grande contribuição na busca pelo aumento do controle social por parte da sociedade e dos próprios gestores públicos. Seja por meio do sítio eletrônico, do aplicativo, através de seminários, entre outros, as ações deste tribunal estimulam a prática da fiscalização e atuação efetiva da população para mudar o atual cenário de corrupção e crise política que o país enfrenta.

Sem dúvida, são práticas que devem ser adotadas por todas as instituições, principalmente as que utilizam recursos públicos, como um meio de atender aos princípios da transparência e da publicidade. É de suma importância implantar a cultura de exercer o controle social na sociedade. Apesar dos avanços nesse âmbito, principalmente após a criação das leis e demais instrumentos citados neste trabalho, e com a tecnologia como meio de aprimorar o acesso à informação, o exercício da democracia participativa ainda está longe do ideal.

Para isso, faz-se necessário um trabalho contínuo para expandir as informações à população em geral por meio de palestras, debates, seminários e redes sociais como uma forma de aumentar o conhecimento acerca dos instrumentos oferecidos pelo TCE-PI.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÓ, Claudia Cappelli; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado. **Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos**. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo, Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html)>. Acesso em 25 abr. 2017, 10:30.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC n.º 1.437/13**. Disponível em: <[http://cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES\\_1128.doc](http://cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1128.doc)>. Acesso em: 01 maio 2017, 19:09.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Acesso em: 25 abr. 2017, 11:20.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. **Controle Social-Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/Portaltransparencia.asp>>. Acesso em 01 maio 2017 às 9:00.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/institucional/apresentacao/>>. Acesso em 30 abr. 2017 às 22:00.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Revista TCE Notícias. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/revistadotce/2015-noticias/>>. Acesso em: 27 abr. 2017 às 15:13.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **TCE-PI usará aplicativo para ampliar controle social da gestão pública**. Piauí, 4 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/tce-pi-usara-aplicativo-para-ampliar-controle-social-da-gestao-publica/>>. Acesso em 27 abr. 2017 às 15:09.

\_\_\_\_\_. **Sistemas de informação auxiliam na fiscalização e controle social da gestão pública**. Piauí, 8 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/2016-11-08-16-39-15-2/>>. Acesso em 27 abr. 2017 às 16:00.

CERVO, A. L. BERVIAN, p. **A. Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CÉSAR, João Batista Martins. **A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais**. Revista Mestrado em Direito, Brasília, v. 5, n. 2, pp. 356-384, jul.-dez. 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 3, pp. 111-126, 2011.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a Gestão Democrática de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Compacto Jurídico**. 16. ed. São Paulo, Rideel, 2012.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Caderno de Pesquisa**, n. 118, pp. 189-206, 2003. ISSN 0100-1574

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Fundamentos metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, v. 13, n. 1, pp. 86-94, 2010. ISSN 1414-4980.

MAIA, Luiza. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1-2, pp. 50-67, jan.-dez. 2010.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MENDONÇA, Ricardo. Para 68 %, corrupção é maior hoje que na época da ditadura. **Folha de São Paulo**, 30 mar. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1433081-para-68-corrupcao-e-maior-hoje-quena-epoca-da-ditadura.shtml>>. Acesso em: 25/abr./2017.

OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos-1991 a 2001**, 35p. 2001. Circulação interna.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação - Um direito fundamental e instrumental**. Acervo: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/download/381/381>>. Acesso em: 30 abr. 2017 às 22:20.

RIBEIRO, Renato Janine. Democracia. **Dicionário de Filosofia Política**. 3. ed. São Paulo: Publifolha, 2013.

BARRETO, V. de P. ; CULLETON, A. (Coord.). São Leopoldo, RS: Unisinos, 2010

SILVA, J. M. C. da. **Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. Fortaleza/Ceará: Universidade de Fortaleza, 2010.

SILVA, V. R. da et al. **Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios**. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, pp. 250-265, 2009.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UOL. Tribunais de contas municipais (TCMs). **Folha Direito**, Para entender direito. Disponível em: <<http://direito.folha.uol.com.br/blog/tribunais-de-contas-municipais-tcms>>. Acesso em 25 abr. 2017, 11h.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

# TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO A PARTIR DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DOS MUNICÍPIOS COM MAIS DE 10.000 HABITANTES NOS ESTADOS DO PIAUÍ E CEARÁ

*TRANSPARENCY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: A STUDY FROM THE ELECTRONIC PORTALS OF THE MUNICIPALITIES WITH OVER 10,000 INHABITANTS IN THE PIAUÍ AND CEARÁ STATES*

**Sandra Michelinne Saraiva de Sousa Amorim**

Mestrado em Administração e Controladoria  
Bacharel em Ciências Contábeis

**Amanda Maria dos Santos Carvalho**

Acadêmica de Bacharelado em Ciências Contábeis

**Igor Moreno da Costa Sales**

Bacharel em Ciências Contábeis

**Maria Grasielle Almeida Silva**

Bacharel em Ciências Contábeis

## RESUMO

Este estudo foi realizado nos Estados do Piauí e Ceará, durante os anos de 2013 a 2015. Objetivou examinar o cumprimento da legislação a cerca da transparência e verificar a navegabilidade das páginas eletrônicas. Concluiu-se que os municípios piauienses aumentaram imensamente a taxa de divulgação no decorrer dos anos analisados e nos municípios do Ceará tal aumento foi regular, pois o mesmo possuía altos níveis de divulgação.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Transparência administrativa. Município. internet.

## ABSTRACT

This study was carried out in the states of Piauí and Ceará, during the years of 2013 to 2015. It aimed to examine compliance with legislation regarding transparency and check the navigability of ehomepages. It was concluded that the municipalities of Piauí increased immensely the rate of disclosure during the analyzed years and in the municipalities of Ceará such increase was regular, since it had high levels of disclosure.

**Keywords:** Public administration. Administrative transparency. County. internet.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública caracteriza-se pela ação que o Estado e seus representantes desenvolvem com a função de atender de modo tanto direto quanto imediato às necessidades concretas da sociedade. Porém, nos últimos anos podemos observar a alta taxa de corrupção no governo brasileiro. Em meio a tantas denúncias de corrupção, a transparência na gestão pública se torna uma ferramenta essencial para o bom funcionamento dos órgãos públicos. A internet tornou-se um instrumento crucial na execução da transparência pelo poder público, particularmente após a regulamentação da lei n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual inclui como instrumento de divulgação de transparência da gestão pública os meios eletrônicos.

O estudo buscou avaliar a situação da transparência dos municípios mais populosos dos estados do Piauí e do Ceará. Esse trabalho se justifica pela necessidade de verificar a correta efetivação da transparência na Administração Pública no âmbito municipal, nos estados do Piauí e Ceará, dada a grande importância para a sociedade de tomar conhecimento sobre como estão sendo utilizadas as receitas públicas, apoderando essa mesma sociedade com uma ferramenta de combate à corrupção. Diante do que se propõe a investigar formularem-se as seguintes hipóteses: H1-alguns municípios não divulgam informações em suas páginas eletrônicas e H2-as informações divulgadas e relatórios contábeis encontram-se desatualizados.

## 2 ACESSO A INFORMAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL

A Administração Pública é formada por um conjunto de normas e leis que discorrem sobre a administração do ente público em todas as instâncias e tem como principal objetivo o interesse público. Desde a instituição dos Princípios Constitucionais da Administração Pública que o acesso à informação tem sido evidenciado através do Princípio da Publicidade, mostrando que um dos principais pilares da gestão pública é a prestação de contas com os cidadãos.

O direito de acesso à informação está vinculado à ideia de democracia, isto é, de tornar livre o fluxo de ideias dando ao cidadão o conhecimento daquilo que está sendo realizado na administração pública. Por isso, é extremamente importante que os órgãos facilitem aos cidadãos o acesso a informações, pois toda informação produzida, gerenciada e guardada pelo governo é um bem público.

A publicação de informações pressupõe do governo uma ação proativa de divulgação rotineira dos atos da administração pública, sem necessidade de solicitações. Mas também organização por parte do governo para receber solicitações dos cidadãos, disponibilizar dados ou cópias requeridas.

A obrigatoriedade da transparência se dá através de leis que explicitam não somente que os municípios devem publicar informações, mas também como publicar, em que data e as sanções para os casos de omissões. Uma das principais é a LRF que trouxe uma inegável contribuição à Administração Pública quando se tratam de transparência, limites de gastos e responsabilidade na gestão fiscal.

Vários são os ganhos propiciados aos gestores públicos e população com a facilitação do acesso à informações. Primeiramente porque o acesso à informação pode prevenir a corrupção, uma vez que esse acesso se propaga nos segredos e incubações de informações, e o acompanhamento pelos cidadãos torna-se assim uma fiscalização aos órgãos.

O fortalecimento da democracia é outra importante consequência do acesso à informação, pois o cidadão poderá escolher melhor seu candidato sabendo as decisões que o mesmo tomou durante seu pleito. A melhoria da gestão é também um dos mais importantes ganhos, pois a partir das solicitações que recebe, o gestor pode tomar melhor suas decisões e identificar necessidades de aprimoramento no sistema de acesso à informação ou na gestão de documentos e solicitações, por exemplo.

## 2.1 O acesso à informação através da internet

A internet vem se tornando um instrumento crucial na execução da transparência no poder público, particularmente após a regulamentação da Lei n.º 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI). Ao entrar em vigor, esta norma esclareceu acerca do direito constitucional das pessoas, sejam físicas ou jurídicas, de requerer informações públicas de órgãos e entidades públicas, sem apresentar um motivo em especial.

Ao incluir os meios eletrônicos, em especial a internet, como instrumentos no auxílio à transparência da Administração Pública, o legislador entende que em um mundo cada vez mais globalizado as informações devem ser divulgadas de maneira ampla e em tempo hábil, facilitando o acompanhamento da gestão pública por parte do cidadão.

A necessidade da incorporação de meios eletrônicos para auxiliar na transparência da Administração Pública é citada por Vaz (apud BERNARDO; ZAMBALDE, 2005, p. 160).

Ao utilizar a internet como instrumento de comunicação com os cidadãos, a prefeitura se aproxima destes, ampliando sua capacidade de diagnóstico e a legitimidade de suas ações. Especialmente se a conexão auxiliar a fiscalização das ações do governo municipal, permitindo que os cidadãos acompanhem as ações da prefeitura e a execução orçamentária, será possível reforçar a transparência da gestão e ampliar o grau de participação popular, sempre levando em conta que se trata de um tipo de participação diferente da visão mais difundida, onde os cidadãos participam fisicamente de reuniões, plenárias e assembleias. Como qualquer outra forma, ela tem limitações.

A internet proporciona uma maior e mais fácil interação entre a Administração Pública e o cidadão, o que vem a incentivar o mesmo a fiscalizar os atos da gestão pública.

## 3 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa documental, de caráter descritivo-conclusivo de cunho quantitativo. A pesquisa foi aplicada aos municípios dos Estados do Piauí e Ceará. Ressalta-se que a escolha dos estados para a execução desta pesquisa deu-se por julgamento e conveniência dos autores do trabalho.

A análise das páginas eletrônicas foi a peça chave para o desencadeamento da pesquisa documental, que abrangeu os municípios dos Estados do Piauí e do Ceará que possuíam mais de dez mil habitantes de acordo com o senso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, abarcando os anos de 2013 a 2015.

Para tanto, levantou-se todos os municípios piauienses e cearenses a partir das informações disponibilizadas no site do IBGE a respeito da população que compõe os mesmos.

O Estado do Piauí, de acordo com o senso de 2010 do IBGE, possui 224 municípios, dos quais 60 possuem população superior a 10 mil habitantes. Já o Ceará, é composto por 184 municípios dos quais 163 possuem população superior a 10 mil habitantes. A tabela 01 apresenta a lista dos municípios pesquisados com suas respectivas populações:

**Tabela 01: Municípios dos Estados do Piauí e Ceará que possuíam 10 mil habitantes ou mais, de acordo com o senso de 2010 do IBGE.**

CEARÁ				PIAUI	
Fortaleza	2.452.185	Jucás	23.807	Teresina	814.230
Caucaia	325.441	Cruz	22.479	Parnaíba	145.705
Juazeiro do Norte	249.939	Assaré	22.445	Picos	73.414
Maracanaú	209.057	Irauçuba	22.324	Piripiri	61.834
Sobral	188.233	Coreaú	21.954	Floriano	57.690

continua

CEARÁ				PIAUI	
Crato	121.428	Forquilha	21.786	Campo Maior	45.177
Itapipoca	116.065	Barro	21.514	Barras	44.850
Maranguape	113.561	Orós	21.389	União	42.654
Iguatu	96.495	Morrinhos	20.700	Altos	38.822
Quixadá	80.604	Araripe	20.685	Esperantina	37.767
Canindé	74.473	Caridade	20.020	Pedro II	37.496
Crateús	72.812	Quiterianópolis	19.921	José de Freitas	37.085
Aquiraz	72.628	Uruburetama	19.765	Oeiras	35.640
Pacatuba	72.299	Barreira	19.573	São Raimundo Nonato	32.327
Quixeramobim	71.887	Reriutaba	19.455	Miguel Alves	32.289
Russas	69.833	Quixeré	19.412	Luís Correia	28.406
Aracati	69.159	Hidrolândia	19.325	Piracuruca	27.553
Tianguá	68.892	Farias Brito	19.007	Cocal	26.036
Cascavel	66.142	Chorozinho	18.915	Batalha	25.774
Icó	65.456	Itatira	18.894	Corrente	25.407
Morada Nova	62.065	Umirim	18.802	Luzilândia	24.721
Pacajus	61.838	Catarina	18.745	Bom Jesus	22.629
Camocim	60.158	Pindoretama	18.683	Valença do Piauí	20.326
Acaraú	57.551	Itapiúna	18.626	Uruçuí	20.149
Limoeiro do Norte	56.264	Cariús	18.567	Canto do Buriti	20.020
Tauá	55.716	Icapuí	18.392	Paulistana	19.785
Barbalha	55.323	Cariré	18.347	São João do Piauí	19.548
Horizonte	55.187	Madalena	18.088	Buriti dos Lopes	19.074
Viçosa do Ceará	54.955	Jaguetama	17.863	Castelo do Piauí	18.336
Granja	52.645	Solonópole	17.665	São Miguel do Tapuio	18.134
Boa Viagem	52.498	Varjota	17.593	Jaicós	18.035
Trairi	51.422	Banabuiú	17.315	Pio IX	17.671
Acopiara	51.160	Santana do Cariri	17.170	Regeneração	17.556
Beberibe	49.311	Croatá	17.069	Amarante	17.135
Itapagé	48.350	Capistrano	17.062	Água Branca	16.451
Eusébio	46.033	Jijoca de Jericoacoara	17.002	Inhuma	14.845
Brejo Santo	45.193	Tejuçuoca	16.827	Elesbão Veloso	14.512
Mauriti	44.240	Carnaubal	16.746	Simões	14.180
São Benedito	44.178	Monsenhor Tabosa	16.705	Joaquim Pires	13.817
São Gonçalo do Amarante	43.890	Alto Santo	16.359	Palmeirais	13.745
Santa Quitéria	42.763	Aiuaba	16.203	Alto Longá	13.646
Mombaça	42.690	Pereiro	15.757	São Pedro do Piauí	13.639
Pedra Branca	41.890	Saboeiro	15.752	Demerval Lobão	13.278
Ipu	40.296	Piquet Carneiro	15.467	Simplício Mendes	12.077
Amontada	39.232	Salitre	15.453	Porto	11.897
Várzea Alegre	38.434	Acarape	15.338	Pimenteiras	11.733
Ipueiras	37.862	Porteiras	15.061	Fronteiras	11.117
Guaraciaba do Norte	37.775	Graça	15.049	Itainópolis	11.109
Itarema	37.471	Quixelô	15.000	Avelino Lopes	11.067
Itaitinga	35.817	Fortim	14.817	Capitão de Campos	10.953
Pentecoste	35.400	Barroquinha	14.476	Curimatá	10.761
Massapê	35.191	Tururu	14.408	Itaueira	10.678

continua

CEARÁ				PIAUÍ	
Jaguaribe	34.409	Nova Olinda	14.256	Baixa Grande do Ribeiro	10.516
Missão Velha	34.274	Mucambo	14.102	Matias Olímpio	10.473
Baturité	33.321	Apuiarés	13.925	Gilbués	10.402
Jaguaruana	32.236	Iracema	13.722	Monte Alegre do Piauí	10.345
Ubajara	31.787	Meruoca	13.693	Monsenhor Gil	10.333
Paracuru	31.636	Milhã	13.086	Parnaguá	10.276
Parambu	31.309	Frecheirinha	12.991	Guadalupe	10.268
Lavras da Mangabeira	31.090	Ibaretama	12.922	Caracol	10.212
Nova Russas	30.965	Uruoca	12.883		
Bela Cruz	30.878	Choró	12.853		
Paraipaba	30.041	Miraíma	12.800		
Santana do Acaraú	29.946	Chaval	12.615		
Tabuleiro do Norte	29.204	São Luís do Curu	12.332		
Milagres	28.316	Ipaumirim	12.009		
Novo Oriente	27.453	Palmácia	12.005		
Jardim	26.688	Poranga	12.001		
Campos Sales	26.506	Pacoti	11.607		
Senador Pompeu	26.469	Aratuba	11.529		
Redenção	26.415	Mulungu	11.485		
Caririaçu	26.393	Ipaporanga	11.343		
Independência	25.573	Ibicuitinga	11.335		
Tamboril	25.451	Paramoti	11.308		
Aracoiaba	25.391	Alcântaras	10.771		
Marco	24.703	Abaiara	10.496		
Aurora	24.566	Ararendá	10.491		
Cedro	24.527	Jaguaribara	10.399		
Guaiúba	24.091	Potengi	10.276		
Ocara	24.007	Groaíras	10.228		
Ibiapina	23.808	Pires Ferreira	10.216		
		Martinópole	10.214		

Fonte: Os autores.

Uma vez levantados os municípios, verificou-se quais deles disponibilizavam os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, conforme exigência feita no artigo 48.º da LRF.

Também foram analisados os requisitos mínimos exigidos pela Lei de Acesso à Informação, os quais são citados no seu artigo 8º:

Art. 8.º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1.º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

A busca pelos sites dos municípios ocorreu por meio da ferramenta Google, seguindo o formato <https://www.nomedaprefeitura.pi.gov.br/> para municípios do Estado do Piauí e <https://www.nomedaprefeitura.ce.gov.br/>, para os municípios do Ceará.

Foram desconsiderados os municípios cujas páginas possuíam endereços eletrônicos não passíveis de visualização, bem como aquelas que estavam com suas páginas em construção. No Piauí foi desconsiderado um município, enquanto no Ceará foram cinco. Portanto, receberam a pontuação zero em todos os itens pesquisados.

O município piauiense de Campo Maior foi o que apresentou sua página eletrônica fora do ar desde o início do estudo, tendo sido excluído após três tentativas. A tabela 02 evidencia os horários em que as tentativas ocorreram.

**Tabela 02: Municípios piauienses excluídos do estudo devido falha no acesso.**

PIAUI	Cidade	Datas e horários de Acesso
	Campo Maior	04/11/16 às 17:22
		11/11/16 às 09:36
		20/11/16 às 23:15

Fonte: Os autores.

Dentre os municípios cearenses, os que apresentaram falha no acesso foram: Quixadá, Baturité, Nova Russas, Tamboril, Santana do Cariri e Milhã. A tabela 03 elenca tais municípios com os seus respectivos horários de acesso.

**Tabela 03: Municípios cearenses excluídos do estudo devido falha no acesso.**

CEARÁ	Cidade	Datas e horários de Acesso
	Quixadá	12/11/16 as 22:03
		19/11/16 as 12:12
		16/11/16 as 08:36
	Baturité	29/11/16 as 22:59
		03/12/16 as 09:19
		15/12/16 as 16:42
	Nova Russas	30/11/16 as 09:38
		05/12/16 as 22:22
		12/12/16 as 08:00
	Tamboril	30/11/16 as 16:23
		15/12/16 as 19:52
		22/12/16 as 13:17

continua

CEARÁ	Cidade	Datas e horários de Acesso
	Santana do Cariri	04/12/16 as 18:43
		10/12/16 as 13:02
		16/12/16 as 10:19
	Milhã	04/12/16 as 20:59
		10/12/16 as 13:25
16/12/16 as 10:29		

Fonte: Os autores.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

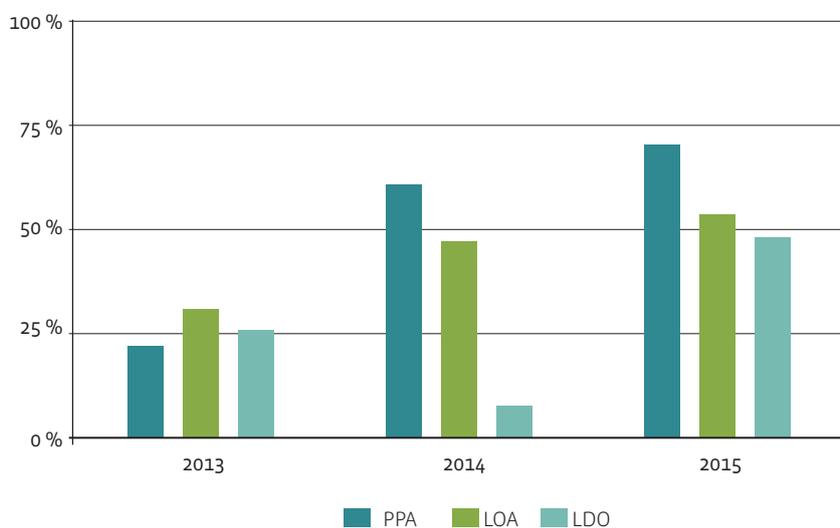
A análise dos dados foi proporcionada pelas observações realizadas nas páginas eletrônicas dos municípios estudados. Os dados coletados apontaram uma evolução na divulgação dos relatórios contábeis anuais, em conformidade com a LRF nas páginas eletrônicas dos municípios pesquisados.

A divulgação do PPA pelos municípios do estado do Piauí teve um aumento de 48 % do ano de 2013 para 2015. No estado do Ceará a divulgação do mesmo relatório no ano de 2013, 2014 e 2015 foi, respectivamente, 12,9 %, 50,3 % e 49,1 %, tendo aumentado, portanto, 37,4 % de 2013 para 2014 e apresentado uma queda de 1,2 % em 2015.

Tanto a divulgação da LOA como a divulgação da LDO pelos municípios tiveram aumento satisfatório do ano de 2013 para o ano de 2015, representando no estado do Piauí um aumento na divulgação da LOA de 24 % e na divulgação da LDO de 27,6 %. Já no estado do Ceará a divulgação da LOA, referente aos mesmos anos, teve um aumento de 28,9 % e a divulgação da LDO um aumento de 27,6 %.

Os gráficos 01 e 02 evidenciam a evolução na divulgação do PPA, da LDO e da LOA nos anos de 2013, 2014 e 2015.

**Gráfico 01: Evolução da divulgação do PPA, LOA e LDO no ano de 2015, nos municípios piauienses.**



Fonte: Os autores.

**Gráfico 02: Evolução da divulgação do PPA, LOA e LDO no ano de 2015, nos municípios cearenses.**



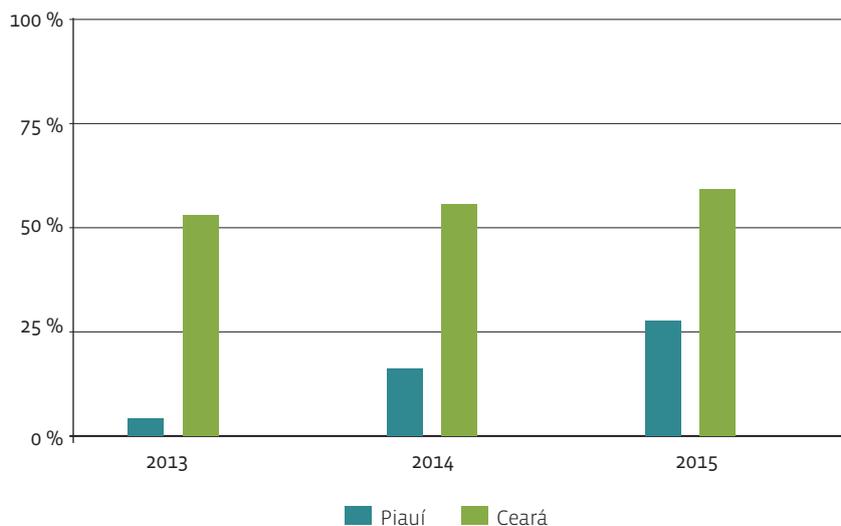
Fonte: Os autores.

Outra importante evolução constatada foi na divulgação da Prestação de Contas e respectivo Parecer Prévio. Do ano de 2013 para o ano de 2015 a divulgação do citado relatório pelos municípios do estado do Piauí teve um aumento de 23,3 % e nos municípios do Ceará esse aumento foi de 8,4 %.

Deve-se ressaltar a enorme diferença na divulgação da Prestação de Contas/Parecer Prévio entre os municípios dos dois Estados pesquisados no ano de 2013, a diferença foi de 46,1 %, sendo que somente 5 % dos municípios piauienses divulgaram a Prestação de Contas/Parecer Prévio no citado ano.

O gráfico 03 demonstra a evolução na divulgação da Prestação de Contas/Parecer Prévio nos anos de 2013, 2014 e 2015.

**Gráfico 03: Evolução da divulgação da prestação de contas/parecer prévio no ano de 2015.**



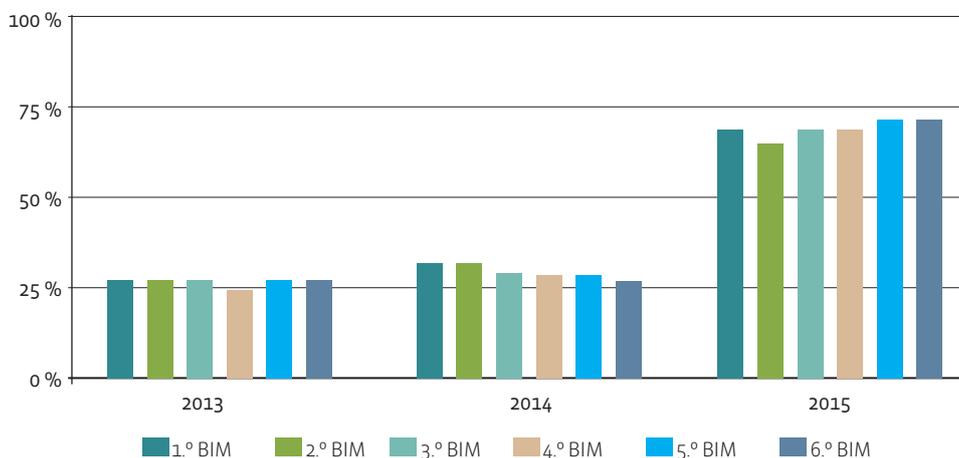
Fonte: Os autores.

Quanto ao percentual de divulgação do RREO, o Estado do Ceará foi o que apresentou maior destaque, tendo mantido seu índice de divulgação estável durante os anos. No Piauí o percentual de divulgação foi menor, tendo sofrido aumento no decorrer dos anos.

Em 2013, apenas 26 % dos municípios piauienses divulgaram o RREO, já no Ceará esse índice variou de 68 a 74 %, ou seja, a diferença entre os municípios chegou a 48 %. Em 2014, nota-se um leve aumento no percentual de divulgação de ambos os estados e em 2015 os municípios piauienses apresentaram um percentual bem maior, quando comparado a 2013, já que alcançaram um percentual de divulgação de 71,7 %. Ainda em 2015 o município do Ceará atingiu o seu maior percentual de divulgação, 81 %.

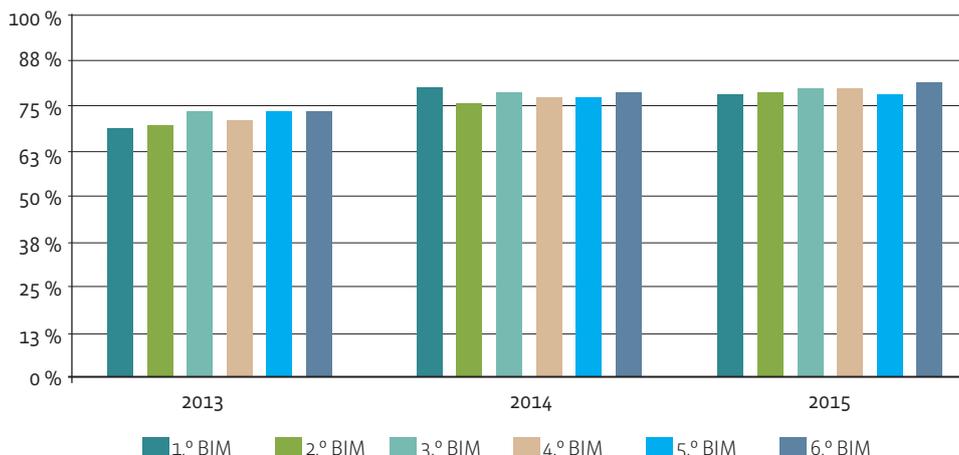
Os gráficos 04 e 05 demonstram o percentual de divulgação do RREO nos anos de 2013, 2014 e 2015.

**Gráfico 04: Percentual de divulgação do RREO nos anos de 2013, 2014 e 2015, nos municípios piauienses.**



Fonte: Os autores.

**Gráfico 05: Percentual de divulgação do RREO nos anos de 2013, 2014 e 2015, nos municípios cearenses.**



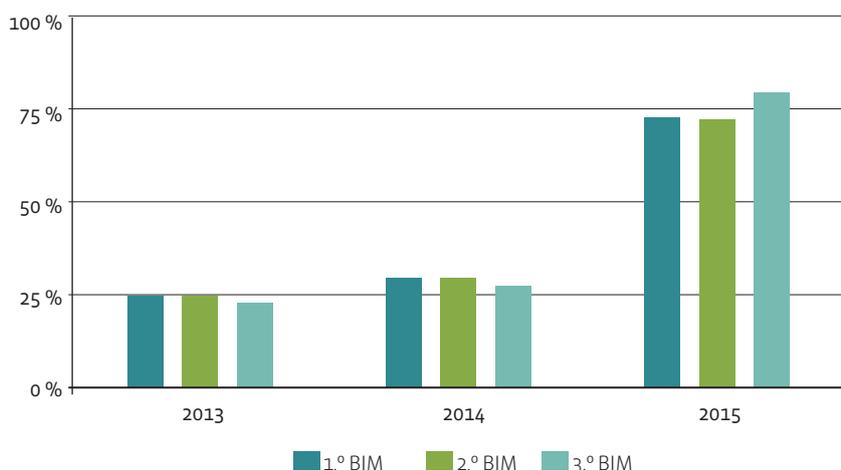
Fonte: Os autores.

No que diz respeito ao percentual de divulgação do RGF, conforme LRF, apresentou em 2013 maior divulgação do estado do Ceará, chegando a uma diferença de 51 % quando comparado com o Piauí, no terceiro quadrimestre. Em 2014, no Estado do Piauí houve aumento de divulgação cerca de 5 %, em comparação ao ano anterior, já o Ceará teve um leve aumento, mas manteve seu percentual em praticamente o mesmo. Em 2015 houve um pequeno desequilíbrio dos percentuais, principalmente no Piauí, onde o primeiro quadrimestre apresenta 72,9 % de municípios que divulgaram e no último 66,1 %.

Em alguns municípios, de ambos os estados, o RGF foi publicado de forma semestral, o que é permitido pela LRF, de acordo com o artigo 63, onde afirma que para os municípios com menos de 50 mil habitantes, o referido relatório pode ser divulgado de tal forma, e não somente quadrimestralmente como pede a LRF. Os municípios que divulgaram semestralmente no Piauí totalizaram 11 em 2013, 12 em 2014 e 33 em 2015. Já no Ceará totalizaram 51 em 2013, 44 em 2014 e 38 em 2015.

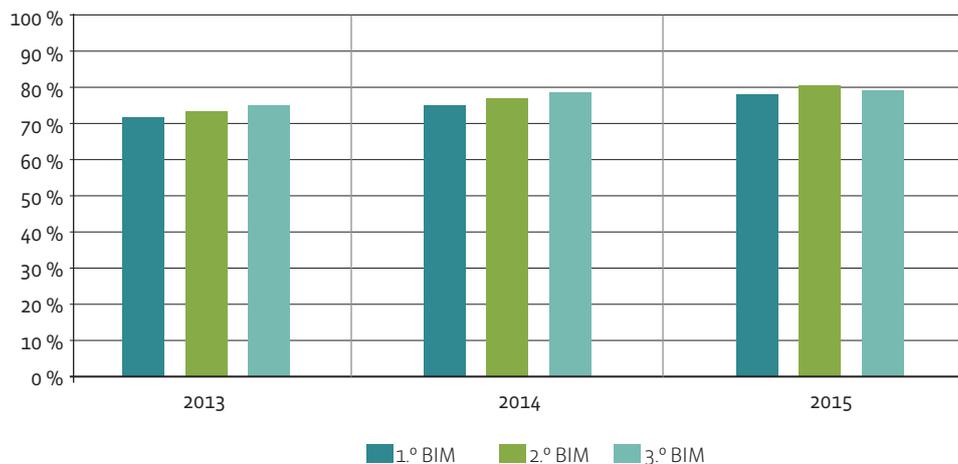
Os gráficos 06 e 07 apresentam o percentual de divulgação do RGF nos anos de 2013, 2014 e 2015.

**Gráfico 06: Percentual de divulgação do RGF do ano de 2015 nos municípios piauienses.**



Fonte: Os autores.

**Gráfico 07: Percentual de divulgação do RGF do ano de 2015 nos municípios cearenses.**



Fonte: Os autores.

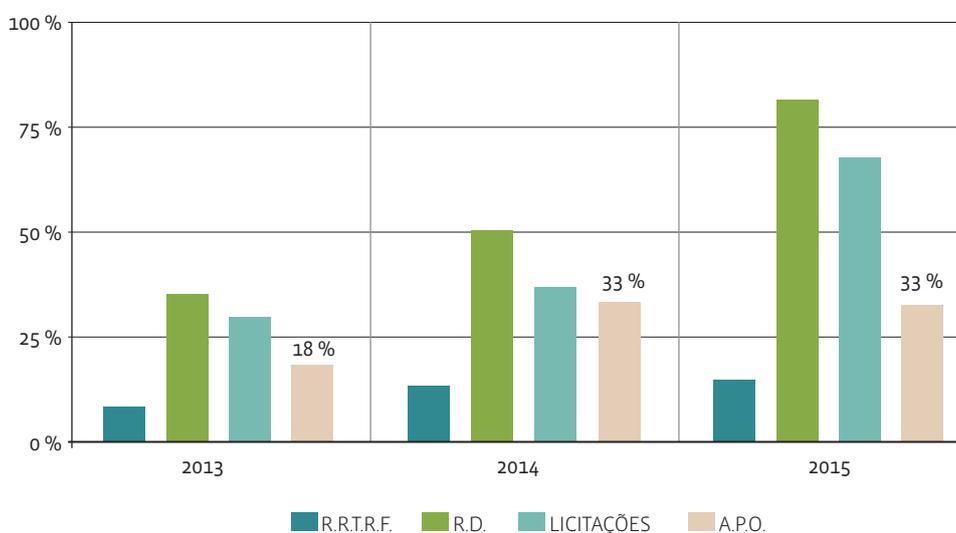
Os itens R.D. e Licitações do artigo 8.º da LAI foram amplamente divulgados pelos municípios pesquisados no estado do Ceará chegando a um nível de divulgação em 2015 de, respectivamente, 86,5 % e 91,4 %; os mesmos itens nos municípios piauienses no ano de 2015 atingiram nível de divulgação de 81,7 % e 68,3 %. Deve-se ressaltar o crescimento na divulgação desses itens nos municípios piauienses, pois em 2013 os mesmos só atingiram 35 % e 30 %, respectivamente.

Em se tratando do R.R.T.R.F. e A.P.O. foi verificada maior divulgação no Estado do Ceará, cujos percentuais foram de 50,9 % e 46 %, nesta ordem, em 2015, enquanto que os municípios piauienses no mesmo ano atingiram 15 % e 33,3 %, respectivamente.

O percentual de divulgação do Registro de Repasses e Transferências de Recurso Financeiro, Registro de Despesas, Licitações e Acompanhamento de Programas e Obras nos municípios do Estado do Piauí sofreram aumento de: 6,7 %; 46,7 %; 38,3 % e 15 % respectivamente, de 2013 a 2015. Já nos municípios do Estado do Ceará o aumento foi de respectivamente, de: 5,5 %; 12,9 %; 15,3 % e 23,9 %.

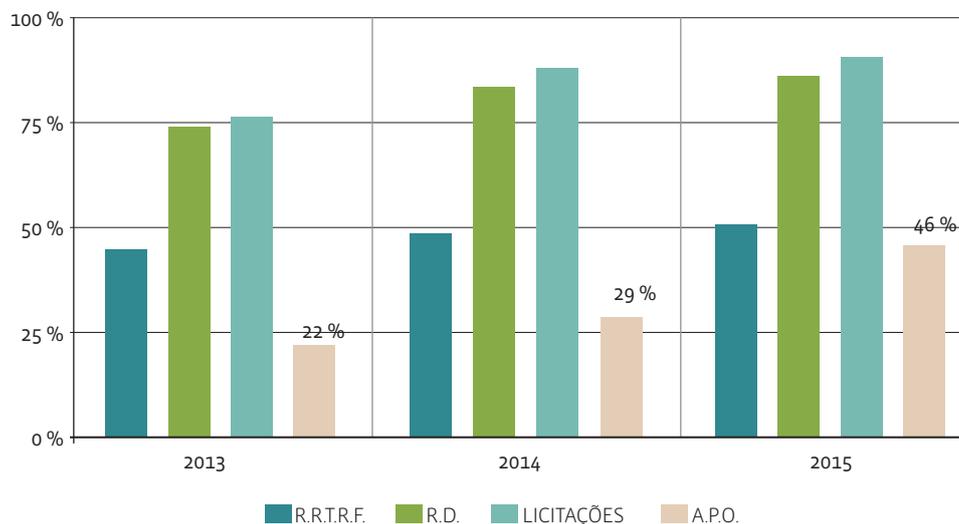
Os gráficos 08 e 09 trazem os percentuais de divulgação do Registro de Repasses e Transferências de Recurso Financeiro, Registro de Despesas, Licitações e Acompanhamento de Programas e Obras nos anos de 2013, 2014 e 2015.

**Gráfico 08: Percentual de divulgação do registro de repasses e transferências de recurso financeiro, registro de despesas, licitações e acompanhamento de programas e obras nos anos de 2013, 2014 e 2015 nos municípios piauienses.**



Fonte: Os autores.

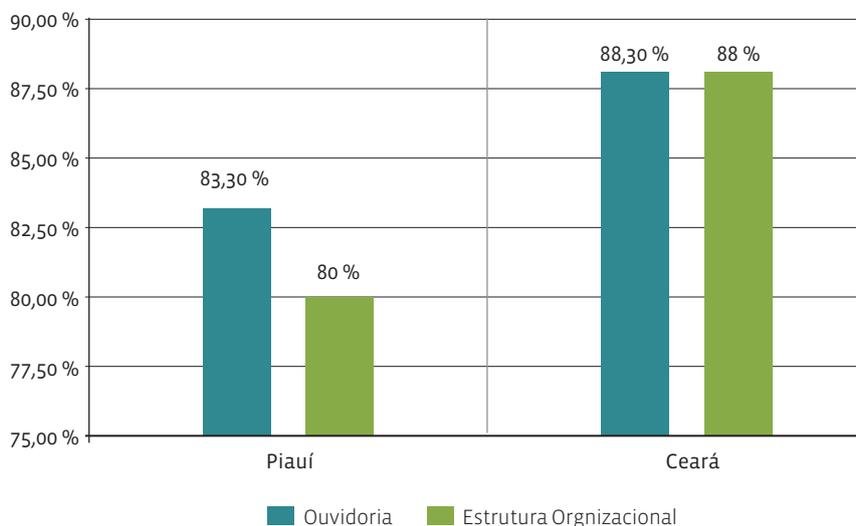
**Gráfico 09: Percentual de divulgação do registro de repasses e transferências de recurso financeiro, registro de despesas, licitações e acompanhamento de programas e obras nos anos de 2013, 2014 e 2015 nos municípios cearenses.**



Fonte: Os autores.

A LAI no artigo 8.º, § 1.º, incisos I e VI também estabelece que as páginas eletrônicas dos municípios devem possuir estrutura organizacional e ouvidoria nos municípios. Nesse quesito, os municípios cearenses cumpriram em 88,3 % as exigências da lei, enquanto os municípios piauienses cumpriram em 88,3 % com relação à ouvidoria e 80 % em relação à estrutura organizacional.

**Gráfico 10: Percentual de divulgação da estrutura organizacional e presença de ouvidoria nos municípios do Piauí e Ceará.**



Fonte: Os autores.

## ■ 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral investigar como se encontra a transparência dos municípios mais populosos dos estados do Piauí e do Ceará. Com base nos levantamentos realizados nas páginas eletrônicas dos municípios constatou-se que apesar do aumento do número de informações divulgadas no decorrer dos anos pesquisados, este ainda não satisfaz totalmente as exigências da legislação.

Os municípios do Piauí ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações para que os cidadãos possam ter um controle mais eficaz perante as ações dos gestores, pois apesar do aumento na taxa de divulgação pelos municípios, ainda há muito a ser publicado. Na perspectiva de um usuário leigo, muitas páginas eletrônicas são confusas e mal estruturadas, não publicando de forma efetiva o que a Lei pede, como, por exemplo, Registro de Repasse, em que na maioria das páginas eletrônicas piauienses não foi divulgado, o que reflete no baixo percentual demonstrado nos gráficos do estudo. Este resultado corrobora com o obtido no trabalho de Sousa et al. (2013), o qual foi realizado em municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

Já os municípios cearenses se mantiveram estáveis quanto ao nível de transparência durante os anos de 2013 a 2015, embora, também, não tenham atingido a todas as exigências impostas pela legislação.

Os resultados obtidos nesse estudo confirmaram as hipóteses levantadas para o mesmo. A hipótese 1 se concretizou por meio da observação de que em alguns municípios, tanto do Estado do Piauí como do Ceará, não são divulgadas determinadas informações exigidas pela legislação. Como, por exemplo, a seção de notícias que em muitas páginas eletrônicas piauienses encontravam-se desativadas, em cumprimento à lei eleitoral, embora o período eleitoral estivesse finalizado a mais de um mês do início da execução da pesquisa. Já em alguns municípios cearenses o que não foi possível encontrar, por exemplo, foi o registro das despesas e receitas.

A confirmação da hipótese 2 se deu pela constatação de que em determinados municípios não foi possível encontrar as informações investigadas de todos os anos abrangidos pela pesquisa. Como, por exemplo, nos municípios piauienses notou-se uma carência das informações referentes ao ano de 2013, principalmente do relatório de Prestação de Contas/Parecer Prévio. Ressalta-se que no mesmo ano tal carência foi menor nos municípios cearenses.

Mesmo que não haja o cumprimento total das exigências feitas pela legislação observou-se uma preocupação dos entes municipais em relação à transparência, pois é visível a evolução da divulgação entre os anos pesquisados. No entanto, é necessário que essa divulgação atinja o nível de excelência exigido pela legislação.

Destaca-se a importância da transparência da gestão pública para a efetivação do controle social. Desse modo, as ferramentas disponibilizadas por diversas páginas eletrônicas garantem um acesso mais rápido e eficaz às informações prestadas, proporcionando a diminuição da burocracia com relação ao acesso à documentos que comprovem os atos da gestão pública municipal, além de garantir a vigilância ao ente público, o que propiciará o combate à corrupção.

O presente estudo teve como limitação o fato de algumas páginas eletrônicas municipais estarem inacessíveis no período pesquisado e ainda a difícil navegabilidade em algumas páginas, devido a presença de ícones confusos ou de difícil acesso.

Sugere-se para novas pesquisas a ampliação do número de estados analisados de modo a proporcionar uma visão mais ampla de como está a transparência dos órgãos públicos municipais no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNADO, D.; ZAMBALDE, A. **O uso da web e da controladoria na administração pública: inovação municipal.** Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/38702/o-uso-da-web-e-da-controladoria-na-administracao-publica-inovacao-municipal>>. Acesso em: 31 jan. 2016

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5.º, no inciso II do § 3.º do artigo 37 e no § 2.º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2016

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n.º 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2016

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei n.º 131 de 27 de maio de 2009 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de maio 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação, 2013.** Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2016.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. D. A. **Metodologia Científica.** 6. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007.

CRUZ, F. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

SOUZA, F. et al. **Índice de Transparência Municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte.** Disponível em: <<http://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/373>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

## O NOVO CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE NA PEC 287/16.

Por Alex Sertão

O novo cálculo da pensão por morte, proposto na PEC 287/16, é, de fato, extremamente prejudicial aos dependentes do servidor falecido, sobretudo, se o óbito ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

Conforme propõe a PEC, no caso de servidor que falece ainda em atividade, as cotas (familiar e por dependente), serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor teria direito caso fosse aposentado, na data do óbito, por incapacidade permanente, ou voluntariamente, se houver reunido os requisitos para tanto, prevalecendo a situação mais favorável.

Aqui, de plano, já constatamos um grande prejuízo aos dependentes do servidor que falece em atividade, pois, na atual sistemática de cálculo, estando o servidor em atividade na data do óbito, o cálculo leva em conta a sua remuneração no cargo efetivo. Assim, na atual forma de cálculo, faz-se a diferença entre a remuneração do cargo e o teto do RGPS, descobre-se quanto é 70 % desta diferença, e soma-se o resultado desta operação ao teto do RGPS. Eis o valor de pensão.

Obviamente, desprezar a atual remuneração do servidor para adotar como base de cálculo da pensão o valor dos proventos a que ele teria direito caso fosse aposentado, na data do óbito, por incapacidade permanente, ou voluntariamente, trará prejuízos aos seus dependentes, uma vez que, tanto a aposentadoria por incapacidade permanente, quanto a voluntária passarão a ter um critério mais desvantajoso que o atual, isto é, corresponderão a 70 % do resultado da média, podendo chegar a 100 %, somente se o servidor, antes de falecer, tiver conseguido contribuir por quarenta anos.

Na regra atual, leva-se em conta a integralidade da remuneração do cargo. Na regra da PEC, considera-se apenas 70 % da média ou o percentual correspondente aos anos de contribuição que ultrapassem vinte e cinco anos, vertidos até a data da morte, podendo chegar a um total de 100 %.

E para piorar a situação, esta média deverá ser apurada conforme a sistemática estabelecida no parágrafo 2.º-A do artigo 40 da CF/88 e c/c o artigo 19, qual seja: enquanto lei não disciplinar a forma de apuração da média, como se não existisse uma lei já disciplinado isso, as remunerações e salários de contribuição, atualizados monetariamente, utilizados como base para contribuições ao RGPS e ao RPPS, correspondentes a 100 % de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994.

Então, a PEC propõe que para se apurar agora a média aritmética simples, deve-se considerar não mais 80 %, mas sim, 100 % do período contributivo, de julho de 1994, para cá. Evidentemente, essa nova sistemática fará com que o valor final de média caia mais ainda, pois agora estar-se-á considerando também as 20 % menores.

Pois bem, em razão das considerações feitas até aqui, vamos imaginar a seguinte situação:

Determinado servidor de cinquenta e nove anos de idade, casado há 30 anos, falece em atividade após a edição da emenda, deixando três dependentes: a esposa e dois filhos menores de 21 anos. Recebia de remuneração, o valor de R\$ 10.000,00, e tinha 28 anos de tempo de contribuição.

Agora, para o cálculo, desprezaremos a remuneração do servidor na data do óbito, e teremos que apurar o valor dos proventos a que ele teria direito caso fosse aposentado, na data do óbito, por incapacidade permanente, ou voluntariamente.

Ora, a nova sistemática de cálculo prevista para a aposentadoria por incapacidade permanente e para a voluntária, são agora iguais e corresponderão a 70 % do resultado da média, observando-se, para as contribuições que excederem a 25 anos, o acréscimo deste percentual, até o limite de 100 %.

Assim, segundo a sistemática prevista na PEC:

- do 26.º ao 30.º ano de contribuição adicional, acresce-se 1,5 % por ano;
- do 31.º ao 35.º ano de contribuição adicional, acresce-se 2 % por ano;
- do 36.º ao 40.º ano de contribuição adicional, acresce-se, 2,5 % por ano, até fechar 100 % da média.

No exemplo dado, o servidor falecido só tinha 28 anos de tempo de contribuição, ou seja, 3 a mais que os 25. Assim, terá um acréscimo de 1,5 % por ano a mais, o que corresponde a 4,5 % sobre os 70 %, resultando em 74,5 % da média. Que média? Média apurada levando-se em conta 100 % do período de julho de 1994 até a data do falecimento. Lembra?

Supondo que aqueles R\$ 10.000,00, de remuneração se transformem em R\$ 7.000,00, após o cálculo da média aritmética simples, teremos agora que apurar quanto é 74,5 % deste resultado da média. Assim, 74,5 % de R\$ 7.000,00, corresponde a R\$ 5.215,00.

Dessa forma, é sobre o valor de R\$ 5.215,00, que a cota familiar de 50 % e as contas individuais de 10 % deverão ser calculadas.

#### **Vamos adiante.**

No exemplo dado, o servidor morreu deixando como dependentes a esposa e 2 filhos menores. Assim, temos uma cota familiar de 50 % e 3 cotas individuais de 10 % cada. Temos, portanto, 50 % + 30 % = 80 % de cotas, no total.

Calculando 80 % de R\$ 5.215,00, encontramos o valor de R\$ 4.172,00.

Eis, portanto, o valor da pensão: R\$ 4.172,00.

#### **Mas não para por aqui.**

Como se tratam de 3 dependentes, cada um terá direito a um terço do valor da pensão. Cada um terá direito a R\$ 1.390,66.

Pronto, concluímos o cálculo da pensão na nova sistemática proposta pelo PEC 287/16. Descobrimos o RMI da pensão para cada beneficiário.

De R\$ 10.000,00, que o servidor falecido percebia de remuneração, sobrou apenas R\$ 4.172,00, para ser rateado entre três dependentes.

#### **Mas ainda tem mais.**

Na medida em que cada filho menor implementar a idade de 21 anos, ele perde a qualidade de dependente, e sua parte na pensão não mais reverterá aos demais. Simplesmente cessará.

Assim, no final, só sobrar a esposa como dependente, com sua conta parte de apenas R\$ 1.390,66.

E, por fim, para fecharmos a tampa do caixão, de acordo com o que estabelece a Lei 13.135/15, se esta esposa tiver menos de quarenta e quatro anos de idade na data do óbito do servidor, a pensão não mais será vitalícia. E, na melhor das hipóteses, durará apenas vinte anos e depois será extinta. Uma esposa que tinha um marido que ganhava R\$ 10.000,00, receberá, ao final, apenas R\$ 1.390,66, de pensão por morte, correndo o risco de não ser nem vitalícia, a depender de sua idade na data do óbito do servidor.

É ou não é de matar?

# ACÓRDÃOS

# ACÓRDÃO N.º 1.602-A/17

PROCESSO TC N.º 012365/2016

DECISÃO N.º 761/17

**ASSUNTO:** CONSULTA-PAGAMENTO DE INDENIZAÇÕES POR GASTOS COM FUNDEF ATRAVÉS DE PRECATÓRIOS.

**PROCEDÊNCIA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUEL ALVES.

**PROCURADOR:** MÁRCIO ANDRÉ MADEIRA DE VASCONCELOS.

**RELATORA:** LILIAN DE ALMEIDA VELOSO NUNES MARTINS.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, considerando os pareceres técnicos da DFAM (peças n.º 5 e 9), os pareceres do Ministério Público de Contas (peças n.º 12 e 23), o voto da Relatora (peça n.º 17), o voto vistas proferido pelo Cons. Substituto Alisson Felipe de Araújo (peça n.º 24), e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, à unanimidade, em consonância com o parecer ministerial, em conformidade e pelos fundamentos expostos no voto da Relatora (peça n.º 27), nos termos seguintes: 1) Os artigos 212 da Constituição Federal e 60 do ADCT impõem a vinculação dos recursos, devendo, também, a aplicação ser feita conforme a Decisão Normativa n.º 27 do TCE/PI, e remanescendo recursos dos Precatórios, estes deverão ser aplicados conforme impõe os dispositivos anteriormente citados, relativos à vinculação dos valores à educação; 2) Quesito prejudicado, tendo em vista a resposta ao questionamento anterior; 3) Quesito prejudicado, tendo em vista a resposta ao questionamento anterior; 4) Sim, a previsão constitucional de vinculação à educação da verba do FUNDEF não retira do patrono o direito de retenção dos honorários SUCUMBENCIAIS, desde que o Município não os tenha recebido pela União Federal, não cabendo destaque somente com relação aos honorários Contratuais. (STJ-RECURSO ESPECIAL N.º 1.509.457 – PE(2015/0007658-2); 5) Diante da resposta do questionamento de n.º 4, caso tenha havido destaque de honorários não previstos no quesito anterior, o Município deverá adotar todas as medidas, judiciais e extrajudiciais, necessárias à recomposição do Fundo Especial; 6) Desconhecem-se óbices legais para a cessão de crédito de precatório, contudo, ressalta-se ainda que, a depender da formatação do negócio jurídico, referida operação pode ser enquadrada como operação de crédito, devendo seguir todos os requisitos legais para tanto (Lei n.º 4.320/64, L.C. n.º 101/00, entre outros). Cabe por fim lembrar que o pagamento de deságio com os recursos do FUNDEF somente é permitido nas operações de crédito destinadas a financiar ações governamentais na área de educação (ver questão n.º 1), sob pena de violação dos artigos 212 da Constituição Federal, 60 do ADCT, e 70, VII, da Lei n.º 9.394/96; 7) Quesito Prejudicado, tendo em vista a resposta ao primeiro questionamento.

**Ausente** por motivo justificado quando da apreciação do presente processo, o Cons. Luciano Nunes Santos.

**Presentes** os Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva (Presidente em exercício, em virtude da ausência justificada do Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho), Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga, Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins e os Cons. Substitutos Jackson Nobre Veras, convocado para substituir, nesse processo, o Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros (ausente por motivo justificado), Alisson Felipe de Araújo, convocado para substituir, nesse processo, o Cons. Kléber Dantas Eulálio (ausente por motivo justificado) e Jaylson Fabianh Lopes Campelo.

**Representante do Ministério Público de Contas presente:** Procurador-Geral Plínio Valente Ramos Neto.  
Transcreva-se, Publique-se e Cumpra-se.  
Sessão Plenária Ordinária n.º 018/17, em Teresina, 01 de junho de 2017.

# ACÓRDÃO N.º 1.602/17

**PROCESSO:** TC N.º 002601/17 - CS

**DECISÃO:** 760/17

**ASSUNTO:** CONSULTA - SUBSÍDIOS DE VereadorES

**PROCEDÊNCIA:** CAMARA DE LUIS CORREIA

**PROCURADOR:** JOSE ARAUJO PINHEIRO JUNIOR

**RELATORIA:** ALISSON FELIPE DE ARAUJO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência - CRJ (Peça n.º 06), o parecer técnico da DFAM (Peça n.º 07), o parecer do Ministério Público de Contas (Peça n.º 10), a proposta de voto elaborada pelo Relator (Peça n.º 14) e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, à unanimidade, Conhecer a presente Consulta, para no mérito, respondê-la nos seguintes termos: 1) De acordo com o artigo 31, parágrafo 1.º, da Constituição do Estado do Piauí, o período para a fixação do subsídio do prefeito, do vice-prefeito e do vereador encerra-se quinze dias antes das respectivas eleições municipais; 2) Sim. Os subsídios para a legislatura seguinte permanecerão os mesmos que estão em vigência no município, em obediência ao princípio da anterioridade, insculpido no artigo 29, VI, da Constituição Federal, no artigo 21, V, da Constituição Estadual e no artigo 17, XIX e XX, da Lei Orgânica do Município de Luís Correia; 3) Tendo em vista que a lei fixadora do valor do subsídio da legislatura anterior não estará mais em vigor, uma solução seria elaborar uma lei revigorando ou reprimando o ato normativo anterior sobre a matéria, a qual deverá ser recebida pelo sistema em vigor no que for com ele compatível, não ofendendo o princípio da anterioridade, porque cuidará apenas de dar cumprimento à Constituição e ao disposto na Lei Orgânica Municipal. Dessa forma, fica assegurada a remunerabilidade dos agentes políticos, sem, todavia, inovar quanto aos valores previstos no último ato normativo regulador da matéria, afastando a possibilidade de gestão em causa própria, impedida pelo princípio da anterioridade; 4) É admitida a recomposição do poder aquisitivo, por meio de revisão geral anual, para correção das perdas inflacionárias do período, que dar-se-á concomitantemente ao reajuste dos servidores públicos municipais e com índices nunca superiores aos destes, conforme determina o artigo 31, parágrafo 2.º, da Constituição do Estado do Piauí.

## **Ata da Sessão Plenária Ordinária n.º 018, 01 de junho de 2017.**

**Presentes:** os Conselheiros Abelardo Pio Vilanova e Silva (Presidente em exercício em virtude da ausência justificada do Conselheiro Olavo Rebêlo de Carvalho Filho), Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga, Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins, Kleber Dantas Eulálio e os Conselheiros Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo, convocado para substituir, nesse processo, o Conselheiro Luciano Nunes Santos (ausente por motivo justificado), Jackson Nobre Veras, convocado para substituir, nesse processo, o Conselheiro Joaquim Kennedy Nogueira Barros (ausente por motivo justificado) e Alisson Felipe de Araújo, convocado para substituir, nesse processo, o Conselheiro Abelardo Pio Vilanova e Silva (no exercício da Presidência).

**Representante do MPC presente:** Procurador- Geral Plínio Valente Ramos Neto



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DO ESTADO  
DO PIAUÍ