

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

Publicação anual - 2018 - V. 22, Nº 1

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

©2018, 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: 1.000 exemplares

---

R454

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

1974 à 2005 – Publicação irregular  
Anual

ISSN 1980-7481

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

CDD: 352.8

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 1ª Câmara  
Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros – Presidente da 2ª Câmara

## CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

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

## PROCURADORES

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



HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO  
DE SEGUNDA A SEXTA DAS  
7: AS 5:30 Hs  
AOS SABADOS DAS 7: AS 2: Hs.

ESTACIONAMENTO

ESTACIONAMEN  
ROTATIVO

# 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
Delano Carneiro da Cunha Câmara	Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
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
Jackson Nobre Veras	Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa
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

Thiago Amaral

### Diagramação

MC&G Design Editorial

### Revisão

MC&G Design Editorial

### Impressão

Cromos Editora e Indústria Gráfica

### Editora

Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Tiragem 1000 exemplares



HORARIO DE FUNCIONAMENTO  
DE SEGUNDA A SEXTA DAS  
7: AS 5:30 HS  
AOS SABADOS DAS 7: AS 2: HS.

ESTACIONAMENTO

ESTACIONAMEN  
ROTATIVO

# PALAVRA DO PRESIDENTE

Temos a grata satisfação de apresentar mais um número da Revista TCE. A publicação tem como um dos seus principais objetivos fomentar o debate acerca de novas temáticas inerentes ao direito público e ao controle sistêmico da Administração Pública.

Os assuntos abordados tratam sobre temáticas da Administração Pública, reunindo contribuições de autores de diversas localidades e instituições. O Tribunal de Contas do Piauí pretende estimular e aprimorar o conhecimento da sociedade sobre esses temas, tão importantes, e assim fortalecer a democracia. A atuação da Corte de Contas transcende a mera função de aplicar sanções a gestores que praticam desvios de conduta.

Neste número, foram reunidos nove trabalhos de linha doutrinária versando sobre: “A Efetivação da Justiça Social e a Politização do Judiciário”; “Análise das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público no Processo Decisório: estudo no Estado do Piauí nos Anos de 2015 e 2016”; “Governança Pública e Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa como Direitos Fundamentais à Luz da Teoria de Robert Alexy”; “Inconstitucionalidade do Artigo 11, do Decreto n.º 11.319/2004, do Estado do Piauí”; “Juros no Brasil: uma violação aos direitos do consumidor e um limitador ao desenvolvimento nacional”; “O Sistema Recursal no Regime Diferenciado de Contratações Públicas”; “Obrasweb: uma análise dos dez anos de implementação do sistema de controle de obras públicas do Tribunal de Contas do Piauí” e “A Responsabilidade Civil do Estado em Face dos Atos Tributários da Administração Pública”.

Agradecemos a confiança de todos os autores pelo compartilhamento de conhecimentos e ideias essenciais à melhoria da gestão pública e desejamos, a todos os interessados, uma excelente leitura.

**Boa leitura!**

# SUMÁRIO

## **A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL E A POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO ..... 9**

Rita de Cássia Silva Reis  
Aline de Oliveira Pierot Leal  
Pós-graduada em Processo Lato Sensu

## **ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO NO PROCESSO DECISÓRIO: ESTUDO NO ESTADO DO PIAUÍ NOS ANOS DE 2015 E 2016 ..... 28**

Breno Stewart Nunes de Oliveira  
Gustavo Moura Lima

## **GOVERNANÇA PÚBLICA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS À LUZ DA TEORIA DE ROBERT ALEXY ..... 43**

Ronaldo Nascimento de Sant'Anna

## **INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 11 DO DECRETO N.º 1.319/2004 DO ESTADO DO PIAUÍ ..... 58**

Marcos Reis Felinto  
Rosânya Paula de Sousa

## **JUROS NO BRASIL: UMA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DO CONSUMIDOR E UM LIMITADOR AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL ..... 67**

Delano Carneiro da Cunha Câmara

## **O SISTEMA RECURSAL NO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS ..... 82**

Elissandra Vaz Elias  
Paulo Guilherme Soares Ximenes



**OBRASWEB: UMA ANÁLISE DOS 10 ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PIAUÍ ..... 93**

Roberto Cristian Albuquerque Olmos de Aguilera

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM FACE DOS ATOS TRIBUTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ..... 107**

Emmanuel Lucas Ferreira Palhares

Vinicius Eduardo Borges Silva

Zenaide Leal de Sousa

**ACORDÃOS ..... 145**

ACORDÃO N.º 562-A/18: CONSULTA – A RESPEITO DA POSSIBILIDADE DE REVISÃO GERAL ANUAL E REDUÇÃO NO SUBSÍDIO DOS VEREADORES



# A EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL E A POLITIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO

## *THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL JUSTICE AND THE POLITIZATION OF THE JUDICIARY?*

**Rita de Cássia Silva Reis**

Acadêmica de Bacharelado em Direito

**Aline de Oliveira Pierot Leal**

Bacharel em Direito

Pós-graduada em Processo Lato Sensu

Auditora de Controle Externo do- TCE/PI

### **RESUMO**

O presente artigo busca analisar os precedentes da Justiça Social, do Estado Democrático de Direito e da Politização do Judiciário, de forma a realizar uma discussão epistemológica sobre tais expressões. O método utilizado no artigo limita-se a análise doutrinária e legislativa para esclarecer quanto às questões atinentes à efetivação da justiça social e a politização do judiciário, fenômeno que aparentemente demonstra indícios de grave desrespeito a noção de separação de poderes, cláusula pétrea insculpida no artigo 60, parágrafo 4.º, inciso III da Constituição Federal de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Justiça Social. Estado democrático de direito. Politização do judiciário. Separação de poderes.

### **ABSTRACT**

This article seeks to analyze the precedents of Social Justice, the Democratic State of Law and the Politicization of the Judiciary, to conduct an epistemological discussion about such expression. The method used in the article is limited to doctrinal and legislative analysis to clarify questions regarding the effectiveness of social justice and the politicization of the judiciary, a phenomenon that apparently demonstrates signs of serious disrespect to the notion of separation of powers, a stony clause inscribed in art. 60, § 4, III of the Federal Constitution of 1988.

**KEYWORDS:** Social Justice. Democratic state. Politicization of the judiciary. Separation of powers.

## **1 INTRODUÇÃO**

Não há possibilidades de discutir sobre justiça social sem introduzir-se no conhecimento sobre o Estado Democrático de Direito, que, por seu turno está de forma íntima ligado ao movimento constitucionalista moderno. Ademais, faz-se imperioso não confundir justiça social com políticas públicas, uma vez que esta objetiva ser instrumento a finalidade daquela.

A análise do termo “Justiça Social” pode levar a variadas interpretações. As diversificadas forças do campo político e da sociedade civil, de inovadores e conservadores, dos capitalistas e socialistas, procuram respostas para, a partir dessas elucidicações, elaborar programas e ações voltadas à consecução das políticas sociais. E é justamente a diversidade de opiniões e forças políticas, que busca a efetivação, ao seu modo, da justiça social, que pode explicar as múltiplas interpretações quanto ao seu conceito, e porque essa tão almejada justiça parece está presente na vida de uma camada da população, e tão distante de outra, conhecida como “a menos favorecida”.

Por consequência do que está disposto no artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 onde a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, substituindo a expressão anteriormente consagrada por constituições anteriores a Constituição Cidadã, que estabelecia que a nossa República constituía-se de um Estado de Direito, ampliando, dessa forma, com essa nova expressão o campo de atuação e proteção do Estado para enaltecer que a república brasileira é um Estado Democrático de Direito no qual todo o poder emana do povo, é regido pelo povo e para o povo, estabelecendo, por conseguinte, um modelo político que visa o Bem-Estar e a consecução da Justiça Social.

Mas em meio aos comandos constitucionais que sugerem a necessidade de um Estado voltado para o atendimento às demandas sociais e ao respeito da dignidade humana, surge uma problemática: as políticas públicas, como esforços de forças políticas, são realmente voltadas para a efetivação da justiça social?

Essa é uma pergunta difícil de responder positivamente, quando o que se nota é a atuação de forças políticas interferindo de forma intensa na elaboração e execução de políticas públicas a fim de buscar privilegiar alguns, em detrimento de outros, o que acaba por ferir gravemente todo e qualquer fundamento de um Estado Democrático de Direito, e, por conseguinte, de uma sociedade justa que prega em sua Carta Magna os valores da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social.

Ainda nesse contexto de interferências políticas, encontra-se em alta o debate quanto à questão da politização do judiciário, fenômeno que vem gerando alguns debates e divergências quanto a sua importância e sua capacidade de transformação do cenário político e social, onde alguns juristas defendem a interferência do judiciário na política como forma de defesa dos direitos dos cidadãos, enquanto outros a veem como uma ameaça à democracia e uma grave ofensa à separação dos poderes.

Assim, no presente trabalho, se procurará realizar uma análise sobre o que é a justiça social e as complexidades de questões que impendem a sua efetivação, assim como esclarecer quanto ao fenômeno da politização do judiciário, sem contudo esgotar a temática, que é demasiado complexo e ainda está em desenvolvimento.

## ■ 2 ANÁLISE CONCEITUAL DE JUSTIÇA SOCIAL E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Neste tópico pretende-se fazer, primeiramente, uma abordagem conceitual sobre o termo Justiça Social e posteriormente sobre Estado Democrático de Direito sem, contudo, esgotar

todos os aspectos da temática em análise, uma vez que se trata de um assunto vasto que ainda causa certa divergência quanto ao seu contexto e alcance

No que se relaciona à questão social, afirmou Aristóteles que o homem é um animal político por natureza. Dessa afirmação pode-se extrair a compreensão de que o ser humano sempre foi um ser social. Ademais, dessa afirmação pode-se retirar três dimensões que completam a vida humana, quais sejam: dignidade humana, política e sociedade.

Sendo a história considerada um resultado de fenômenos naturais e humanos, com as caracterizações elaboradas pelos seres humanos não poderia ser divergente.

Ao adentrar no espaço político encontramos o liberalismo como meio utilizado para organizar a sociedade humana, porque o liberalismo necessita coexistir com a justiça social, — afinal de contas, por mais que o homem demonstre não ter sido criado para a individualidade do consumo, ele necessita que suas faculdades intelectuais sejam desenvolvidas e aplicadas ao convívio social de forma harmônica, assim, esse desenvolvimento intelectual permite-lhe entender a si mesmo e aos outros, primeiro fator que lhe ajudará a conviver harmoniosamente em sociedade.

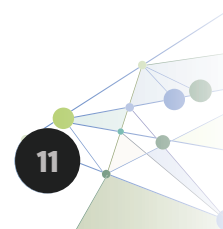
Sobre o problema que envolve a questão do liberalismo e a justiça social, Bobbio (1909, p. 703), em seu dicionário político, esclarece com maestria o problema:

O problema da conciliação da liberdade econômica com a justiça social (ou o socialismo) foi colocado, pelo Liberalismo, não como um problema ético — onde não há questionamento de valores —, e sim como um **problema prático de como os meios podem corresponder aos fins**; por estes motivos, a melhor percepção do Liberalismo ocidental contemporâneo se dá nos diversos pensadores ou nas diversas escolas interessadas na política econômica e na política social: L. Einaudi, W. Röpke, Beveridge, a escola keynesiana, a escola de Friburgo (W. Eucken) e a escola de Chicago (M. Friedman, F. H. Hayek). Embora todos subordinem à liberdade a solução da questão social (a justiça), estas escolas se diferenciam em maior ou menor grau de medo de que o Estado assistencial leve inevitavelmente ao fim do Liberalismo. (BOBBIO, 1909, p. 703).

Silva (2014, p. 1236) define Justiça Social como sendo a contribuição de todos para a realização do bem comum.

Por mais que pareça simplório o conceito trazido pela autora, é o conceito que condensa a justiça social da melhor forma: bem comum. A problemática surge quando as políticas públicas que deveriam ser voltadas para o atingimento do bem comum resumem e limitam a execução da justiça social a uma reserva do possível, que na grande maioria transforma-se em uma impossibilidade difundida para fruir direitos fundamentais, imprescindíveis para uma existência digna.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (1981, p. 192-193), o conteúdo da justiça social pode ser extraído dos princípios que, de alguma maneira, lhe guardam correspondência, caso do artigo 3.º, da Constituição Federal, que expressa em seus incisos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, do artigo 170, da Constituição Federal, que traz os conceitos de ordem econômica, valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna, justiça social e princípios e do artigo 193 que trabalha com os objetivos do bem-estar e que expressamente menciona a justiça social.



Entende-se, por conseguinte, que o princípio da justiça social pode ser compreendido em dois aspectos: um deles voltado à ordem econômica, que enaltece a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa e o outro se relaciona à ordem social.

Quando se considera que a ideia de justiça social agrega não somente os valores referentes aos direitos sociais, mas também os valores que regem a ordem econômica há que se ponderar que para que ocorra a sua correta promoção, precisa existir uma atuação aliada e harmônica entre o Estado e o domínio privado da economia.

O filósofo canadense Will Kymlicka, destaca que o ser humano tem obrigações morais mútuas, das quais algumas dessas responsabilidades são públicas, determinadas por meio de instituições públicas, enquanto outras são de responsabilidade pessoal, que envolvem as normas de conduta pessoal.

Nesse sentido, Kymlicka (2006, p. 08), ressalta que, ainda que seja necessária a virtude pessoal da justiça, ou seja, o bem agir das pessoas para a realização das relações sociais justas tem preeminência, sistematicamente, a justiça entendida como critério de crítica institucional e expressa em princípios de justiça social. Com efeito, os homens agem, em grande parte, num contexto institucional constituído de regras jurídicas e outras. Não é tanto o agir do indivíduo como tal, mas são, em primeira linha, os efeitos das instituições sociais, em seu conjunto, que determinam o convívio humano, bem como a distribuição de bens importantes, e influem profundamente nas perspectivas de vida de cada membro da sociedade (KYMLICKA, 2006, p. 08).

Segundo Fraser; Honneth, (2006), se a categoria reconhecimento é hoje indiscutível, sua relação com a redistribuição carece de um tratamento maior. Atualmente, diante das transformações promovidas pelos processos de globalização, a busca por um patamar de justiça social deve englobar ao menos dois conjuntos de questões: as que se projetam com base nas lutas por redistribuição e as que se originam nas reivindicações por reconhecimento

No plano teórico, o enfrentamento dessas questões tem sido objeto de controvérsias, uma vez que tem mobilizado um contingente expressivo de intelectuais que, com base em orientações díspares, enfrentam o problema da relação entre redistribuição e reconhecimento, “buscando estabelecer uma posição crítica em relação às lutas sociais contemporâneas, teorizar o lugar da cultura no capitalismo e pensar padrões de justiça” (SILVA, 2005, p. 04).

Ocorre que em muitos casos, indivíduos ou grupos que de alguma forma foram submetidos a um sentimento de humilhação pública ou colocados como inferiores terminam por interpretar essa situação negativa vivenciada como fator que os converte em pessoas incapazes ou que não merecem conquistar determinadas considerações sociais, e isso se dá porque esses indivíduos não se sentem merecedores, por já ter vivenciado algum tipo de frustração no passado.

Paugam (2003), em uma pesquisa com pessoas expostas a estigmas em decorrência do desemprego, conclui que elas acabam, em última instância, buscando o isolamento social e não a mobilização. Nesses casos, o sentimento de vergonha social fala mais alto do que a capacidade de mobilização e superação das adversidades.

O reconhecimento, como ressalta Pinto (2008), é um conceito polissêmico e reduzi-lo à autorrealização exclui tanto seu valor heurístico para a teoria social como sua potencialidade na luta por justiça.

Na complexa missão de refletir sobre questões relativas às injustiças econômicas, novas proposições teóricas têm sido expostas alicerçadas em concepções concernentes às dimensões que caracterizam o conceito de justiça social.

Segundo Miranda (1997), o Estado com o passar dos anos está sempre evoluindo e, até mesmo regredindo, nunca está parado até chegar ao Estado a que se encontramos agora, que certamente não ficará parado e continuará a sua estruturação com o passar dos tempos.

O Estado de Direito pode ser concebido em sua acepção clássica por uma abrangente pretensão: a de que todo o âmbito estatal esteja presidido por normas jurídicas, que o poder estatal e a atividade por ele desenvolvida se ajustem ao que é determinado pelas prescrições legais. Além disso, uma vez obtida à vigência dessa fórmula, pretendeu-se tornar o seu alcance mais preciso, afirmando-se que através dela o direito seria respeitoso às liberdades individuais, tuteladas pela administração pública (VERDU, 2007, p. 01).

De acordo com Streck e Morais (2006) os dois primeiros modelos de Estado de Direito, tanto como o Estado Liberal de Direito, como Estado Social de Direito, surgem com a finalidade de trazer a adaptação social, de modo que os cidadãos passem a adotar direitos e, a contrair deveres, direito e deveres estes elencados nas normas jurídicas que regem a justiça nesse Estado.

Segundo Dallari, (2006, p. 145) “A ideia moderna de um Estado Democrático tem raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, [...]”.

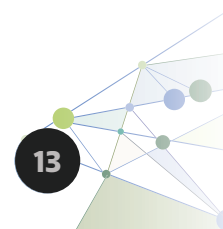
Ainda sobre a questão do Estado democrático de direito e seu *status* constitucional, cabe frisar que no próprio preâmbulo da Constituição Federal (BRASIL, 1988), se encontra expressa o termo: “Estado democrático”, enquanto que no artigo 1.º, *caput* tem-se a referência ao “Estado democrático de direito”.

Neste sentido, Santin (2004) sob a forma de evolução sistemática no modo de ver o Estado, tem-se antes um Estado Legislativo, passando-se pelo Estado Social de Direito, até chegar-se ao Estado Democrático de Direito. Diz-se assim, que o Estado transformou-se em planejador e executor de políticas públicas. Dessa maneira, o Estado editor de normas passou a ser implementador de políticas públicas cujo alvo é o bem comum.

Com as opiniões formadas sobre o Estado Democrático de Direito, para Streck e Morais (2006, p. 104) “a atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação do *status quo*, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade”. Ainda conforme o autor:

Dessa forma, os mecanismos utilizados aprofundam paroxisticamente seu papel promocional, mutando-o em transformador das relações comunitárias. O ator principal passa a ser coletividades difusas a partir da compreensão da partilha comum de destinos, (STRECK; MORAIS, 2006, p. 104).

Pode-se compreender, desse modo, que o estado democrático de direito tem como objetivo a efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos, de modo a respeitar as particularidades de cada indivíduo. Mas uma problemática surge quanto à questão de quais direitos fundamentais este estado de direito procura efetivar: seriam somente os direitos políticos e às liberdades individuais ou o conjunto de direitos materiais econômicos e sociais reconhecidos, em regra na constituição e nas declarações de direitos?



Essa é uma questão complexa, uma vez que muitos direitos fundamentais instituídos na própria Constituição Federal sequer chegam a ser efetivados, e mesmo que esses direitos sejam usufruídos por alguns indivíduos, esses fazem parte da pequena parcela da sociedade que conta com o apoio das forças políticas, que visando conquistar os grandes cargos políticos atendem às necessidades dessa parcela da população com o objetivo de angariar verbas para campanhas eleitorais.

E, são justamente essas situações vivenciadas no meio social que revelam que uma sociedade consagrada pelos valores de um verdadeiro Estado Democrático de Direito é mais uma sociedade utópica, uma vez que a realidade vivenciada hodiernamente foge aos ditames de um estado democrático de direito, onde todos os iguais deveriam ser tratados com igualdade e os desiguais na exata medida de sua desigualdade. Assim, vivenciamos uma sociedade movida por interesses individualistas, onde muitos pensam apenas no benefício próprio, deixando de lado o pensamento coletivo que é fundamento primeiro de um estado democrático de direito.

Mas, mesmo com o jogo de poder político, com a atuação daqueles que buscam oprimir os valores de um estado democrático de direito, por desejarem manter o controle sobre a sociedade, de modo a favorecer alguns e detrimento de outros, hodiernamente o Estado Democrático de Direito tem sido de fundamental importância no desenvolvimento das sociedades, após um longo período de lutas na busca por realizar um processo que visava consagrar a afirmação dos direitos humanos, imprescindíveis e fundamentos essenciais de organização das sociedades políticas do mundo contemporâneo.

### ■ 3 A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre os objetivos fundamentais declarados na Constituição (BRASIL, 1988) do Estado Brasileiro tem-se a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, diante desses comandos constitucionais a finalidade a se buscar são instrumentos democráticos eficientes de concretização do direito à assistência social, com a consequente efetivação dos direitos sociais a que a Constituição Federal faz alusão.

Para Di Pietro (2015), as políticas públicas são metas e instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger.

Segundo Neves (2007), à luz da Magna Carta será analisado os direitos sociais relacionando-os às políticas públicas sob a perspectiva da atuação positiva do Estado no intuito da realização do Estado Democrático de Direito não só declarado constitucionalmente e, portanto, que ultrapasse o plano de uma constituição simbólica.

De acordo com Torres (2009), a Constituição Federal de 1988 trouxe consideráveis avanços sociais a favor dos mais desfavorecidos, fazendo emergir do seu texto conceitos como o do denominado “mínimo existencial”. Na vertente prestacional, o mínimo existencial é abrigado tanto pelos direitos sociais quanto pelo princípio da dignidade humana e fundamentados pelos princípios da liberdade e igualdade, afinal “O mínimo existencial não tem dicção



constitucional própria. Deve-se procurá-lo na ideia de liberdade, nos princípios constitucionais da igualdade, do devido processo legal, da livre iniciativa e da dignidade do homem, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão”.

Deste modo, não se evidencia o mínimo existencial somente para que se possa salvaguardar a própria vida do ser humano, mas sim, vislumbrando-se um mínimo apreciável para uma vida digna, concedendo, desse modo, uma máxima efetividade ao que é caracterizado como mínimo existencial.

Após os períodos da História do Brasil em que a nação foi governada por aqueles que priorizavam interesses diversos daqueles voltados aos programas sociais, em especial durante o período da ditadura militar, de 1964 a 1984, sob o amparo da Constituição Federal de 1988, promulgada pelo então Presidente José Sarney, o constituinte passou a adotar um estado democrático de direito. O momento da História do Brasil, no qual o Estado começou a participar oficialmente do combate à pobreza, e na proteção dos direitos humanos por meio de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à seguridade social, motivando e executando ações governamentais nos âmbitos da saúde, da previdência e da assistência social. Assim, constou-se a imprescindibilidade de uma reabilitação da democracia, na busca por realizar um direcionamento mais concreto dos objetivos fundamentais elencados no artigo terceiro, e dos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição Cidadã.

Segundo magistério de Barroso (2007), nesse contexto, tem-se que os processos seculares de concentração de renda, advindos ainda da experiência colonial e escravista, legaram ao país toda a sorte de iniquidades distributivas e de exclusões da grande maioria da população da vida política e da cidadania democrática. Além disso, o agravamento e complexidade do quadro social nas últimas décadas, mediante os fatores excludentes gerados pelo capitalismo, como por exemplo, o desemprego, o aumento do nível de desigualdades e conseqüente aumento da pobreza, além dos crescentes contrastes sociais, econômicos e culturais, fizeram crescer ainda mais o abismo entre a realidade de milhões de brasileiros e uma Constituição Cidadã.

Para Cardoso et al. (2005), políticas sociais são programas que possuem o objetivo de proporcionar condições básicas, como saúde, alimentação e educação, especialmente à população mais carente, mediante a constituição de direitos e deveres, tanto por parte do gestor da política quanto dos beneficiários dos referidos programas.

Sobre a atuação do Estado, Bucci, (2002, p. 214) leciona:

O Estado atua por meio da Administração, valendo-se dos órgãos governamentais e de órgãos administrativos para dirigir, governar e exercer a sua vontade tentando um resultado útil. Planos de ação e seu direcionamento competem aos órgãos governamentais; a execução fica a cargo dos órgãos administrativos que lhe são subordinados. Nesse sentido, as diversas compreensões de políticas públicas, destacando-se a concepção que as tem com foco de interesse para o direito público: “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).

Na realidade, as políticas públicas têm sua principal razão de existência nos próprios direitos sociais e, tais direitos concretizam-se por meio de prestações positivas do Estado Quanto à natureza jurídica das políticas públicas, adota-se aqui a sua concepção como programas de ação do Estado. (BUCCI, op. cit., p. 39).

De acordo com Pinsky e Bassanezi (2008), no que tange às políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos sociais, tem-se a participação dos cidadãos como uma imposição constitucional. Argumenta-se que o poder público deve manter interação constante com a sociedade, o que também solicita uma sociedade consciente e cidadãos participantes capacitados a cobrar do Estado as suas atribuições e, por conseguinte, reforçá-lo.

A legitimação e concretização dos direitos sociais constitucionais não dependem somente da concepção política dos governos, mas também da participação popular, que é vislumbrada como essencial à legítima construção de tais direitos. A concretização dos direitos sociais, como a assistência social, são avanços que reclamam uma resposta positiva e legítima do Estado brasileiro e, logo, não deve ser tomada como moeda de troca político-partidária, em que políticos somente efetuam ações voltadas à efetivação desses direitos em troca de apoio político por parte da população, fato esse, que culminaria no esvaziamento do próprio direito constitucional a direitos assistenciais em prol de práticas de captação de votos denominadas como clientelismo.

Ademais, o ciclo da pobreza no Brasil vai se proliferando nas famílias menos favorecidas, cujo acesso aos serviços públicos, tais como: educação, saúde, moradia, saneamento básico e outros serviços que são deficientes, quando não inteiramente inexistentes.

Diante dessa triste realidade, põem-se em indagação as formas de se fazer política social no país. Sem dúvida, o Brasil é um país que gasta com o social, mas a problemática que surge é saber identificar a finalidade desse gasto, posto que pobreza não se resolve somente com dinheiro. Assim sendo, o certo é que todo governo deve utilizar investimentos na área da assistência social, contudo, ao fazê-lo sem assistencialismo, incorrerá no erro de prejudicar aqueles a quem se propõe a ajudar.

Assim, os direitos sociais elencados no artigo sexto da Constituição Federal (BRASIL, 1988), como educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados precisam de políticas públicas organizadas de forma que a atuação estatal se dê da melhor forma possível a fim de que sejam atendidas as necessidades da coletividade. Desse modo, as políticas públicas devem priorizar a ideologia assumida pela Constituição Federal em termos de atendimento a direitos sociais, que surge como meio vital de legitimação do ente público diante dos administrados.

Compreende-se, portanto, que as políticas públicas necessitam assegurar o crescimento duradouro e contínuo da economia do país, possibilitando assim, a criação de empregos e aumento da renda dos trabalhadores brasileiros, bem como a efetivação de políticas sociais de cunho universal que tenham como objetivo a consecução de ações voltadas à disseminação de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos brasileiros.

## ■ 4 NOVO ARRANJO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DAS FUNÇÕES ESTATAIS

Segundo o Constitucionalista, José Afonso da Silva (2015, p. 114), atualmente, entre nós, a separação dos Poderes se assenta na independência e na harmonia entre os órgãos do poder político. Isso significa que, não obstante a independência orgânica — no sentido de não haver

entre eles qualquer relação de subordinação ou dependência no que tange ao exercício de suas funções —, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) instituiu um mecanismo de controle mútuo, onde há “interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados”.

Esse sistema de freios e contrapesos encerra-se na conhecida fórmula *checks and balances*, que já havia sido revelado por Montesquieu como uma providência impreterível que tornasse possível que o poder controlasse o poder.

Importante frisar, que o que representa a independência entre os poderes não é a exclusividade no exercício das funções a que são atribuídas, e sim, a preeminência no seu desempenho. Assim sendo, na antiga tríplice divisão funcional, as funções executivas, legislativas e judiciais são exercidas, preponderantemente pelos Poderes Executivo, Legislativo, e Judiciário, de forma respectiva. Entretanto, ao lado do desempenho predominante de tais funções, denominadas como funções “típicas”, existe a possibilidade do desempenho de outras funções, conhecidas como funções “atípicas”, exercidas não prioritariamente, mas de forma subsidiária, pelos poderes como meio a possibilitar a consecução e fortalecimento de sua própria autonomia e independência.

Na concepção de Teixeira (1991, p. 584) se cada função estatal (a legislativa, a executiva e a judiciária) fosse confiada *exclusivamente* aos órgãos correspondentes (ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário, respectivamente), sem a possibilidade de nenhuma participação secundária de qualquer órgão, na função típica ou principal de outro, haveria, sem dúvida, a indesejada separação absoluta ou rígida de funções, que implicaria um *isolamento* entre estas e a ausência de colaboração, e ainda daquelas limitações recíprocas ou freio e contrapesos “tão necessários à existência de um verdadeiro equilíbrio político e à garantia da liberdade”.

Canotilho (1997, p. 514) ressalta que o princípio da separação de Poderes é um princípio constitucional concreto e se articula e se concilia com outros princípios constitucionais positivos, como os princípios da dignidade da pessoa humana, da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos fundamentais, da inafastabilidade do controle judicial, da conformidade dos atos estatais com a Constituição, entre outros.

Andreas Krell (2002, p. 88), nos informa:

Relativamente à Constituição brasileira, destaca-se a necessidade de uma renovada compreensão a respeito do princípio da separação, pressionada pelo fim marcadamente **dirigente** da nossa **Fundamental Law**, que configura um Estado Social do Bem-Estar, que trouxe significativas transformações sociais, onde os direitos fundamentais, sobretudo os sociais, são considerados os pilares ético-jurídico-políticos da organização do Estado, do Poder e da Sociedade, servindo de parâmetros ou vetores guias para a interpretação dos fenômenos jurídico-constitucionais. É necessária, portanto, sob as vestes do paradigma do novo Estado do Bem-Estar Social, uma **nova leitura** sobre o vetusto dogma da separação de Poderes, a fim de que ele possibilite o atendimento das reivindicações da sociedade contemporânea, incomparavelmente mais complexa do que aquela na qual foi originalmente concebido, “para poder continuar servindo ao seu escopo original de garantir Direitos Fundamentais contra o arbítrio e, hoje também, a omissão estatal” (KRELL, 2002, p. 88).

Conforme se depreende dos ensinamentos dos doutrinadores, a ideia de uma separação rígida de poderes não mais é possível no atual contexto histórico do Brasil, em que se percebe claramente a intensificação de um novo arranjo jurídico-constitucional de funções estatais, onde não raras vezes pode-se observar a interferência de um poder na esfera de atuação do outro, e isso, por mais que se apresente como uma mudança necessária para a garantia da harmonia entre os poderes e do consequente controle do poder sobre o poder, deve ser feita de forma a não ultrapassar os limites estabelecidos na constituição da república e nem tampouco romper com as características essenciais de cada poder, como a imparcialidade do poder judiciário em julgar conflitos e aplicar o direito ao caso concreto. Característica essa que veem sendo modificada com a difusão crescente da politização do judiciário.

#### 4.1 A judicialização da política e a politização do judiciário

A judicialização da política é vista como forma de ampliação da interferência dos tribunais em áreas anteriormente reservadas a outros poderes, considerada como um movimento mundial que, como se percebe, registra variadas causas. A primeira delas se revela positiva, pois esclarece que se procura com essa ampliação a busca por maior efetivação dos direitos dos cidadãos. Em vários países, em especial aos herdeiros da tradição liberal, o judiciário empenhou-se, sobretudo, em proteger as liberdades conhecidas como negativas, onde havia uma maior preocupação com a liberdade individual e a propriedade privada. Contudo, em um movimento que se iniciou no século XX e conquistou impulso a partir do Pós-Segunda Guerra Mundial, foram se adicionando a esses direitos negativos os direitos da segunda geração, que estão relacionadas às condições de vida, do trabalho e ao bem-estar dos indivíduos, e posteriormente, na década de oitenta, advieram os denominados “direitos difusos”, que se referem à sociedade como um todo.

Quanto ao controle de constitucionalidade, segundo Filho (1994, p. 11), o papel do Poder Judiciário assume um caráter demasiadamente político. Na hipótese do controle de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade por ação e a ação declaratória de constitucionalidade fazem dele um *legislador negativo*, “enquanto a ação de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção o impelem a tornar-se um *legislador ativo*. [...] Por isso, a Constituição *justicializa o fenômeno político*. Mas isto não se faz sem a *politização da justiça*”.

Ademais, cumpre ressaltar, que ainda em Constituições de séculos passados como a Constituição do México de 1817 e da Alemanha de 1919, percebeu-se uma intensa judicialização da política, à proporção em que as constituições começaram a introduzir em seus textos, diretrizes e objetivos políticos, transmutando em assuntos jurídicos os assuntos da política. Conceituadas como questões jurídicas, as tarefas políticas do Estado, quando não continuamente efetuadas, assim, submetem-se à apreciação do Judiciário, e aqui habita à própria essência que caracteriza a judicialização da política.

Ressalta Cappelletti (1994, p. 33):

[...] não pode mais se ocultar, tão facilmente, detrás da frágil defesa da concepção do direito como norma preestabelecida, clara e objetiva, na qual pode basear sua decisão de forma “neutra”. É envolvida sua responsabilidade pessoal, moral e política, tanto quanto jurídica, sempre que haja no direito abertura para escolha diversa.

E a experiência ensina que tal abertura sempre ou quase sempre está presente (CAPPELLETTI, 1999, p. 33).

Pode-se tomar essa politização do juiz como um resultado de sua independência e alta criatividade. No entanto, juiz politizado, não deve significar juiz parcial, ou seja, que atue com parcialidade, desviado da lei como um substituto da política. Assim, deve o juiz-político continuar a exercer a sua função precípua de forma imparcial, não cedendo lugar às oposições de grupos e partidos, de modo a não se deixar ser conduzido pelas opressões daqueles que detêm grande parcela do poder. Desse modo, o juiz ainda que politizado, deve continuar atuar vinculado e nos limites estabelecidos pela Constituição, sendo que o termo politização seja unicamente a expressão, utilizada em uma sociedade complexa para que possa ocorrer um aumento das viabilidades de escolha e decisão, e não apenas de um processo de negativa ou recusa da legitimidade constitucional, continuando, assim, o juiz a cumprir o seu papel na impreterível função constitucional.

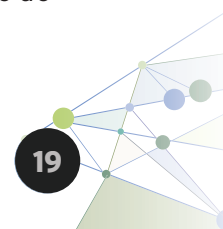
Campilongo (2002, pp. 30-51) revela a função política do juiz:

A função política do magistrado resulta desse paradoxo: o juiz deve, necessariamente, decidir e fundamentar sua decisão em conformidade com o direito vigente; mas deve, igualmente, interpretar, construir, formular novas regras, acomodar a legislação em face das influências do sistema político. nesse sentido, sem romper com a clausura operativa do sistema (imparcialidade, legalismo e papel constitucional preciso) a magistratura e o sistema jurídico são cognitivamente abertos ao sistema político. politização da magistratura, nesses precisos termos, é algo inevitável. (CAMPILONGO, 2002, pp. 30-51).

É algo que se constata com a realidade vivenciada hodiernamente, que a significativa transformação do Estado em face ao atual contexto social dirige-se de forma inevitável à superação do antigo paradigma que o colocava como: “protetor” e “repressor”, onde havia a redução de sua função ao apresentá-lo apenas como condutor das soluções dos conflitos sociais (penais e civis). O Estado como atualmente se apresenta incumbe-se de um relevante papel no contexto social contemporâneo, o qual possui natureza sobretudo promocional, atribuindo-se significativas responsabilidades no campo da efetivação dos direitos sociais, por comando imperioso da justiça social, que é alicerce de legalidade e legitimidade desse Estado moderno, que deve sobretudo preocupar-se com as novas demandas sociais e com a consecução da justiça social.

Esclarece Cappelletti (1999), essas novas áreas do fenômeno jurídico, o Judiciário, como órgão desse novel Estado Social, tem destacado e importantíssimo papel de fazer atuar os preceitos constitucionais, controlando e exigindo do Estado o cumprimento de seu dever de intervir ativamente na esfera social, “um dever que, por ser prescrito legislativamente, cabe exatamente aos juízes fazer respeitar”.

Neste sentido, segundo Cunha Junior (2007, p. 47), exige-se desse também novo Judiciário uma maior e mais intensa participação para a construção da sociedade do bem-estar, haja vista que a efetivação dos novos direitos sociais exige mudanças nas funções clássicas dos juízes, que se tornaram, sem dúvida alguma, corresponsáveis pela realização das políticas públicas dos outros Poderes. Como consequência inarredável dessa profunda transformação do



Estado, o Judiciário, portanto, teve acentuado aumento de suas funções e responsabilidades, assumindo, com a *justiça constitucional*, novo papel, e com ele, o grande desafio de controlar a constitucionalidade da atuação — notadamente as omissões — do poder público, elevando-se ao nível dos outros Poderes, capaz de controlar, como o *terceiro gigante* “na coreografia do estado moderno”, o “legislador mastodonte e o leviatanesco administrador”.

Ferraz Júnior (2000, p. 345) percebeu essa inovação, e esclarece quanto ao “sentido promocional prospectivo” dos direitos sociais, assim dizendo:

Altera a função do Poder Judiciário, ao qual, perante eles ou perante a sua violação, não cumpre apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei (responsabilidade condicional do juiz politicamente neutralizado), mas também e sobretudo examinar se o exercício discricionário do poder de legislar conduz à concretização dos resultados objetivados (responsabilidade finalística do juiz que, de certa forma, o repolitiza). [...] Altera-se, do mesmo modo, a posição do juiz, cuja neutralidade é afetada, ao ver-se ele posto diante de uma corresponsabilidade no sentido de uma exigência de ação corretiva de desvios na consecução das finalidades a serem atingidas por uma política legislativa. Tal responsabilidade, que, pela clássica divisão dos poderes cabia exclusivamente ao Legislativo e Executivo, passa a ser imputada também à Justiça (FERRAZ JÚNIOR, 2000, p. 345).

Diante de tudo isso, percebe-se que o Estado Social necessita uma reformulação da antiga divisão dos Poderes, para que seja possível uma redistribuição de funções que propicie a formação de um sistema equilibrado, efetivo e eficaz de controle recíproco, com a finalidade de que os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal, em especial os sociais, sejam considerados, respeitados e efetivados, não permanecendo mais sob o julgo do livre arbítrio e distribuição do legislativo e do executivo, e por conseqüente, colocando o judiciário como guardião da Constituição sem, contudo, atribuí-lhe caráter estritamente político, uma vez que questões políticas, por mais que necessitam envolver debates entre todos os cidadãos, tem propensão a distorcer o cenário da demanda e a converter interesses coletivos em indivíduos, uma vez que conceitos e ideias políticas é uma particularidade que quando colocadas em discussão quase sempre não existe convergências de opiniões.

Ressalta Canotilho (1996, p. 8):

[...] A “onda constitucionalista” dos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), vivenciada da segunda metade da década de 1980 à primeira metade da década de 1990 teve forte influência portuguesa, em especial quanto ao ‘catálogo de direitos e deveres fundamentais. Nesse contexto, a importância dos tribunais Constitucionais é fundamental em países sem tradição democrática, na garantia desses direitos (CANOTILHO, op. cit., p. 17).

No entanto, alerta ainda Canotilho (op. cit.), que o alargamento da atuação desses Tribunais Constitucionais pode transportar maldades congênicas, contra a Lei Fundamental originalmente prevista pelo constituinte originário. Assim, ele considera haver dúvidas na possibilidade de ocorrência da Politização da Justiça, pois essa só ocorre, por exceção, devido à falha do processo democrático de escolha dos políticos. O que ele ressalta estar acontecendo é a “politização” na escolha dos magistrados destes tribunais; quando a ordem partidária

passa a influenciar nas indicações e especificamente, cita os casos recentes de indicação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) na escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Segundo magistério de Campilongo (1994), com o advento (e crescimento) do modelo social de direito há evidente aumento das demandas sociais com conseqüente sobrecarga na necessidade de produção normativa, acarretando a “hipertrofia legislativa” (paralelamente, há demanda crescente de prestações em litígios coletivos e difusos). Esta corrente também revelada por Ferraz (2000, p. 355):

A neutralidade do juiz é afetada pela corresponsabilidade na consecução das finalidades pretendidas pela política legislativa. Tal responsabilidade, que na clássica divisão de poderes caberia exclusivamente ao Legislativo e ao Executivo, passa a ser imputada também à Justiça (FERRAZ, 2000, p. 355).

Essa questão é, sem ressalvas, o cerne dos debates sobre a politização do judiciário. Andréas Krell (2002, p. 90) igualmente evidência a mesma preocupação dos pesquisadores anteriormente citados: “Onde o processo político (legislativo e executivo) falha ou se omite na implementação de Políticas Públicas e dos objetos sociais nela implicados, cabe ao Poder Judiciário tomar uma atitude ativa na realização da correição da prestação dos serviços sociais básicos.”

Neste sentido, compreende-se que a função do poder judiciário poderá ser expandida quando este ente estatal considerar a necessidade de interferir de forma mais intensa na política como meio a propiciar a atuação do legislativo e do executivo na realização de políticas públicas voltadas para a consecução dos direitos dos cidadãos.

#### **4.2 Politização do judiciário: desrespeito ao princípio da separação dos poderes?**

De acordo com Vidigal (2003, p. 67), a clássica teoria da separação coloca a estrutura organizacional do Estado de tal forma que o legislativo termina por assumir uma clara posição de supremacia sobre os demais ao mesmo tempo em que o judiciário acaba por se tornar um poder nulo, “a boca da lei”, mero aplicador do silogismo “fato *versus* norma” em razão do princípio da legalidade, a par das referências sociais, éticas ou políticas.

Ainda neste sentido, Vidigal (2003, p. 67) ensina:

Hoje já se entende que a interpretação e aplicação direta dos textos de Montesquieu não combinam com um Estado Constitucional. Realmente, como se poderia aplicar integralmente a clássica separação num arranjo institucional em que é possível existirem projetos de lei de iniciativa reservada do Presidente da República, ou mesmo do Supremo Tribunal Federal, ou o uso do instituto normativo da medida provisória, ou ainda, com a instituição de poderes ao Legislativo para julgar crimes de responsabilidade (VIDIGAL, 2003, p. 67).

Pode-se perceber, conforme ensina Zaffaroni (1995, p. 83), “não existe qualquer esquema patenteado de separação de poderes que possa funcionar em todas as épocas e sob as mais diversas circunstâncias sociais” (ZAFFARONI, op. cit.).

Diante disso, percebe-se que a limitação imposta por cada país conforme as exigências do princípio da separação de poderes irá depender do contexto social presente a época, ademais das exigências políticas e sociais a que estão estruturadas.

É sabido que se os tribunais não podem interferir nas atividades dos trabalhos legislativos, no entanto, poderá se for necessário, devido ao comando prescrito na própria constituição, declarar a norma criada pelo legislativo inconstitucional, abstendo-se de aplicá-la. Dessa forma, essencialmente é atribuído ao Judiciário o *múnus* de controlar os atos advindos dos outros poderes sob a análise da constitucionalidade.

Têm-se, ainda, outros exemplos da reciprocidade que cada poder possui com outro e os controles interorgânicos estabelecidos na Constituição de 1988, conforme demonstrado por Silva Filho (2003, pp. 37-42):

O Legislativo autoriza o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem no território nacional ou nele permaneçam temporariamente (art. 49, VIII), fiscaliza e controla, diretamente ou por qualquer de suas casas os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta (art. 49, IX) e aprova, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 ha (art. 49, XVII) e exerce atividade judiciária quando concede anistia (art. 48, VIII) e processa e julga o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, II);

O Executivo exerce funções legislativas quando nomeia Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 84, XV) e edita medidas provisórias (art. 84, XXVI) e elabora leis delegadas (art. 68); e judiciária quando concede indulto e comuta penas (art. 84, VII) e dirime conflitos mediante processos administrativos (art. 5.º, LV);

O Judiciário exerce funções legislativas quando os tribunais elaboram seus regimentos internos, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos (art. 96, I, “a”); e executiva quando organiza suas Secretarias e Serviços auxiliares e os dos juízes que lhes são vinculados (art. 96, I, “b”) (SILVA FILHO, 2003, pp. 37-42).

Conforme se percebe, a Constituição faz alusão ao princípio da harmonia entre os poderes, fundamentalmente oposta à forçosa ideia de uma separação absoluta entre eles. Nesse sentido, compreende-se que os entes estatais somente poderão se desenvolver de forma plena quando existir entre eles uma imprescindível e consciente cooperação de controles recíprocos, conduzidos pelo princípio da harmonia. Mesmo assim, o constitucionalista José Afonso da Silva (2011, p. 111) previne que: “a desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento do outro” (SILVA, op. cit.).

Segundo Barroso (2008), é importante assinalar a diferença entre ativismo judicial e judicialização da política, duas expressões conhecidas, e às vezes equivocadamente usadas como sinônimos, mas que não se confundem. Enquanto o primeiro revela mais uma escolha do magistrado ou da Corte, adotando como fonte nas suas decisões uma aplicação direta do Texto Supremo, com a utilização de critérios menos rígidos de interpretação, o último revela que a decisão de políticas públicas são tomadas por aqueles que não foram eleitos para essa importante missão, isto é, o esvaziamento da política pela omissão do Legislativo bem como pela falta de efetividade do Executivo, que não privilegia tais direitos na escolha de políticas públicas. O ativismo se mostra mais uma *atitude* e a judicialização uma *circunstância factual*.



Alguns estudiosos apresentam a politização do judiciário como um desrespeito ao princípio da separação de poderes, retirando para tanto como fundamento desse entendimento a cláusula pétrea insculpida no artigo 60, parágrafo 4.º, inciso III da Constituição Federal de 1988, que declara que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação de poderes. E que, por conseguinte, que cada poder possui suas atribuições expressamente definidas, não podendo, pois, interferir na esfera de competência dos demais poderes.

Neste seguimento, Di Pietro (2015), esclarece que rigorosamente, não pode o Judiciário interferir em políticas públicas, naquilo que a sua definição envolver aspectos de discricionariedade legislativa ou administrativa. O cumprimento das metas constitucionais exige planejamento e exige destinação orçamentária de recursos públicos. Estes são finitos. Não existem em quantidade suficiente para atender a todos os direitos nas áreas social e econômica. Essa definição está fora das atribuições constitucionais do Poder Judiciário. Este pode corrigir ilegalidades e inconstitucionalidades, quando acionado pelas medidas judiciais previstas no ordenamento jurídico, mas não pode substituir as escolhas feitas pelos Poderes competentes.

Ainda conforme Di Pietro (op. cit.), no entanto, o que se verifica é que, por diferentes formas, o Judiciário vem interferindo, direta ou indiretamente, na formulação de políticas públicas. Existem diferentes fatores que vêm contribuindo para isso. Dois deles saltam aos olhos: de um lado, a inércia do poder público, a sua ineficiência, a ausência ou deficiência no planejamento, a corrupção, os desvios de finalidade na definição de prioridades, os interesses subalternos protegidos, em detrimento de outros, especialmente relevantes para a garantia dos direitos fundamentais. É doloroso assistir-se aos gastos do dinheiro público com publicidade, mordomia, corrupção, em detrimento da saúde, educação, moradia e outros objetivos de interesse social.

Diante da realidade vivenciada no atual contexto social, surgem indagações quanto à tarefa desenvolvida pelo Judiciário em uma democracia constitucional. Assim vejamos: seria correto o poder judiciário tomar às vezes no exercício de funções típicas de outros poderes, como a função legislativa no intuito de formular políticas públicas? E esse envolvimento do judiciário com os debates diversos da vida política não poderia interferir na sua capacidade de julgar de forma imparcial?

Essas são questões complexas, uma vez que as instituições sempre necessitam realizar uma rigorosa justificação quanto ao desempenho de suas funções. Ademais, sabe-se que não se atribui ao Poder Judiciário a tarefa de “fazer justiça”, pois a sua atuação deve estar atrelada ao cumprimento correto dos procedimentos estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, não agindo com discricionariedade, estando vinculado ao comando normativo que preceitua que as decisões dos juízes devem ser fundamentadas. Logo, entende-se que “fazer justiça” como ato de “julgar com justiça” é atuar de forma a utilizar corretamente a estrutura procedimental em que se exige que seja respeitada a sucessão lógica de acontecimentos, não se sujeitando a sentimentos pessoais, a arbitrariedades ou interferências de terceiros que buscam conceder vantagens indevidas em troca de favores.

Assim, estando aliado a um sistema coeso de direitos e respeitando os limites estabelecidos pela Constituição Federal o poder judiciário poderá atuar como garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos quando estes são desrespeitados pelos demais poderes, interferindo

até mesmo na formulação de políticas públicas desde que o faça em nome da proteção dos direitos fundamentais, uma vez que conforme preceitua o artigo 5.º, inciso XXXV da Constituição Federal (1988), a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário “lesão ou ameaça a direito”.

E como o próprio preâmbulo da Constituição enaltece a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático, destinado a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”. Deixando em evidência que cabe ao Estado assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, e diante dessa premissa pode-se compreender que ao Poder Judiciário cabe defender os direitos sociais e individuais que o Estado está obrigado a assegurar, e em decorrência disso, poderá o judiciário interferir na atuação legislativa e executiva quando estes não atendem os comandos normativos estabelecidos na Carta Magna.

Importante ressaltar, que na medida em que este novo arranjo jurídico-constitucional das funções estatais obtém sua legitimidade no campo social e político, poderá ele vim a sofrer influências tanto de grupos políticos quanto de grupos da alta cúpula da sociedade, que se revelam como capazes de interferir em muitos assuntos políticos devido a sua força econômica. Desse modo, evidencia-se que o direito só é legítimo quando é efetuado pela democracia, sendo também imprescindível que exista uma contenção, a fim de que possa ser distinguido o sistema de justiça das instituições políticas, de forma que estes dois não se confundam. Nessa conjuntura de divisão nivelada de funções é que a Constituição Federal determinou uma distinção entre poderes políticos, no qual compete ao Legislativo elaborar o arcabouço normativo com vista a regular a vida em sociedade, e ao poder Judiciário, a tarefa de aplicar o direito ao caso concreto, com a finalidade de resolver conflitos, utilizando para tanto às normas criadas pelo Legislativo, refutando, se vital, opiniões de grupos políticos ou forças sociais e econômicas, ou grupos midiáticos.

Assim, na tarefa precípua de julgar conflitos, o poder judiciário deve ser ater de forma imperiosa ao princípio da imparcialidade, seja o caso uma demanda entre pessoas sem prerrogativa de foro ou alguém com prerrogativa de foro. Não se deixando envolver pelos interesses pessoais, ou pelo sentimento social, que muitas vezes se disfarça de clamor social, quando na verdade são apenas manobras de forças políticas que se utilizando do carisma e popularismo dos réus que estão sofrendo algum tipo de processo, seja criminal ou administrativo, tentam desvirtuar a atuação dos juízes colocando-os como partidários e perseguidores, que ainda sem provas condenam réus por crimes, que mesmo contrário à opinião de muitos, são na maioria das vezes crimes comprovadamente de autoria do político a quem foi imputado.

## ■ 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou realizar uma abordagem sobre as principais questões atinentes a efetivação da justiça social, onde pode ser identificado os maiores impasses apontadas pela doutrina quanto a carência de políticas públicas que verdadeiramente garantam a justa consecução dos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal. Além de realizar uma análise sobre a politização do judiciário, fenômeno, que conforme informa o constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho (INFORMAR ANO E PÁGINA), se faz indispensável quando surge a necessidade da proteção dos direitos dos cidadãos contra as orientações das instituições político-representativas.

Assim, pode-se compreender a partir da análise do contexto delineado, que em um sistema onde a população, distante de exigir uma separação rígida de poderes, reivindica uma atuação mais colaborativa entre esses poderes, o Poder Judiciário vem de forma intensa ganhando destaque e importância na busca da efetivação da justiça social, em especial, devido a campanha de combate a negligência e a atuação desvirtuada dos demais poderes.

Não pretende-se apoiar a ideia do judiciário invadir o espaço político dos demais poderes, ao qual tem suas funções precípua delimitadas pela carta Magna, porém não se pode conceber que num regime de cooperação de poderes, o Poder Judiciário fique relegado a ser somente um aplicador da lei e condutor das soluções para os conflitos sociais. Com efeito, o judiciário quando atua de forma politizada não o faz para suprimir a atuação dos outros poderes, mas sim para suprir eventual omissão dos outros poderes ou quando este atua com abuso ou desvio de poder.

Neste sentido, enfatiza Cunha Júnior (2015), que o Judiciário está atuando exatamente pelo fato da não atuação ou abuso dos outros Poderes. E há uma lógica nisso. Em face de sua atuação substitutiva e supletiva, se não há violação de direitos não há a intervenção do Judiciário.

Dessa forma, entende-se que se os poderes legislativo e o executivo atuassem de forma a tornar possível a efetivação de direitos, cumprindo com os seus deveres na criação e execução de políticas públicas constitucionalmente vinculantes, não haveria razão para a intervenção do judiciário nesse campo. Ocorrendo o contrário, assim sendo, ante a omissão e abuso dos demais poderes, o judiciário deve atuar conforme o supremacia da Constituição e do Direito.

Logo, a efetivação da Justiça Social pelo Judiciário instaura a chamada judicialização da política, de forma a colocar o judiciário como guardião dos direitos dos cidadãos que quando negligenciados pelos demais poderes reclama a atuação politizada do judiciário.

## ■ REFERÊNCIAS

ANDREAS J. Krell. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002. p. 88.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista RERE**, 2007.

\_\_\_\_\_. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C, Varriale et al. Coord. trad.: João Ferreira; rev. geral: João Ferreira; Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: EdUNB, 1998. v. 1, p. 674.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José J. Gomes. Rever ou Romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um Constitucionalismo Moralmente Reflexivo. **Revista dos Tribunais**, 1996. Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política.

\_\_\_\_\_. A lei fundamental no âmbito das discussões. In: Expresso das Ilhas, Cabo Verde. Disponível em: <<http://www.expressodasilhas.sapo.cv/noticias/detail/id/1124/>>. Acesso em: abr. 2018. CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução: Carlos Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARDOSO JR., José Celso, et al. **Política Social no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 24. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylva Zanella. **Judicialização de políticas públicas pode opor interesses individuais e coletivos**. 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O judiciário frente à divisão dos poderes. **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da UFPE**, Recife, n. 11, pp. 345-359, 2000.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. (Orgs.). **¿Redistribución o reconocimiento?** Madri: Morata, 2006. pp. 17-88.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**, v. 14, n. 57-58, pp. 233-256, jan.-jun. 1981.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF/Martins Fontes, 2007.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ & Cortez, 2003.

PINTO, Celi R. J. **Notas sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro.** Lua Nova, 2008.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Org.). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto, 2008.

SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2004.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** 31. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA FILHO, Derly Barreto. **Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário.** São Paulo. Malheiros, 2003. p. 34,

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** \_\_\_\_\_: \_\_\_\_\_, 2011.

SILVA, Josué P. Teoria crítica na modernidade tardia: sobre a relação entre redistribuição e reconhecimento. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., out. 2005, Caxambu. **Anais...** Caxambu: 2005.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. 183 p.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Forense Universitária, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais.** Rio de Janeiro, 2009.

VERDU, Pablo Lucas. **A luta pelo Estado de direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.

VIDIGAL, Erick. **Protagonismo político dos juízes: risco ou oportunidade?** Prefácio à magistratura da pós-modernidade. 2003, p. 67.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Tradução: Juarez Tavares. **Poder Judiciário: crise, acertos e desafios.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

# ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO NO PROCESSO DECISÓRIO: ESTUDO NO ESTADO DO PIAUÍ NOS ANOS DE 2015 E 2016

## *ANALYSIS OF ACCOUNTING STATEMENTS APPLIED TO THE PUBLIC SECTOR IN THE DECISION-MAKING PROCESS: STUDY IN THE STATE OF PIAUÍ IN THE YEARS OF 2015 AND 2016*

**Breno Stewart Nunes de Oliveira**

Bacharel Ciências Contábeis

Pós-graduação em Contabilidade, Finanças e Orçamento Público

**Gustavo Moura Lima**

Bacharel Ciências Contábeis

Pós-graduação em Contabilidade, Finanças e Orçamento Público

### **RESUMO**

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP) tem como objetivo fornecer informações aos seus usuários sobre os resultados encontrados pela organização. Nesse sentido, a análise das demonstrações contábeis é a técnica contábil que fornece de forma simples e objetiva informações técnicas para o processo decisório. O presente trabalho objetivou analisar a gestão pública do estado do Piauí, sob a perspectiva patrimonial, nos exercícios de 2015 e 2016. A análise sobre a situação patrimonial foi feita por meio da análise vertical, horizontal e de quocientes. Em geral, os resultados apresentaram uma boa capacidade de pagamento a curto prazo e a incapacidade de pagamento no longo prazo. Assim, o conhecimento da situação patrimonial do Estado, possibilita desenvolver políticas de melhoria da situação encontrada, buscando a melhor prestação de serviços públicos.

**Palavras-chave:** Contabilidade Pública; Análise das Demonstrações Contábeis; Tomada de Decisão.

### **ABSTRACT**

Public Sector Applied Accounting (CASP) aims to provide information to its users about the results found by the organization. In this sense, the analysis of the financial statements is the accounting technique that provides simple and objective technical information for the decision process. The present work aimed to

analyze the public management of the State of Piauí under the equity perspective in the years 2015 and 2016. The analysis on the equity situation was done through vertical, horizontal and quotient analysis. In general, the results showed good short-term repayment capacity and long-term inability to pay. Thus, knowledge of the state's patrimonial situation makes it possible to develop policies to improve the situation found, seeking the best provision of public services.

**Keywords:** Public accounting; Analysis of financial statements; Decision Making.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

A escassez de recursos públicos e a busca pela eficiência administrativa introduziram no setor público brasileiro a necessidade de uma gestão pública ainda mais moderna e produtiva. Nesse contexto, as entidades públicas brasileiras encontram-se cada vez mais semelhantes às empresas privadas, buscando sempre alcançar os melhores resultados possíveis com a utilização de menos recursos.

Assim sendo, a utilização da técnica de análise das demonstrações contábeis, que já é bastante usada nas empresas privadas, aparece como uma alternativa para se extrair o máximo de informações acerca do patrimônio público e subsidiar o processo decisório do gestor.

No ramo da contabilidade aplicada ao setor público, as informações são prestadas por meio das demonstrações e relatórios contábeis, que segundo a NBC T 16.6 (CFC, 2008, p. 24) “é a técnica contábil que evidencia, em período determinado, as informações sobre os resultados alcançados [...]”. A análise das demonstrações contábeis permite a tradução e detalhamento dos resultados encontrados, de forma simples e objetiva, possibilitando ao gestor o alcance de uma complexa informação contábil, sem a necessidade de grandes conhecimentos técnicos.

A informação para o gestor público é fundamental para o processo de decisão, pois a posse dela permite o sucesso da organização, tornando a ciência contábil parte fundamental para a gestão pública.

Nesse sentido, busca-se neste trabalho responder o seguinte problema: qual a situação patrimonial do estado do Piauí, sob a perspectiva da análise de balanços, nos anos de 2015 e 2016?

O objetivo principal deste artigo é analisar a gestão pública do estado do Piauí, sob a ótica patrimonial, nos exercícios de 2015 e 2016. Em específico, buscou-se analisar a evolução patrimonial do estado do Piauí no período estudado e identificar quais informações o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais fornecem para a tomada da decisão.

Para tanto, adotou-se a seguinte metodologia: primeiramente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com o estudo dos aspectos introdutórios da contabilidade aplicada ao setor público, as demonstrações contábeis, a análise das demonstrações contábeis e o processo decisório. Posteriormente, foram coletados o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais dos últimos dois anos, que possibilitou o estudo por meio da análise vertical, horizontal e de quocientes.

Por fim, a escolha deste tema deve-se pela carência de estudos relacionados à técnica das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público, como forma de instrumento de avaliação da gestão pública e ferramenta para a tomada de decisão.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Diversos são os conceitos encontrados de Contabilidade Pública na literatura, visando dar um norte aos estudantes do tema, o Conselho Federal de Contabilidade, por meio da NBC T 16.1 (CFC, 2008, p. 6) lhe definiu como: “O ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os princípios de contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial de entidades do setor público”. Em outras palavras, a contabilidade aplicada ao setor público (CASP) tem como função gerar informações sobre o controle patrimonial das entidades do setor público, utilizando princípios contábeis e normas próprias.

De acordo com Abraham (2017) cabe à contabilidade pública registrar, controlar e demonstrar atos e fatos relativos à Administração Pública, fornecendo informações aos seus usuários sobre as demonstrações e análises de natureza orçamentária, econômica, financeira, física e industrial. Colaborando com o conceito do CFC, o autor vai além, especificando as atribuições da contabilidade pública, seu campo de atuação e a natureza das informações prestadas.

É importante destacar as características de controle patrimonial e fornecimento de informações que a contabilidade detém, pois é por meio das informações sobre o patrimônio da entidade que o Gestor toma decisões.

O objetivo da CASP é fornecer aos seus usuários informações sobre os resultados encontrados, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas e suporte à instrumentalização do controle social, segundo (NBC T 16.1, CFC, 2008). Compreende-se que a Contabilidade é uma ciência informacional, pois seu papel principal é fornecer informação, quer seja para o Gestor público, o Governo, a população em geral e a quem demandar informações.

É relevante o papel da contabilidade para o bom uso dos recursos públicos, pois ela é ferramenta de geração de informação para os Gestores como também de transparência, possibilitando assim a avaliação e controle da administração pública.

A CASP passa por um momento de renovação em que se busca a convergência às normas internacionais, este processo começou em 2004, quando o CFC, instituiu um grupo de estudo com a finalidade de elaborar as Normas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), alinhadas às Normas Internacionais. Objetivando a padronização dos procedimentos adotados por contadores públicos, foi elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF) o Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP) e a padronização do Plano de Contas aplicado ao Setor Público (PCASP).

Segundo Pacelli (2018) essa série de mudanças propostas tem como objetivo resgatar a Contabilidade como Ciência e o patrimônio público como objeto de estudo.

Por muito tempo a Contabilidade Governamental era voltada para o estudo do Orçamento Público, importante ferramenta de planejamento que prever as receitas e fixa as despesas. No entanto a Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem como objetivo o resgate do Patrimônio Público como seu objeto de estudo, dando a maior relevância ao controle patrimonial das Entidades.



O campo de aplicação da Contabilidade Pública, de acordo com a NBC T 16.1 (CFC, 2008) é todas as entidades do setor público, devendo observar integralmente as entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais e parcialmente as demais entidades do setor público, no que se refere a procedimentos de prestação de contas e instrumentalização do controle social.

## 2.2 Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público

Dentre as atribuições da ciência contábil está a de demonstrar os resultados alcançados, tanto no âmbito do setor privado como do setor público, pois os usuários da informação contábil, por muitas vezes, necessitam de uma maior clareza das informações, de forma que possibilite um maior entendimento.

A divulgação dos resultados alcançados é feita por meio das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), que pode ser entendida, segundo a NBC T 16.6 (CFC, 2008, p. 24) como: “a técnica contábil que evidencia, em período determinado, as informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio de entidades do setor público e suas mutações”.

A Lei Federal n.º 4320/64, Lei Complementar n.º 101/2000, a NBC T 16.6 e o MCASP são as principais fontes de conhecimento acerca do tema, tornando obrigatória a apresentação do balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial, demonstração da variação patrimonial, demonstração de fluxo de caixa, demonstração das mutações do patrimônio líquido.

No presente trabalho foram analisados o Balanço Patrimonial e a Demonstração de Variações Patrimoniais (DVP), com o intuito de avaliar a gestão pública do estado do Piauí sob o enfoque Patrimonial, que é o foco da NCASP.

Conforme ensinamentos de Kohama (2015) o entendimento do Balanço patrimonial só se faz perfeito com o estudo da DVP, pois é por meio dela que se evidenciam as variações ocorridas no patrimônio da entidade.

O Balanço Patrimonial, segundo o MCASP (2017, p. 382) é a “demonstração que evidencia qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública [...]”. Sua estrutura é dividida em Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido e segregados em Circulante e Não-Circulante, de acordo com critérios de conversibilidade e exigibilidade. Acompanha o Balanço Patrimonial o quadro principal; dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes; das Contas de Compensação (controle) e do superávit / déficit financeiro.

Entende-se por Ativo um recurso controlado pela entidade, resultado de eventos passados que se espera que fluam futuros benefícios. Passivo é a obrigação presente da entidade, derivada de eventos passados cuja liquidação se espera que resulte na saída de recurso capaz de gerar benefícios econômicos. Já o Patrimônio Líquido é o valor residual dos ativos deduzidos dos passivos. Os ativos podem ser classificados em Circulante quando estiverem disponíveis para realização imediata ou até doze meses da data das demonstrações contábeis, os demais ativos devem ser classificados em Não-Circulante. Os passivos podem ser classificados em Circulante quando corresponderem a valores exigíveis em até doze meses da data das demonstrações contábeis ou corresponderem a valores de terceiros, os demais devem ser classificados como Não-Circulante (NBC T 16.6 CFC, 2008).

Além do aspecto patrimonial, foi conferido também por meio da Lei Federal n.º 4320/64, no artigo n.º 105, um viés orçamentário ao Balanço Patrimonial, separando o Ativo e Passivo em Financeiro e Permanente, o primeiro não depende de autorização legislativa/orçamentária, já o segundo é dependente.

A DVP é a demonstração que evidencia as variações patrimoniais do período e indica o resultado patrimonial do exercício. As variações patrimoniais podem ser divididas em quantitativas e qualitativas, a primeira é decorrente de transações que afetam o patrimônio público, seja aumentando ou diminuindo; já a segunda é resultado de variações na composição dos elementos patrimoniais, não alterando o patrimônio público. O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações quantitativas aumentativas e diminutivas (NBC T 16.6 CFC, 2008).

De acordo com o MCASP (2017) este demonstrativo tem função semelhante à Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) do setor privado, pois por meio dela se obtém o resultado patrimonial, que mede o quanto do serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas no patrimônio.

Por fim, é importante destacar que tanto o Balanço Patrimonial quanto a Demonstração de Variação Patrimonial devem ser acompanhadas de Notas Explicativas para melhor detalhamento de contas e políticas adotadas.

### **2.3 Análise das Demonstrações Contábeis na Contabilidade Pública**

Análise das Demonstrações contábeis aplicadas ao setor público ou análise de balanços públicos consiste na busca em compreender e explicar os dados ali expostos, traduzir de forma simples e objetiva os resultados apresentados (KOHAMA, 2015).

As DCASP por si só já trazem uma grande quantidade de dados para os usuários, porém muitas vezes esses dados necessitam ser transformados em informações para um melhor entendimento. A análise de balanços corresponde à elucidação da situação encontrada, comentando os dados analisados.

É importante ressaltar a importância da contabilidade pública, mudar a visão de mera executora do orçamento público e cumpridora de obrigações acessórias, e sim evidenciar o seu imprescindível papel na busca pela eficiência da gestão pública. Nesse sentido, Resende, Gomes e Leroy (2016, p. 182) destacam que “As demonstrações não devem ser elaboradas apenas para o cumprimento da legislação, mas devem ser utilizadas como instrumento de gestão, o que se torna possível quando são extraídos dados dos balanços para fins de análise e interpretação.”

Para que a análise apresentada seja um instrumento de aprimoramento da gestão, ela deve seguir alguns princípios, quais sejam: imparcialidade, não privilegiando interesses específicos; objetividade, demonstrando a realidade encontrada de acordo com critérios técnicos; integridade, realizando todas as análises que devem ser feitas (KOHAMA, 2015).

Lima e Diniz (2016) explanam que a análise das DCASP consiste na verificação dos valores absolutos e relativos dos itens das demonstrações. A análise vertical (AV) e análise horizontal (AH) são técnicas que calculam as relações dos itens, a primeira verifica a relação com o grupo de contas a que pertence e a segunda a relação do item ao longo dos anos.

Outra forma de análise dos balanços públicos é por meio do exame de quocientes, que buscam a relação entre diversos itens das demonstrações contábeis. A seguir serão apresentados os principais quocientes do Balanço Patrimonial e Demonstração da Variação Patrimonial.

### Quadro 1: Quocientes do Balanço Patrimonial

Índice	Fórmula	Significado
Quociente de liquidez Imediata	$\frac{\text{Disponibilidade}}{\text{Passivo Circulante}}$	A capacidade dos recursos financeiros disponíveis de honrar os compromissos de curto prazo, realizáveis em até doze meses da data das demonstrações.
Quociente de liquidez Corrente	$\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$	A capacidade de recursos de curto prazo, realizáveis em até doze meses da data das demonstrações honrar os compromissos de curto prazo.
Quociente da composição do endividamento	$\frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Passivo (Circulante + Não-Circulante)}}$	O volume da dívida de curto prazo, em relação ao total da dívida do exercício.
Quociente de solvência a longo prazo	$\frac{\text{Ativo (Circulante + Real. Long pz)}}{\text{Passivo (Circulante + Não-Circulante)}}$	A capacidade de recursos financeiros disponíveis mais valores e direitos de curto e longo prazo honrar os compromissos de curto e longo prazo.
Quociente de solvência do nível de serviços – Ativos líquidos <i>per capita</i>	$\frac{\text{Patrimônio Líquido}}{\text{População}}$	Capacidade potencial do governo de prestar serviços públicos à sociedade.
Quociente de solvência do nível de serviços – Dívida <i>per capita</i>	$\frac{\text{Dívida de longo prazo}}{\text{População}}$	Capacidade potencial do governo de prestar serviços públicos à sociedade.

Fonte: Adaptado de Lima e Diniz, 2016.

Os quocientes apresentados do Balanço Patrimonial demonstram a capacidade de pagamento do Estado no curto e longo prazo, o volume da dívida de curto prazo em comparação com o total da dívida e a capacidade potencial do governo de prestar serviços públicos a sociedade.

### Quadro 2: Quocientes da Demonstração das Variações Patrimoniais

Índice	Fórmula	Significado
Quociente dos ganhos e perdas de ativos	$\frac{\text{Valorização e Ganhos com Ativos}}{\text{Desvalorização e Perdas de Ativos}}$	A relação entre valorização e ganhos com ativos e desvalorização e perdas de ativos, demonstra se houve aumento ou diminuição do patrimônio líquido.
Quociente do resultado das variações patrimoniais	$\frac{\text{Variações Patrimoniais Aumentativas}}{\text{Variações Patrimoniais Diminutivas}}$	Apura o resultado patrimonial do exercício, superávit ou déficit patrimonial.

Fonte: Kohama, 2015. (Adaptado.)

Os quocientes apresentados da Demonstração das Variações Patrimoniais demonstram o impacto das variações do ativo no patrimônio líquido e o resultado patrimonial do exercício, apurando um *superávit* ou *déficit* patrimonial.

## 2.4 Tomada de Decisão

A tomada de decisão é uma atividade essencial à função do administrador público, rotineiramente ele se depara com situações de escolha em que de acordo com seus critérios decide o futuro da organização.

As decisões variam entre as mais simples às mais complexas, podendo escolher entre construir uma nova sede ou reformar a sede atual, admitir mais servidores ou conceder um aumento de salário, realizar um leilão de veículos ou não. Esses são exemplos de escolhas que o Gestor se depara no dia a dia e para que a decisão seja a melhor possível ele necessita de informações, que muitas vezes são fornecidas pela contabilidade.

Decisão é o processo de escolha frente a várias alternativas de atuação, podendo levar a organização ao retrocesso, à estagnação ou às nuvens. Durante o processo decisório, a racionalidade é fundamental para a maximização dos resultados, tendo como elementos essenciais à busca de toda informação relevante, definição dos objetivos a alcançar e escolha da alternativa mais adequada, conforme (CHIAVENATO, 2014).

Entende-se que a informação é primordial para uma escolha eficiente, pois todo o processo decisório fica comprometido se as informações não forem fidedignas. Portanto, é de suma importância a contabilidade aplicada ao setor público para o bom funcionamento da máquina estatal, pois ela tem como objetivo crucial o fornecimento de informações para o processo de tomada de decisão, que é realizado por meio de relatórios, demonstrações contábeis e análise das demonstrações contábeis.

As informações disponibilizadas ao gestor podem ser, segundo Santos e Castro (2015, p. 12):

de natureza orçamentária, como o comparativo entre o previsto e arrecadado das receitas; natureza financeira, os ingressos e desembolsos do período; natureza patrimonial, o resultado patrimonial; natureza de controle; além das referentes ao limite de endividamento, dos valores inscritos em resto a pagar, da receita corrente líquida, dos limites com despesa com pessoal e outras.

Por fim, é importante destacar que apesar da contabilidade fornecer as mais variadas informações, a decisão cabe ao Gestor, que de acordo com seus critérios de percepção e interpretação decidirá o futuro da organização.

## 3 METODOLOGIA

Para o processo de estudo sobre a temática proposta, realizou-se uma pesquisa do tipo descritiva, com o propósito de registrar e analisar as informações coletadas de forma objetiva. A abordagem do problema foi de natureza qualitativa, buscando compreender e interpretar os resultados encontrados. Quanto aos procedimentos foi realizado primeiramente uma pesquisa bibliográfica, a fim de fazer uma revisão da literatura e posteriormente foi executado uma análise documental, com o objetivo de investigar ao máximo os documentos coletados.

O presente trabalho consiste na análise da situação patrimonial do estado do Piauí nos anos de 2015 e 2016. A análise foi possibilitada por meio da coleta e análise das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público, Balanço Patrimonial e Demonstração da Variação Patrimonial.

A escolha do foco dado ao trabalho é justificada pelo foco ao patrimônio público dado pela convergência das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público às normas internacionais.

Primeiramente, a pesquisa bibliográfica evidenciou os aspectos conceituais da CASP, fazendo um breve relato da convergência às normas internacionais, bem como trouxe informações acerca das demonstrações contábeis, a análise das demonstrações contábeis e o processo de tomada de decisão. Nesse momento, foi realizado pesquisas em fontes secundárias, buscando livros de especialistas na área, artigos científicos, leis e manuais que tratam do tema.

Em um segundo momento, foi descrito o estado do Piauí, lugar onde foi realizado o estudo, foi apresentado o Balanço Patrimonial e a Demonstração da Variação Patrimonial, bem como as análises do tema. Nesse momento, o estudo foi realizado em fontes primárias e secundárias, a primária devido exigir uma análise crítica do autor, já a secundária foi devido análise do autor ser consolidada com autores especializados no tema.

Os balanços públicos analisados foram obtidos do Balanço Geral do estado do Piauí, no portal da Secretaria de Fazenda do estado do Piauí, na aba transparência, e foram analisados os anos de 2015 e 2016, devido serem os mais recentes publicados que seguem a nova padronização proposta pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público.

Após a coleta dos dados, os mesmos foram utilizados para o cálculo da análise vertical, horizontal e de quocientes. O cálculo dos quocientes foi realizado de acordo com os ensinamentos de Kohama (2015) e Lima e Diniz (2016).

## ■ 4 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A realização da pesquisa bibliográfica acerca da contabilidade aplicada ao setor público, às demonstrações contábeis e a análise de balanços públicos possibilitou a mensuração da situação patrimonial do estado do Piauí nos anos de 2015 e 2016, com o objetivo principal de entender e analisar os quocientes propostos.

A seguir será apresentado o estado do Piauí, que foi o campo de aplicação do estudo proposto e a análise dos dados coletados.

## ■ 5 DESCRIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ

O estado do Piauí está localizado na região nordeste do Brasil, limitando-se com os Estados do Maranhão, Ceará, Tocantins, Bahia e Pernambuco. Possui, segundo IBGE (2017) uma área de 251.611,929 km e uma população estimada para 2018 de 3.224.536 pessoas, dividida em 224 municípios.

As Principais atividades econômicas do Estado correspondem a Serviços, Indústria e Agropecuária, sendo os principais produtos exportados a cera de carnaúba, soja e derivados, mel, couros e peles e minerais, conforme (CEPRO, 2013).

O orçamento do estado do Piauí no ano de 2016 previu a receita e fixou a despesa no montante de R\$ 11.387.890.834,00 correspondendo a um aumento de 7,29 % em relação ao ano de 2015, destacando-se o ICMS com a maior participação da receita tributária estadual (SEFAZ-PI, 2017).

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

As informações dos Quadros 3 e 4 foram retiradas do Balanço Geral do estado do Piauí, na aba transparência nos dias 29 e 30 de janeiro de 2018. De forma sintética foram analisados o Balanço Patrimonial e a Demonstração da Variação Patrimonial nos anos de 2015 e 2016, os dois últimos balanços publicados.

A análise foi realizada de acordo com os ensinamentos de Kohama (2015) e Lima e Diniz (2016), os principais quocientes foram analisados.

### 6.1 Análise do Balanço Patrimonial

Para uma melhor visualização, o quadro principal do Balanço Patrimonial foi transcrito integralmente, conforme Quadro 3 abaixo.

**Quadro 3: Quadro Principal do Balanço Patrimonial**

ESPECIFICAÇÃO	2015	AV 2015	2016	AV 2016	AH
ATIVO	6.482.072.518,85	100,00 %	8.054.513.954,68	100,00 %	24,26 %
ATIVO CIRCULANTE	1.150.177.544,71	17,74 %	1.647.263.604,19	20,45 %	43,22 %
Caixa e equivalente de caixa	1.040.378.602,98	16,05 %	1.527.894.464,96	18,97 %	46,86 %
Créditos a curto prazo	993.596,07	0,01 %	535.691,50	0,01 %	-46,09 %
Investimentos e aplicações a CP	94.628.005,63	1,46 %	97.769.969,88	1,21 %	3,32 %
Estoques	14.177.340,03	0,22 %	21.063.477,85	0,26 %	48,57 %
ATIVO NÃO-CIRCULANTE	5.331.894.974,14	82,26 %	6.407.250.350,49	79,55 %	20,17 %
REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	1.734.212.459,53	26,75 %	2.060.566.038,43	25,58 %	18,82 %
Créditos a longo prazo	1.734.212.459,53	26,75 %	2.060.566.038,43	25,58 %	18,82 %
INVESTIMENTOS	926.641.515,26	14,30 %	951.713.568,34	11,82 %	2,71 %
IMOBILIZADO	2.671.040.999,35	41,21 %	3.394.970.743,72	42,15 %	27,10 %
PASSIVO	6.482.072.518,85	100,00 %	8.054.513.954,68	100,00 %	24,26 %
PASSIVO CIRCULANTE	323.854.486,66	5,00 %	441.983.721,29	5,49 %	36,48 %
Obrig. trab., prev. e assist. a pg de CP	163.522.986,21	2,52 %	284.379.353,80	3,53 %	73,91 %
Fornecedores e contas a pagar de CP	86.832.456,49	1,34 %	56.312.771,70	0,70 %	-35,15 %
Obrigações fiscais a CP	1.000.480,03	0,02 %	276.315,76	0,01 %	-72,38 %
Demais obrigações a CP	72.498.563,93	1,12 %	101.015.280,03	1,25 %	39,33 %

ESPECIFICAÇÃO	2015	AV 2015	2016	AV 2016	AH
PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	4.713.148.662,80	72,71 %	4.675.569.146,65	58,05 %	-0,80 %
Obrig. trab., prev. e assist. a pg a LP	489.225.213,73	7,55 %	441.462.266,43	5,48 %	-9,76 %
Empréstimos e financiamentos a LP	4.059.274.847,78	62,62 %	4.086.153.161,58	50,73 %	0,66 %
Fornecedores e contas a pagar a LP	39.806.109,03	0,61 %	18.583.080,74	0,23 %	-53,32 %
Obrigações fiscais a LP	1.485.750,96	0,02 %	2.356,63	0,00 %	-99,84 %
Provisões a LP	89.878.945,10	1,39 %	95.890.485,07	1,19 %	6,69 %
Demais obrigações a LP	33.477.796,20	0,52 %	33.477.796,20	0,42 %	0,00 %
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	1.445.069.369,39	22,29 %	2.936.961.086,74	36,46 %	103,24 %
Resultados acumulados	1.445.069.369,39	22,29 %	2.936.961.086,74	36,46 %	103,24 %

Fonte: SEFAZ-PI (Adaptado)

A situação do ativo total revela um crescimento de 24,26 % de 2015 para 2016, composto de 20,45 % de Ativo circulante e de 79,55 % de Ativo não-circulante no último ano do estudo. A análise vertical revela que não houve grandes mudanças na composição patrimonial do ativo, porém a análise horizontal demonstra variações importantes tanto no ativo circulante quanto no não-circulante.

A conta de maior relevância no ativo circulante é a conta caixa e equivalente de caixa, contendo um total de 18,97 % no ano de 2016, o que representou um aumento de 46,86 % em relação ao ano de 2015.

Ainda no ativo circulante, observa-se uma redução na conta Créditos a curto prazo e um aumento considerável na conta Estoques. O primeiro teve uma redução de 46,09 % em relação ao ano de 2015, significando uma grande contração nos valores a receber por fornecimento de bens, serviços e créditos pertinentes ao objeto principal da entidade, resultado este que interpretado em conjunto com o aumento na conta caixa, pode ser entendido como uma prática eficiente da gestão, visto que se há menos créditos ao Estado receber é sinal que os tributos estão sendo arrecadados de forma mais eficaz. Em 2016 a conta Estoques teve um incremento de 48,57 % em relação ao ano anterior, resultado considerado como positivo e esperado, pois segundo Lima e Diniz (2016, p. 492) “Essa posição é sempre esperada no setor público devido à exigência de manutenção de estoque mínimo de materiais visando garantir a prestação de serviços públicos à comunidade”.

O ativo não-circulante, como previsto é o grupo de contas mais representativo do ativo, em 2016 abrangendo 76,55 % do total dos ativos. A conta créditos a longo prazo detém 25,58 % dos ativos no ano de 2016, representando uma elevação de 18,82 % em relação ao ano anterior, resultado considerado negativo, pois significa o parcelamento ou não pagamento de valores a receber pelo Estado.

A conta mais representativa do ativo não-circulante é o imobilizado, com aumento de 27,10 % porém com a mesma média de participação em relação aos ativos, de 41,21 % e 42,15 % em 2015 e 2016 respectivamente.

Em relação aos passivos, as obrigações a longo prazo tem maior significância, representando 58,05 % do total do passivo, enquanto as obrigações a curto prazo correspondem a 5,49 % no ano de 2016, prática considerada eficiente, pois de acordo com Kohama (2015, p. 196) “Existe um entendimento de que a dívida a longo prazo deve ser preferível à dívida de curto prazo, em razão da disponibilidade de recursos a curto prazo que será necessário para o cumprimento do compromisso.”

De acordo com a análise horizontal, percebe-se que a Gestão adotou uma política de redução das obrigações a fornecedores, no curto prazo houve uma redução de 35,15 % enquanto no longo prazo houve uma redução de 53,32 %.

A conta Empréstimos e financiamentos a longo prazo é a conta com maior representatividade do passivo. Essa participação alcançou seu auge em 2015 quando correspondia 62,62 % do passivo do Estado, no ano de 2016 o valor absoluto praticamente se manteve, porém em relação à participação no passivo houve um decréscimo, alcançando 50,73% do passivo.

Por último, o patrimônio líquido obteve uma evolução de 103,24 % no período estudado, alcançando uma representatividade de 36,46 % em relação aos passivos. O resultado foi obtido em razão da conta Resultados Acumulados, em decorrência das alterações proporcionadas pelas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, estudadas na DVP.

A análise por meio de quocientes foi feita por meio do aspecto da liquidez, endividamento e solvência.

O primeiro indicador estudado foi o da Liquidez imediata, obtendo o resultado de 3,50 em 2015 e de 3,68 em 2016. O resultado significa que em 2016 existe 3,68 de disponibilidades, para cada 1,00 de passivo circulante. Esse resultado é considerado positivo, tendo em vista que há recursos em caixa e bancos para honrar os compromissos de curto prazo.

O quociente de liquidez corrente obteve um resultado similar ao da liquidez imediata, revelando um resultado de 3,55 e 3,73 respectivamente. A cada 1,00 de passivo circulante existe 3,73 de ativo circulante, resultado considerado positivo e esperado, pois se a Liquidez imediata obteve um resultado positivo a liquidez corrente consequentemente também será positiva.

Em relação ao aspecto do endividamento foi calculado a composição do endividamento, obtendo o resultado de participação do passivo circulante em confronto ao passivo circulante somado ao passivo não-circulante. O resultado encontrado nos anos de 2015 e 2016 foi de 0,06 e 0,09, respectivamente. Há, em 2016, 0,09 de passivo circulante para cada 1,00 de passivo circulante e não-circulante. O resultado é considerado positivo, levando em consideração que apenas 9 % da dívida do Estado é no curto prazo, é justificável o bom resultado nos quocientes de liquidez, tendo em vista que a liquidez estuda a capacidade de pagamento no curto prazo.

A solvência foi analisada sob a capacidade de pagamento a longo prazo e a solvência do nível de serviços.

O resultado encontrado do estudo da solvência a longo prazo foi de 0,57 e 0,72, nos anos de 2015 e 2016. O valor encontrado em 2016 significa que a cada 1,00 de dívida no curto e longo prazo há 0,72 de ativo circulante e realizável a longo prazo. O resultado é considerado negativo, pois não há recursos no ativo circulante e realizável a longo prazo para o Estado cumprir com todas as obrigações de curto e longo prazo. No entanto, foi observado uma melhora na sequência estudada, pois houve uma evolução de 0,57 em 2015 para 0,72 em 2016, tornando



necessário um acompanhamento ao longo dos anos, bem como a adoção de uma política de redução das obrigações para a obtenção de um resultado melhor.

Ainda em relação à solvência, foi calculada a Solvência do nível de serviços, por meio do cálculo dos ativos líquidos *per capita* e da dívida líquida *per capita*. Para cálculo dos quocientes foi utilizado a população projetada do Estado, obtida no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O resultado encontrado nos ativos líquidos *per capita* foi de R\$ 451,12 em 2015 e R\$ 914,53 em 2016, representando uma duplicação do valor encontrado no primeiro ano de estudo e demonstrando a capacidade de prestação de serviço *per capita* do Estado.

Por outro lado, o resultado encontrado do estudo da dívida *per capita* foi de R\$ 1471,35 em 2015 e R\$ 1455,92 em 2016, resultado considerado negativo, pois há mais dívidas a longo prazo *per capita* do que a capacidade do Estado de ofertar serviços públicos.

## 6.2 Análise da Demonstração das Variações Patrimoniais

Objetivando um melhor entendimento de como a DVP influencia o resultado patrimonial, o Quadro 4 expõe a DVP de forma sintética, segregando as variações patrimoniais apenas em grupos, conforme apresentado abaixo.

**Quadro 4: Demonstração das variações patrimoniais**

VARIACOES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	2015	A.V. 2015	2016	A.V. 2016	A.H.
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	2.747.359.833,88	17,56 %	4.544.134.952,74	21,25 %	65,40 %
CONTRIBUICOES	1.031.085.865,86	6,59 %	1.147.181.842,11	5,36 %	11,26 %
EXPLORACAO VENDA DE BENS, SERVICOS E DIREITOS	23.339.623,63	0,15 %	17.998.866,34	0,08 %	-22,88 %
VAR PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS FINANCEIRAS	352.705.335,12	2,25 %	1.362.170.166,39	6,37 %	286,21 %
TRANSFERENCIAS E DELEGACOES RECEBIDAS	10.581.185.264,72	67,61 %	13.850.155.074,58	64,77 %	30,89 %
VAL E GANHOS COM ATIVOS E DESINCORPOR ATIVOS	821.112.204,13	5,25 %	76.889.240,85	0,36 %	-90,64 %
OUTRAS VARIACOES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	93.181.097,49	0,60 %	384.360.376,93	1,80 %	312,49 %
TOTAL DAS VARIACOES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS (I)	15.649.969.224,83	100 %	21.382.890.519,94	100 %	36,63 %
VARIACOES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	2015		2016		
PESSOAL E ENCARGOS	3.286.367.427,68	22,67 %	3.534.073.882,53	18,32 %	7,54 %
BENEFICIOS PREVIDENCIARIOS E ASSISTENCIAIS	1.384.434.982,93	9,55 %	1.431.938.540,86	7,42 %	3,43 %
USO DE BENS SERVICOS E CONSUMO CAPITAL FIXO	1.285.065.536,36	8,86 %	1.537.666.398,96	7,97 %	19,66 %

VARIACOES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS	2015	A.V. 2015	2016	A.V. 2016	A.H.
VARIA PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS	1.077.060.934,15	7,43 %	736.438.640,73	3,82 %	-31,63 %
TRANSFERENCIAS E DELEGACOES CONCEDIDAS	7.001.135.432,00	48,29 %	11.147.214.572,01	57,78 %	59,22 %
DESVALORIZACAO PERDA DE ATIVOS INCORP PASSIVO	74.223.540,59	0,51 %	46.111.815,27	0,24 %	-37,87 %
TRIBUTARIAS	103.359.673,18	0,71 %	131.506.537,44	0,68 %	27,23 %
OUTRAS VARIACOES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS	287.168.397,67	1,98 %	727.098.089,41	3,77 %	153,20 %
TOTAL DAS VARIACOES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS (II)	14.498.815.924,56	100 %	19.292.048.477,21	100 %	33,06 %
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	1.151.153.300,27		2.090.842.042,73		81,63 %

Fonte: SEFAZ-PI (Adaptado)

As Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) obtiveram um crescimento de 36,63 % no período estudado, causando um impacto de quase seis bilhões de aumento no resultado patrimonial do Estado. As VPAs mais significativas estão presentes nos grupos: Impostos, taxas e contribuições de melhoria que representam 21,25 % das VPAs em 2016 e as Transferências e delegações recebidas com 64,77 % no mesmo ano.

Destaca-se o aumento de 65,40 % na arrecadação de Impostos, taxas e contribuições de melhoria, pois é um índice que depende diretamente da postura do governo estadual em relação a sua política de receitas. Por outro lado, as transferências e delegações recebidas obtiveram um incremento de 30,89 %, principalmente em virtude do aumento nas transferências intragovernamentais e intergovernamentais, ocasionadas pelo pacto federativo.

Os grupos que mais cresceram no período foram as VPAs financeiras e outras VPAs. O primeiro obteve um crescimento de 286,20 %, enquanto o segundo cresceu 312,48 %.

Analisando as Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), observa-se que houve um aumento de 33,06 % no período estudado, significando um resultado positivo, tendo em vista que o crescimento das VPDs foi inferior ao das VPAs. Isso impactou um resultado patrimonial positivo no ano de 2016 de aproximadamente dois bilhões de reais.

O grupo de maior relevância dentre as VPDs são as transferências e delegações concedidas, com a participação de 57,78 % das VPDs em 2016, o que significou um crescimento de 59,22 % no período estudado, resultado considerado esperado, em virtude do aumento na arrecadação de Impostos, que ocasionou uma maior transferência aos municípios, em razão da repartição das receitas tributárias, disciplinada na Constituição Federal. O segundo grupo de maior participação é o referente a pessoal e encargos, representando 18,31 % do total das VPDs no ano de 2016.

É importante destacar a redução de gasto no que se refere às VPDs financeiras e desvalorização e perda de ativos. O primeiro obteve uma redução de 31,62 % enquanto o segundo encolheu 37,87 %.

Em resumo, as mudanças ocorridas nas variações patrimoniais causaram um aumento de 81,63 %, alcançando um resultado patrimonial do período de R\$ 2.090.842.042,73, resultado considerado positivo.

No que tange a análise dos quocientes propostos, o resultado encontrado no quociente dos ganhos e perdas de ativos foi de 11,06 em 2015 e 1,67 em 2016. Esse quociente revela que a cada 1,00 de desvalorização de ativo há 1,67 de valorização, em 2016. O resultado é considerado positivo, porém houve uma grande redução no período estudado, motivado pela redução de 90,63 % no grupo de valorização e ganhos com ativos. O resultado evidenciou que houve um aumento no patrimônio líquido do Estado.

Por fim, foi analisado o quociente do resultado das variações patrimoniais, o resultado encontrado foi de 1,08 e 1,11, nos anos de 2015 e 2016, respectivamente. Os resultados indicam um superávit patrimonial nos exercícios estudados. A cada 1,00 de VPD existe 1,11 de VPA no ano de 2016.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a situação patrimonial do estado do Piauí nos anos de 2015 e 2016. Esse objetivo foi alcançado por meio da análise vertical, horizontal e de quocientes do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais.

A escolha pela temática se justifica pela importância do patrimônio público para contabilidade aplicada ao setor público. Além disso, o estudo das demonstrações contábeis permite à sociedade uma maior transparência das informações prestadas pelo Governo, possibilitando o controle social, bem como é de suma importância para o processo de tomada de decisão do Gestor público.

O estudo acerca do Balanço Patrimonial revelou que houve um crescimento no patrimônio líquido no período estudado, constatou-se práticas eficientes no que tange a redução de valores a receber no curto prazo, aumento de recursos em caixa, boa capacidade de pagamento no curto prazo e redução nas obrigações a fornecedores de curto e longo prazo. No estudo também houve resultados considerados negativos, referente ao aumento de créditos a receber no longo prazo, incapacidade de pagamento das obrigações de curto e longo prazo com recursos de curto e longo prazo e baixa capacidade de fornecimento de serviços à população.

A análise da Demonstração das Variações Patrimoniais demonstrou que as variações patrimoniais aumentativas cresceram em um volume maior que as diminutivas, ocasionando um crescimento do resultado patrimonial do último exercício, destaca-se entre as VPAs o aumento na arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria, o que significou uma prática eficiente da gestão. A análise de quocientes revelou um superávit patrimonial em ambos os exercícios com um leve crescimento, significando um aumento no patrimônio líquido do Estado.

Portanto, conclui-se que as informações fornecidas pelo Balanço Patrimonial e pela Demonstração da Variação Patrimonial permitem a avaliação da gestão pública, possibilitam a tomada de decisão e contribui para o controle social, tornando-se de suma importância para o aprimoramento da gestão pública.

Além disso, recomenda-se que a análise dos demonstrativos contábeis aplicados ao setor público seja continuada por outros pesquisadores, bem como em outros exercícios financeiros, com a finalidade de expansão do conhecimento do tema, que de certa forma é limitado e que assim possa subsidiar a tomada da melhor decisão possível por parte do Gestor público.

## ■ REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos Novos Tempos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Manole, 2014.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Normas Brasileiras de Contabilidade. Contabilidade Aplicada ao Setor Público**: NBC T 16.1 a NBC T 16.11. Brasília: CFC, 2012. Disponível em: <[http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor\\_P%C3%BAblico.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO PIAUÍ. **Piauí em Números**. 10. ed. Teresina, 2013. Disponível em: <[http://www.cepro.pi.gov.br/download/201310/CEPRO13\\_aab5263f9a.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/201310/CEPRO13_aab5263f9a.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Panorama dos Estado. Disponível em : <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>>. Acesso em: 19 fev. 2018.
- KOHAMA, Helio. **Balancos Públicos: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. 7. ed. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- PACELLI, Giovanni. **Contabilidade Pública** 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- PIAUÍ. Secretaria de Fazenda do estado do Piauí. **Relatório Contábil 2016**. Disponível em: <[https://www.sefaz.pi.gov.br/balanco/2016/01-Relatorio\\_Balanco\\_Geral\\_2016\\_OFICIAL.pdf](https://www.sefaz.pi.gov.br/balanco/2016/01-Relatorio_Balanco_Geral_2016_OFICIAL.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- RESENDE, E. C. S; GOMES, J. B; LEROY, R. S. D. Análise de balanços na contabilidade pública do município de rio Paranaíba-Mg. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**, São Gotardo, n. 14, pp. 175-797, jul-dez. 2016. Disponível em: <<http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia/article/download/280/388>>. Acesso em: 8 jan. 2018.
- SANTOS, M. C; CASTRO, R. G. V. O Papel da Contabilidade Aplicada ao Setor Público na Tomada de Decisão. In: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, 15., Ribeiro Gonçalves, **Anais eletrônicos...** 2015. Disponível em: <[http://www.crcrs.org.br/convencao/arquivos/trabalhos/tecnicos/o\\_papel\\_da\\_contabilidade\\_aplicada\\_ao\\_setor\\_publico.pdf](http://www.crcrs.org.br/convencao/arquivos/trabalhos/tecnicos/o_papel_da_contabilidade_aplicada_ao_setor_publico.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

# GOVERNANÇA PÚBLICA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS À LUZ DA TEORIA DE ROBERT ALEXY

## *PUBLIC GOVERNANCE AND CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE EFFICIENCY AS FUNDAMENTAL RIGHTS IN LIGHT OF ROBERT ALEXY'S THEORY*

**Ronaldo Nascimento de Sant'Anna**

Auditor (Conselheiro-Substituto) do Tribunal de Contas dos municípios do Estado da Bahia

Bacharel em Direito e em Ciências Contábeis

Pós-graduado em Auditoria Governamental e em Contabilidade Governamental pela Universidade Federal da Bahia

Mestrando em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia.

### **RESUMO**

Este trabalho tem o objetivo de demonstrar a governança pública, alicerçada no princípio constitucional da eficiência administrativa, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. Assim, busca-se nos conceitos protagonizados por esse filósofo do Direito a metodologia para explicitar os resultados e conclusões desta pesquisa, que, ao final, clarifica que a governança pública e o princípio constitucional da eficiência administrativa manifestam-se como verdadeiros direitos fundamentais.

**Palavras-chave:** Governança pública. Eficiência administrativa. Direitos fundamentais.

### **ABSTRACT**

This paper aims to demonstrate public governance, based on the constitutional principle of administrative efficiency, from the point of view of Robert Alexy's fundamental rights theory. Thus, the concepts of this philosopher of law are searched for the methodology to explain the results and conclusions of this research, which, in the end, clarifies that public governance and the constitutional principle of administrative efficiency manifest themselves as true fundamental rights.

**Keywords:** Public governance. Administrative efficiency. Fundamental rights.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

A atual estrutura social em que se insere o Estado Brasileiro, carente de políticas sociais que atinjam toda a esfera social de forma eficiente, faz com que os cidadãos exijam da administração pública a aplicação de seus recursos públicos de forma calcada em parâmetros técnicos, objetivos e de forma a atingir a eficiência administrativa.

Este trabalho tem o propósito de demonstrar o atributo da governança pública, com esteio no princípio constitucional da eficiência administrativa, à luz da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy.

Busca, também, demonstrar que entre os direitos fundamentais encontra-se a inserção da governança no seio das políticas públicas, com a eficiência administrativa.

Sob esse viés, o presente estudo busca destacar que a governança pública, sob a exigência da obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa, ilustra-se como direito fundamental, à luz da teoria de Robert Alexy.

## ■ 2 GOVERNANÇA PÚBLICA E PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

A sociedade brasileira, nos dias atuais, exige novos métodos e/ou parâmetros na aplicação qualitativa da despesa pública. Nesse ínterim, os municípios estão inseridos como entes personalizados e dotados de autonomia para aplicar seus recursos em prol da comunidade local.

O estado brasileiro necessita aplicar os recursos que são limitados em ações efetivas e na busca incessante pelo máximo de qualidade. Dessa forma, avaliar programas governamentais estritamente pelo universo formal, abdicando dos princípios constitucionais, notadamente o da eficiência administrativa, não se coaduna com as novas exigências social-democráticas e refletoras das melhorias necessárias para o desenvolvimento social e do próprio Estado. Necessário, sim, apurar em que medida as ações governamentais conseguiram produzir os efeitos pretendidos pela Administração Pública.

Assim, o controle externo deve examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais, o atingimento de suas metas e seus resultados efetivos, com supedâneo no princípio constitucional da eficiência.

Outrossim, desde meandros de 1994 o governo federal sinalizou com a intenção de remodelar a função do Estado, no intuito de institucionalizar uma administração pública gerencial, com ênfase na qualidade dos gastos públicos.

Nesse diapasão, vislumbra-se que o Tribunal de Contas, essencialmente, em face de suas atribuições constitucionais de proceder ao controle externo dos municípios, em auxílio ao Poder Legislativo, revela-se como órgão indutor das vertentes de melhoria qualitativa na execução dos programas governamentais sob a veia local.

Para isso, há uma ferramenta de crucial importância na condução da esfera municipal em parâmetros de estrutura gerencial e voltada para o desenvolvimento econômico e a promoção de melhorias nos indicadores sociais: a Governança Pública.

A Governança Pública é o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país. (World Bank, 1991, p. 8).

Por meio da importância conferida pela Constituição Republicana Brasileira ao princípio da eficiência e, como é notória a ausência de eficiência administrativa na maioria dos municípios, comprovada pelo alto índice de rejeição de contas ou aprovação com ressalvas pelos respectivos tribunais de contas, faz-se necessário que o órgão de controle público municipal promova, com alicerce em suas competências constitucionais, a indução da Governança Pública nos municípios.

Essa indução promoverá mudanças no arcabouço das Administrações Municipais, promovendo crescimento econômico e melhores indicadores sociais, duas vertentes essenciais para a promoção do desenvolvimento.

Em virtude da complexidade em executar políticas públicas e promover as funções do Estado em benefício social e do desenvolvimento, os Órgãos de controle externo no Brasil, estão, diuturnamente, assumindo papel central na fiscalização do erário, fruto do seu perfil constitucional de instituição dotada de independência orçamentária, financeira e patrimonial.

Portanto, esses são alguns questionamentos que perfazem a análise do sistema de controle em que se insere o Tribunal de Contas como órgão indutor da Governança Pública nos municípios, amparado essa premissa como espectro do corolário do princípio constitucional da eficiência.<sup>1</sup>

O presente trabalho se justifica, portanto, no sentido de que a inserção da Governança Pública nos municípios assegura a observância do princípio constitucional da eficiência administrativa, regulando a aplicação dos recursos públicos municipais sob o aspecto da qualidade do gasto público e dos resultados alcançados, garantindo, assim, melhor utilização desses recursos em prol da sociedade. Por esta razão, compreende-se, com fulcro no pensamento de Robert Alexy, conforme será espelhada a diante, que a governança pública perfaz componente de direito fundamental da pessoa.

O artigo 71 da Constituição Federal enumera as competências do controle externo brasileiro, atribuindo ao Tribunal de Contas da União (TCU) a missão de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle público, demonstrando, nesse esteio, a estrutura inicial normativa das atribuições do controle externo no Brasil.

Contudo, apesar da fiscalização procedida pelo TCU, é notório que as Administrações Públicas no Brasil sofrem com um elevado grau de desconfiança e ausência de credibilidade da

---

<sup>1</sup> Paulo Eduardo Garrido Modesto (2000, p. 838) explica: “É certo que o princípio da eficiência resente -se ainda de uma limitada consideração na doutrina especializada. No entanto, parece urgente delimitá-lo para que o seu conteúdo prescritivo não seja invocado de modo espúrio. A exploração do seu conteúdo pode ser útil também para que certos abusos administrativos fiquem melhor evidenciados e possam ser banidos da vida brasileira. Exemplos não faltam: compras de remédios específicos em excesso, com subsequente vencimento do prazo de validade; construções iniciadas ao lado de obras inacabadas de mesma finalidade; compras superfaturadas; construções nababescas; subsídios injustificáveis a setores econômicos específicos, sem contrapartidas sociais; compras de produtos tecnologicamente defasados. Os exemplos poderiam ser multiplicados até a exaustão”.

população. Isso se dá, naturalmente, em face de uma prestação de serviços que não atende às necessidades do povo brasileiro, apesar de vasta legislação específica que regula a Administração Pública.

Ademais, as cortes de contas estaduais e municipais devem seguir o modelo heterônimo adotado pela Constituição Federal para o TCU.

Com isso, nota-se que os órgãos de controle público devem repensar suas metodologias de fiscalização, auditoria e controle.

No âmago dessa problematização de oferta inadequada e ínfima de serviços de qualidade postos à disposição da sociedade é que nutre a necessidade de rever os conceitos até os dias atuais promovidos pelo sistema Tribunal de Contas no Brasil.

Assim, surge a hipótese de que, inserindo os preceitos e metodologias de Governança no seio da Administração Pública, sob o predicativo e o alicerce da Carta Magna, garantirão obediência e aplicação do princípio constitucional da eficiência administrativa, notadamente quanto aos municípios, assegurando, desta forma, à população local, atributo de direito fundamental.

De outra sorte, os municípios recebem cotidianamente vastas críticas negativas sobre a gestão dos recursos públicos. São exemplos: material hospitalar e medicamentos em estoque com prazos de validade expirados; merenda escolar que não oferece os nutrientes mínimos necessários para uma alimentação adequada das crianças em idade escolar; utilização de recursos da saúde para pagamentos de festas populares; entre outros.

Garantir a inserção da Governança Pública nas Administrações Municipais, em estrita atenção ao princípio constitucional da eficiência, mediante controle dos tribunais de contas, vez que esse órgão de contas é o responsável pela fiscalização dos recursos públicos administrados pelos municípios, faz-se necessário para garantir direitos fundamentais.

Assim, a Governança Pública nos municípios, assegurará, destarte, administrações pautadas na obediência ao proclamado princípio constitucional da eficiência, atribuindo, desta maneira, à população municipal, atributo de direito fundamental.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com supedâneo no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É salutar destacar que o princípio da eficiência fora introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998.

O sistema de controle externo brasileiro tem sua matriz de competência originária na Carta Magna Brasileira, artigos 70 e 71.

O artigo 75, *caput*, da Constituição Federal imputa aos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais (onde houver), através do modelo jurídico heterônimo, a obrigatoriedade de aplicar às suas legislações as normas oriundas da Carta Magna, “As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos municípios.”.

A Constituição Federal vincula a organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos estados e dos municípios às regras magnas pertinentes à organização, composição e à fiscalização dos bens e dinheiros públicos por parte do TCU.



A *Lex Major* também obriga os estados a manterem, pelo princípio da simetria constitucional, tribunais de contas com a mesma organização, composição e fiscalização nos moldes do TCU.

O referido regramento impõe uma conduta aos estados, não atribuindo quaisquer mecanismos de escolha ou opções, senão aquelas insculpidas nos artigos 70 a 75 do texto constitucional.

Confrontando as atribuições desempenhadas pelos tribunais de contas no Brasil e os organismos assemelhados estrangeiros, Fernandes (2005, p. 747) acentua que no mundo inteiro as entidades de fiscalização externa caminham por abandonar o controle contábil e buscar o controle pautado em resultados efetivos para a população, luz para o princípio da eficiência, condutor de melhorias nos processos de políticas públicas.

Com relação à Governança Pública, Nardes et al. (2016, p. 443) assevera:

Se as principais funções da governança são “dirigir, monitorar e avaliar”, é possível visualizar perfeitamente as Contas de Governo como elemento essencial nesse cenário.

O Poder Executivo (agente) tem como marco de médio prazo no direcionamento de suas ações o Plano Plurianual (PPA), que deve ser aprovado pelos representantes da população (senadores e deputados) através de lei específica. É por meio desse marco que as principais ações e objetivos pretendidos pelo governo são validados indiretamente pela sociedade (“principal” no processo de governança). Mas não basta a mera aprovação das intenções; a sociedade espera o cumprimento dessas ações ou, pelo menos a certeza de que todos os esforços estão sendo envidados, nos limites e valores definidos no arcabouço normativo, para que os resultados esperados sejam alcançados.

A análise e julgamento das Contas de Governo são fundamentais no preenchimento dessa lacuna. Trata de poderosa ferramenta, por meio da qual a sociedade monitora e avalia, por intermédio dos mencionados representantes, se o investimento feito no Estado, utilizando-se dos tributos compulsoriamente arrecadados, está sendo realizado com base nos princípios e nas orientações normativas definidas.

No esboço relacionado às cortes de contas que fiscalizam recursos estaduais, cabe aos deputados estaduais a representação popular constitucional e legal; àquelas que fiscalizam recursos municipais, aos vereadores.

A Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 5).

Nota-se que a Governança se traduz como uma forma ou método que busca uma interação setor público e sociedade organizada, no sentido de atingir as metas e resultados pretendidos, com o condão de melhor utilizar os recursos públicos em benefício da comunidade, adotando estratégia de administração voltada para a qualidade na aplicação do erário e promoção do desenvolvimento, com supedâneo no princípio constitucional da eficiência da gestão.

Com efeito, em virtude da exigência constitucional para obediência ao princípio da eficiência, deve o Tribunal de Contas ser o órgão indutor da Governança Pública nos municípios. E, essa indução traduz-se como estratégia sistemática de avaliação das contas públicas sob o viés desse princípio constitucional, garantidor de direitos fundamentais.

Nesse contexto, não se deve esquecer as competências que a Constituição Federal atribui aos municípios, notadamente em seu artigo 23.

Batista Júnior (2012, pp. 90-91) assevera:

O princípio da eficiência administrativa traduz numa norma genérica, destinada a contemplar uma série indefinida de aplicações. Seu conteúdo permite adaptabilidade às necessidades mutantes da realidade, oferecendo atualidade à própria leitura dos dispositivos administrativos, no sentido de possibilitar a persecução do “melhor interesse público possível” pela AP, em face da dinâmica do mundo contemporâneo. O princípio intermedeia e facilita a concretização do valor justiça social na sociedade mutante e pluralista moderna.

[...]

A ideia de eficiência não se limita a assentar um dever de boa administração, mas juridiciza um princípio, isto é, um critério diretivo de atuação de toda a AP, dotado de substância jurídica, conteúdo próprio e identidade, exprimindo sua determinabilidade em face das situações concretamente caracterizadas, sendo, pois, determinável, sem perder, entretanto, sua carga de abstração e generalidade. Não traduz tão só um dever de conteúdo determinado e preciso, mas uma abstração determinável, que se obtém do afastamento das peculiaridades das funções singulares. Funciona como veio iluminador do trabalho hermenêutico, orientando a leitura dos dispositivos administrativos e, da mesma forma, pode, em sua função negativa, afastar situações incompatíveis com seu conteúdo nuclear, isto é, admite a identificação e afastamento da patente ineficiência.

O princípio constitucional da eficiência, portanto, não se limita a ser um atributo de observação da administração pública, mas se constitui, notadamente, numa diretriz principiológica a ser seguida, dotada de envergadura jurídica. É traduzido como uma diretriz de roupagem jurídico-normativa, refletindo numa ordem de determinismo.

É obrigação da administração pública brasileira, esteada no estado democrático de direito, fazer cumprir seus desideratos e obrigações de natureza públicas com eficiência administrativa, buscando satisfazer as necessidades públicas ou coletivas, e, não, tão somente, as individuais.

No tocante à Governança Pública, NARDES et al. (2016, p. 443) descreve:

Se as principais funções da governança são “dirigir, monitorar e avaliar”, é possível visualizar perfeitamente as Contas de Governo como elemento essencial nesse cenário.

O Poder Executivo (agente) tem como marco de médio prazo no direcionamento de suas ações o Plano Plurianual (PPA), que deve ser aprovado pelos representantes da população (senadores e deputados) através de lei específica. É por meio desse marco que as principais ações e objetivos pretendidos pelo governo são validados indiretamente pela sociedade (“principal” no processo de governança). Mas não basta a mera aprovação das intenções; a sociedade espera o cumprimento dessas ações ou, pelo menos a certeza de que todos os esforços estão sendo envidados, nos limites e valores definidos no arcabouço normativo, para que os resultados esperados sejam alcançados.

Portanto, nota-se que a governança pública é base necessária para o cumprimento por parte da Administração Pública do princípio constitucional da eficiência administrativa. Ela será o alicerce

para promover a igualdade e qualidade na oferta de bens e serviços pelo Estado para garantir a satisfação das necessidades dos seus indivíduos.

### ■ 3 DIREITOS FUNDAMENTAIS À LUZ DA TEORIA DE ROBERT ALEXY

Robert Alexy ao abordar o estudo dos princípios, ressalta acerca da ponderação. Ensina que os princípios são verdadeiros mandados de otimização. No tocante às regras, em sua essência, enquadra estas como normas que são cumpridas ou não cumpridas. Os princípios, entretanto, possuem dimensões de peso, tendo uma superioridade relativa em relação [REDUNDANTE?] às regras (ALEXY, 2008).

Neste trabalho é evidenciado o princípio da eficiência, sem, contudo, dotá-lo de superioridade e grandeza frente aos demais. Contudo, o cerne é mostrá-lo como condutor da governança pública, e, em consequência, garantidor de direitos fundamentais. Os direitos fundamentais contemplam a eficiência administrativa e a governança pública, com sombreamento nos direitos humanos e à luz da teoria dos direitos fundamentais, aliado ao que é determinado na Constituição Federal do Brasil.

O Brasil é dotado de um Estado Democrático de Direito, pois é disciplinado por leis que regem e estabelecem limites para a atuação dos indivíduos, das organizações sociais e do Estado. Assim, configura-se transparente e importante a necessidade de verificar a intenção e importância das normas escoimadas na representação popular que manifestam os interesses sociais em direitos, sejam individuais ou coletivos, fundamentais ou humanos.

Fica evidente a importância em possuir uma estrutura ou veículo que conduza os vastos direitos, positivando-os, dos básicos até os mais relevantes, como os direitos fundamentais e os direitos humanos.

No que concerne aos direitos humanos, importante o relato de Peres Nuño acerca de sua definição. Ele destaca que existem tipos de definição dos direitos humanos: a primeira é a definição tautológica, que não possui nenhum elemento novo que permita caracterizar tais direitos, sendo exemplo a definição em que os direitos humanos são todos aqueles que correspondem ao homem pelo fato de simplesmente ser homem. Outra definição é a formal, que, ao não especificar o conteúdo dos direitos humanos, limita-se a alguma indicação sobre o seu regime jurídico especial, estabelecendo que os direitos humanos são aqueles que pertencem a todos os homens e que não podem ser deles privado, em virtude de seu regime indisponível e *sui generis*. Já a sua terceira definição denominada de finalística ou teleológica, utiliza a finalidade para definir o conjunto de direitos humanos, sugerindo, assim, que os direitos humanos são aqueles imprescindíveis ao desenvolvimento digno da pessoa humana. (PERES LUÑO, 1995, p. 22.)

Assim, depreende-se que uma Administração Pública que insere a governança e a eficiência administrativa como parâmetro essencial para a condução do orçamento público, a fim de preconizar a qualidade do gasto público e a satisfação das necessidades coletivas, está respeitando os direitos humanos do cidadão. Direito a um serviço público de qualidade, neste condão, perfaz-se como direito imprescindível ao cidadão, garantindo aos indivíduos uma vida igual e digna.

Por sua vez, os direitos fundamentais congregam aqueles direitos inclusos no texto constitucional. E, no Brasil, os direitos fundamentais são considerados como imprescindíveis, produto da própria Constituição Federal, e reconhecidos “como elementos integrantes da identidade e da continuidade da Constituição, considerando, por isso, ilegítima qualquer reforma constitucional tendente a suprimi-los”. (MENDES, 2002)

Os direitos fundamentais têm aplicação imediata e, uma vez previstos no texto constitucional, não mais podem ser retirados. Desta forma, o Estado possui a obrigação constitucional de instituí-los, de realiza-los. Não pode diminuí-los ou se omitir na concretização do exercício desses direitos, sob pena de inconstitucionalidade.

Santos (2015, p. 52) resume a importância da aplicação imediata dos direitos fundamentais frente à determinação constitucional e à imprescindível aplicação mediante políticas públicas:

Esses direitos são de aplicação imediata e vinculante. Uma vez previstos, o Estado tem a função primaz de realizá-los. E essa função é cada vez mais cobrada, principalmente em países com desigualdades sociais como o Brasil. Então, o Estado é convocado a defender esses direitos, mais que isto, a realizá-los através de políticas públicas, serviços públicos e proteção administrativa e jurisdicional aos demais direitos. Os direitos fundamentais são considerados garantias da abertura do desenvolvimento da sociedade e, também, por muitos, imprescindíveis para a modernização delas.

Ademais, é muito salutar promover o destaque no sentido de que os direitos humanos representam, na verdade, essência dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Alguns doutrinadores classificam os direitos fundamentais em três gerações: a primeira é destacada pelos direitos de liberdade individual, em que o Estado protege a autonomia dos cidadãos; a segunda congrega a proteção do Estado aos direitos sociais; a terceira promove os direitos coletivos e difusos. Outros doutrinadores, porém, enumeram os direitos fundamentais em cinco gerações, acrescentando, assim, a quarta, representada pelos direitos de manipulação genética e a quinta geração, que organiza os direitos inerentes ao resultado da realidade virtual, em que se situa a cibernética.

Contudo, na atualidade, prefere-se a utilização do termo dimensão a geração, haja vista que “dimensão” consagra uma ideia de avanço, de continuidade e de melhora no quesito dos direitos fundamentais, rompendo, assim, com quaisquer desideratos de ruptura ou paralisação dos direitos fundamentais.

Nesse diapasão, Celso Lafer (1991) relata sobre a inserção de novos direitos ao conglomerado de direitos fundamentais o direito ao desenvolvimento, surgido em reivindicações realizadas em países que compõem o bloco em desenvolvimento, exigindo de seus governos pautas que busquem isonomia na aplicação de recursos públicos em prol da comunidade, desenvolvimento sustentável e melhoria na qualidade de vida do cidadão mediante políticas públicas de qualidade e eficiência na gestão pública.

E, amparado no direito ao desenvolvimento, surgem discussões sobre a inclusão da eficiência, com fulcro na governança pública, como direito fundamental do cidadão a ser observado e aplicado pelo Estado em todas as suas nuances de poder e aplicação de políticas e verbas públicas.

A aplicação de recursos públicos de forma eficiente fará com que, justamente, sejam garantidos os direitos fundamentais da pessoa humana, concretizados por meio de políticas públicas

voltadas para a qualidade da gestão pública, melhoria dos índices sociais e do desenvolvimento governamental. Consequentemente há a inserção de mecanismos capazes de promover a melhoria de vida das pessoas, protagonizada por ditames constitucionais.

O Estado possui o dever constitucional de realizar a eficiência administrativa no trato dos recursos governamentais com vistas a garantir os direitos fundamentais ao cidadão. Essa garantia será alicerçada pela obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa, utilizando-se, para isso, dos enunciados de governança corporativa pública.

Contudo, é notório que os recursos públicos não se revestem de caráter ilimitado, sendo passível sua limitação frente às demandas sociais e difusas por intervenções estaduais que possam contribuir substancialmente para a melhoria de vida das pessoas.

É nesse condão que urge a instituição da governança pública e do princípio da eficiência administrativa como elementos de garantia dos direitos fundamentais, já que serão atributos para constituir um Estado pautado na qualidade das políticas públicas em prol das necessidades coletivas.

Para Alexy (2015, p. 500) existem os chamados direitos prestacionais, concernentes aos direitos a prestação em sentido estrito, pertencentes ao cidadão em face do Estado. E esses direitos, relata o autor, se porventura pudessem ser encontrados no mercado, os indivíduos obteriam através de particulares. E cita, exemplificando, os direitos à educação, ao trabalho, à saúde, etc.

E não é forçoso ressaltar que esses direitos estão previstos na Constituição Federal de 1988, citando, a título de exemplo, o artigo 205 (educação) e o artigo 196 (saúde).

Os estudos de Robert Alexy, em Teoria dos Direitos Fundamentais, traçam o objetivo de decifrar estruturas dogmáticas a apresentar princípios e valores.

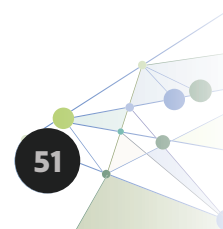
Com seus escritos, o referido autor ensina que os direitos fundamentais possuem um suporte fático amplo, diluído e difuso, pois qualquer situação detentora de alguma característica que, individualmente considerada, necessária a conclamar um determinado direito fundamental.

Noutro esteio, Robert Alexy ao comentar sobre posição jurídica, aborda que ela tem o condão de alicerçar sua base de argumentação nos parâmetros inerentes a uma homogeneização dos direitos fundamentais. Assim, adota a estruturação de descobrir dogmáticas e revelar os verdadeiros princípios e valores sombreados pela jurisprudência e codificações do direito. Isto se justifica, simplesmente, pelo fato de que onde há regras explícitas de direitos fundamentais alinham-se problemas comuns, a exemplo da diferenciação entre direitos sociais e os chamados direitos políticos.

Neste contexto, as normas englobam regras e princípios como posição jurídica do dever ser. Sua posição jurídica, assim, baseia-se no estudo dos princípios e regras.

E, ademais, a relação entre as restrições e os direitos fundamentais, necessariamente, é o surgimento da reserva legal, caracterizadora comumente do princípio da legalidade. Essa reserva legal como parâmetro de alicerce para a relação entre as restrições e os direitos fundamentais pode estabelecer-se mediante preceitos constitucionais ou infraconstitucionais.

Acrescente-se, também, como magnitude de importância no estudo dos princípios e normas fundamentais na teoria de Robert Alexy, sua compreensão acerca da liberdade, abordando que é uma propriedade inalienável do homem. Nesse ínterim, Alexy exprime sua definição sob o ponto de vista de uma concepção formal-material, onde formal é explicada porque inicia



da liberdade negativa e entende como valor em si. De outra sorte, a liberdade é o relativo material, vez que em casos de colisões determina o conteúdo relativo do princípio da liberdade negativa em hipóteses de envergadura concreta e o correlaciona a outros aspectos jurídicos de principiologia que concatena índole material. Então, a concepção formal-material de Alexy consiste em determinar o princípio da liberdade albergado pela própria valorização da liberdade.

Além disso, noutra senda, destaca a igualdade jurídica como igualdade determinada pela norma positivada, estabelecida pelo direito, enquanto a igualdade material é a igualdade fática, esta estabelecida pela semelhança do caso concreto, do fato típico. A norma estabelece os iguais ou os fatos com características semelhantes, devendo essa norma ser compreendida como supedâneo para o estabelecimento de critérios de igualdade jurídicos.

Há, na teoria de Robert Alexy, um destaque acerca da relação entre os direitos a algo e a democracia, em que ele ensina que essa relação está vinculada aos ditames da norma jurídica. A norma jurídica, pois, estabelece a unidade dos preceitos indicativos de direitos, sendo que a democracia não pode ser totalmente liberal, pois ocasionará o desvirtuamento dos direitos, haja vista que a liberdade total implica desrespeito a direitos consagrados a terceiros. A democracia, nesta senda, deve ser exercida e parametrizada sob premissas que vinculam limites, pois cumprirá o seu condão constitucional de regular as relações sociais democratas.

A dogmática dos direitos fundamentais, como disciplina prática, visa, em última instância, a uma fundamentação racional de juízos concretos de dever-ser no âmbito dos direitos fundamentais. A racionalidade da fundamentação exige que o percurso entre as disposições de direitos fundamentais e os juízos de dever/ser seja acessível, na maior medida possível, a controles intersubjetivos. Isso, no entanto, pressupõe clareza tanto acerca da estrutura das normas de direitos fundamentais quanto acerca de todos os conceitos e formas argumentativas relevantes para a fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais. De forma nenhuma é possível dizer que tal clareza já exista em grau suficiente. Quando se examina a caracterização teórico-estrutural dos direitos fundamentais e de suas normas na jurisprudência e na literatura, o que se encontra é um quadro quase desconcertante. Mesmo uma observação, à primeira vista, simples, como a que afirma que os direitos fundamentais são, de um lado, “direitos individuais” e, de outro, “princípios objetivos”, quando analisada mais de perto, suscita problemas. O que se quer dizer com “objetivo” e com “princípios”? A aparência de simplicidade não surge somente quando às disposições de direitos fundamentais são atribuídos, para além de “direitos de defesa”, também “direitos de participação” ou “pretensões à participação”. E o que se quer dizer quando às vezes se fala em “poder jurídico”? Dificuldades especiais estão associadas às descrições do aspecto objetivo, ligado ao conceito de valor. (ALEXY, 2015. pp. 43-44.)

A definição do conceito de norma de direito fundamental baseada no conceito de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais dizia respeito, até aqui, somente às normas de direitos fundamentais atribuídas. Mas ela pode ser estendida também às normas de direitos fundamentais diretamente estabelecidas e pode, nesse sentido, ser generalizada. Uma tal definição geral sustenta que normas de direitos fundamentais são todas as normas para as quais existe a possibilidade de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais. Para as normas diretamente estabelecidas normalmente é suficiente uma referência ao texto constitucional. Uma fundamentação mais profunda, que demonstre por que aquilo que a

Constituição diz é válido, normalmente tem, para a práxis da fundamentação referida a direitos fundamentais, um interesse apenas teórico. Isso demonstra que a generalização da definição baseada em uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais não elimina, de forma nenhuma, a diferença entre normas de direitos fundamentais estabelecidas direta e indiretamente. No caso de uma norma diretamente estabelecida, uma fundamentação correta é sempre diferente da fundamentação no caso de uma norma indiretamente estabelecida. (ALEXY, op. cit. pp. 75-76)

Compreende-se, a partir da metodologia do referido autor que, essencialmente, a distinção precípua entre princípios e 'regras' é estabelecer necessariamente que os princípios são as razões, os senões, as justificativas para as 'regras'. É atribuição dos princípios anteciparem-se às regras, surgirem de forma antecessora às regras, sendo suas próprias razões de existência. Contudo, a sistemática de inteligência não se restringe a esse conceito, posto que 'regras' também podem ser razões de outras 'regras'. Assim, é possível afastar, de forma geral, a afirmativa inicial quanto aos princípios serem razões, tão-somente, das 'regras', caso tais 'regras', de mesma sorte, venham a ser razões de outras 'regras'.

Colisões entre direitos fundamentais sociais de uns com direitos de liberdade de outros não surgem somente quando o Estado controla apenas indiretamente uma pequena parcela do objeto do direito em uma economia de mercado, como é o caso do direito ao trabalho. Todos os direitos fundamentais sociais são extremamente custosos. Para a realização dos direitos fundamentais sociais o Estado pode apenas distribuir aquilo que recebe de outros, por exemplo, na forma de impostos e taxas. Mas isso significa que os frequentemente suscitados limites da capacidade de realização do Estado não decorrem apenas dos bens distribuíveis existentes, mas, sobretudo, daquilo que o Estado, para fins distributivos, pode tomar dos proprietários desses bens sem violar seus direitos fundamentais. (ALEXY, op. cit., p. 510)

Com frequência fala-se não apenas em uma colisão entre direitos fundamentais sociais de uns e direitos de liberdade de outros, mas, também, de uma colisão entre direitos fundamentais sociais e direitos de liberdade do mesmo titular de direitos. Nesse sentido, afirma-se que um direito ao trabalho implica um dever de trabalhar. Embora a vinculação entre um direito ao trabalho e um dever de trabalhar seja frequente, ela não é necessária. Um Estado que introduza um direito ao trabalho pode abdicar de um dever de trabalhar, mesmo que esteja interessado em que o máximo possível de cidadãos trabalhe. O interesse em trabalhar, sobretudo o interesse em um salário, pode ser, para um número suficiente de cidadãos, um incentivo suficiente para exercer o direito ao trabalho. No entanto, algo distinto pode ser verdadeiro se o direito ao mínimo existencial já coloca o indivíduo em uma situação na qual o exercício do direito do trabalho deixa de ser atrativo para ele. (ALEXY, op. cit., pp. 510-511.)

Devem ser mencionadas as colisões de direitos fundamentais sociais com outros direitos fundamentais sociais, bem como as colisões entre direitos fundamentais sociais e interesses coletivos. Um exemplo das primeiras é a colisão entre um direito ao trabalho e um direito ao meio ambiente. Já as colisões entre direitos fundamentais sociais e interesses coletivos, como, por exemplo, a defesa nacional, decorrem do fato de que a realização de ambos exige uma parte considerável do orçamento, ou seja, decorrem do já mencionado efeito financeiro dos direitos fundamentais sociais. (ALEXY, op. cit., p. 511.)

O conteúdo normativo da teoria institucional dos direitos fundamentais consiste em uma teoria dos princípios ou dos valores. É característico do conteúdo dessa teoria dos princípios que todos os princípios nela relevantes desempenham um papel, mas que o princípio liberal tem um peso relativamente pequeno e que aos princípios que se referam a interesses coletivos é atribuído um peso relativamente grande. (ALEXY, op. cit. p. 565.)

O Estado, entre suas funções, tem a de busca organizar e realizar os direitos sociais, garantindo, neste particular, o usufruto dos direitos fundamentais, sem necessária dúvida, proclamados pela Constituição Federal. E, a fim de atingir esse desiderato, cabe à administração pública organizar os ingressos de recursos públicos e compatibilizá-los frente às possíveis despesas, também públicas, com o propósito de atender às incontáveis demandas sociais por meio da estrutura organizada do setor governamental por meio de serviços ofertados de qualidade e com eficiência. Nesse diapasão, merece destaque a inserção da governança pública como estrutura necessária para garantir aos cidadãos em geral que o Estado busca preconizar a eficiência administrativa como parâmetro de direito fundamental.

O papel da Administração Pública, então, é alocar os recursos públicos de forma a não beneficiar apenas uma parte da população, ou atender a apenas uma pequena parte das necessidades e direitos fundamentais. Começa-se aqui a entender que, quase sempre, o Estado precisa fazer escolhas em que proverá determinada política em detrimento de outra. E essa escolha se traduz na teoria das escolhas trágicas. É o legislativo e o executivo que, realizando os ideais políticos esperados pela sociedade (por elas escolhido por meio das eleições), que escolhem quais os direitos serão contemplados e de que forma. (SANTOS, 2015, p. 91.)

Deve-se buscar uma forma de compatibilizar a necessidade do respeito e efetivação dos direitos fundamentais à realidade de um país com uma série de carências com os instrumentos de ação pública que conduzam à maior efetividade possível das políticas sociais. A Administração Pública é quem primeiro deve realizar esses direitos, e não o judiciário. Esses dois poderes precisam conversar, à busca de uma verdadeira implementação dos direitos aqui tratados, não um paliativo apenas para uma parcela mínima que busca tutela judicial. (SANTOS, op. cit., p. 94.)

Daí vislumbra-se a necessária e importante inserção da governança pública, com esteio no princípio da eficiência administrativa, com o fito de promover escolhas amparadas em invólucros técnicos, objetivos e eficientes. Assim, a governança irá corrigir eventuais distorções e alicerçar as políticas públicas no universo da eficiência administrativa, consubstanciando, assim, a garantia da aplicação dos direitos fundamentais de forma coletiva.

É nesse desiderato que urge amparar a teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy (INFORMAR ANO) com as demandas por esses direitos de forma coletiva, nas estruturas delineadas pela governança pública e pela aplicabilidade da eficiência administrativa para promover as melhores escolhas entre as opções possíveis que possam impactam qualitativamente o coletivo, e não somente, o individual.

Santos (op. cit., p. 99), de outra sorte, destaca:

Não atendendo aos direitos e às garantias definidas na constituição, qualquer pessoa tem o direito (constitucional inclusive) de requerer auxílio judicial. Este é o ponto nevrálgico da questão das escolhas trágicas: no Brasil, ela não é observada pelo judiciário em sua maioria. Para uma parcela significativa da população e do próprio judiciário,



este tem de verificar a aplicação do direito ao caso concreto, entendendo direito como lei, mas não leva em consideração os recursos necessários para tal intento.

Analisando uma série de julgados que tratam da não efetivação de direitos fundamentais, os juízes costumam julgar apenas pela obrigatoriedade da efetivação do direito pelo Estado, sem observar que estes necessitam de recursos já anteriormente definidos. Óbvio que se deve pedir tutela judicial, ninguém fala o contrário, mas quando da decisão judicial, utiliza-se a escolha trágica garantindo o direito ao tutelado em detrimento da sociedade, numa discrepância absurda com o próprio sentido de justiça e direito.

Esse relato mostra que, quando o Estado é ineficiente para resolver as questões de políticas públicas voltadas para o corpo social, as demandas individuais não são atendidas e surgem as necessidades peculiares de buscar o judiciário para fazer cumprir o mister da administração pública. Ocorre, entretanto, que a estrutura do Estado começa a ser produzida em função de demandas individuais que requerem a ajuda do Poder Judiciário. De sorte inversa, aqueles que também têm a mesma necessidade individual por políticas públicas, mas não buscam a proteção jurisdicional, ficam relegados à ausência de atendimento de suas necessidades.

Ademais, Robert Alexy (INFORMAR ANO E PÁGINA) faz alusão aos bens coletivos, destacando que esses podem constituir rota de colisão com os direitos individuais. E a realização de direitos sociais configura-se na verdadeira concretização dos direitos individuais, uma vez que na hipótese de realização social vislumbram-se, também, como pressupostos de realização os chamados direitos individuais. Assim, quando a administração pública, por exemplo, promove políticas que garantem o direito à vida, na sua plenitude coletiva, visa a proteger, sobremaneira, o direito à vida na sua forma individual. Garante, dessa forma, os direitos fundamentais, quer sejam sob a ótica individual ou coletiva.

Contudo, deve o Estado buscar adoção de alternativas de políticas públicas que garanta a eficiência para estabelecer benefícios sociais que atinjam de forma concreta os cidadãos em sua plenitude individual. Não basta, portanto, a oferta pública, mas atingir geral e individualmente o cidadão com políticas de benefícios que unam o individual e o genérico.

Por seu turno, as constituições consagradas no âmbito de um estado democrático de direito absorvem os chamados direitos fundamentais como verdadeiras cláusulas pétreas para o seu ordenamento jurídico pátrio.

Ao se referir à hipótese de sopesamento, o autor em comento estatui seu pensamento em virtude de estabelecer apenas a possibilidade quando há princípios que se colidem, gerando uma situação fático-jurídica de conflito entre normas. Não é seu paralelo ensinar que um princípio pode sobrepor outro em grau de hierarquia, mas afastar um deles para se garantir a solução de um caso concreto à luz de uma contradição quando ambos os princípios possam coexistir. Ou seja, torna-se contraditória, afinal, acaso sejam os princípios considerados em seu conjunto, numa concretização, para interpretar determinada situação jurídico-normativa.

Nesse diapasão, será necessário que um desses princípios ceda ao outro, a fim de que esse seja aplicado, quando haja colisão entre eles. Não se está a falar de extinção de nenhum princípio, mas, tão-somente, seu afastamento momentâneo, com o fito de garantir a aplicação individual e a resolução do caso concreto.

Com efeito, à luz dos ensinamentos do autor em estudo, produz-se a compreensão de que a aplicação dos direitos fundamentais sob a égide social, desde que de forma eficiente, se fará a concretização dos direitos fundamentais individuais.

## ■ 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o todo *ex positis*, é de se concluir que a governança pública é base necessária e essencial para o cumprimento por parte da Administração Pública do princípio constitucional da eficiência administrativa, notabilizando-se como verdadeiro alicerce para a promoção da igualdade e qualidade na oferta de bens e serviços pelo Estado para garantir a satisfação das necessidades imperiosas de seus indivíduos.

Figura-se, nesta senda, a governança pública e o princípio constitucional da eficiência administrativa como verdadeiros direitos fundamentais, como preconizado na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, garantindo direitos fundamentais individuais numa eficiente aplicação de recursos públicos sob o condão geral ou social.

## ■ REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao0](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao0)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/home/home.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannan Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <[http://www.direitopublico.com.br/pdf\\_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-GILMAR-MENDES.pdf](http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-GILMAR-MENDES.pdf)> Acesso em: 25 mar. 2017.

MODESTO, Paulo Eduardo Guarrido. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Interesse Público**, São Paulo, n.º 7, pp. 65-75, 2000. BDA- Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, Ed. NDJ, ano XVI, n. 11, novembro, 2000, pp. 830-837. (SÓ SE REFERE A MESMA OBRA MAIS DE UMA VEZ, SE FOR DE EDIÇÃO DIFERENTE, SE HOUVER ALGO EM UMA EDIÇÃO QUE NÃO HAJA OUTRA. MAS NÃO SE CITA DUAS OU MAIS REFERENCIAS DA MESMA OBRA SÓ PELO FATO DE ELA ESTAR PUBLICADA EM VARIADAS COLETÂNEAS.)

NARDES, João Augusto Ribeiro et al. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: FÓRUM, 2016.

PERES LUÑO, António. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed., Madrid: Tecnos, 1995.

REIS, José Sávio dos. Princípio da eficiência: o que se espera das instituições. **Revista do Ministério Público de Minas Gerais**, (INFORMAR CIDADE, ANO, VOLUME, PÁGINAS CONSULTADAS) n. 22, 2011.

SANTOS, Taís Dórea de Carvalho. **O estudo das escolhas trágicas à luz do princípio da eficiência e os precedentes judiciais**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Bahia, INFORMAR ANO.

WORLD BANK. Governance and Public Sector Management. **Poverty Reduction and Economic Management – PREM**, The World Bank. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/PSGDataSheet.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

# INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 11 DO DECRETO N.º 11.319/2004 DO ESTADO DO PIAUÍ

## UNCONSTITUTIONALITY OF ARTICLE 11 OF DECREE 11.319 / 2004 OF THE STATE OF PIAUÍ

**Marcos Reis Felinto**

Bacharel em Direito (UESPI)

Especialista em Gestão Pública com ênfase em licitações e contratos

**Rosânia Paula de Sousa**

Bacharel em Direito - Faculdade Santo Agostinho

Especialista em Gestão Pública com ênfase em licitações e contratos

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar a inconstitucionalidade do Decreto 11.319/2004 do Estado do Piauí que versa sobre a regulamentação do Sistema de Registros de Preços no Estado, especialmente no que se refere à validade da ata de registro de preço disposta no artigo 11 do decreto supra. Dessa forma, parte-se da análise das competências privativas da União em especial à luz do artigo 22, XXVII da Constituição Federal de 1988, além das disposições constantes no artigo 15, II da Lei n.º 8.666, bem como do Decreto Federal n.º 7.892/2013.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Lei n.º 8.666/93. Licitação. Sistema de Registro de Preço. Piauí.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to demonstrate the unconstitutionality of Decree 11.319 / 2004 of the State of Piauí, which deals with the regulation of the System of Price Registers in the State, especially regarding the validity of the price registration minutes set forth in Article 11 of the above Decree. In this way, it is based on the analysis of the exclusive powers of the Union, especially in the light of Article 22, XXVII of the Federal Constitution of 1988, in addition to the provisions in Article 15, II of Law 8,666, as well as Federal Decree 7.892 / 2013.

**Keywords:** Public administration. Law No. 8.666 / 93. Bidding. Price Registration System. Piauí.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a chegada da Constituição da República Federativa de 1988, inaugurou-se uma nova ordem jurídica nacional, instituidora de uma série de princípios, previstos no caput do artigo 37, com redação determinada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, ao qual a Administração Pública deve obedecer. Neste cenário, a Constituição Federal versou também sobre o princípio da obrigatoriedade de licitar, no inciso XXI do referido artigo, estipulando, como regra geral, a

realização de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, com o fim de assegurar tratamento equivalente a todos os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa ao Poder Público.

A Carta Magna de 1988 em seu artigo 22 traz competências privativas da União em matéria legislativa. Nesse bojo, inclui-se a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação.

Neste sentido, verifica-se que nenhum outro ente federativo pode legislar sobre normas gerais em matéria de licitação sob pena desta norma ser inconstitucional. Além disto, o Decreto Federal n.º 7.892/2013 traz de forma clara e inequívoca a regulamentação do disposto na Constituição de 1988 em seu artigo 22, XXVII, bem como artigo 15, inciso II da Lei n.º 8.666, que trata do Sistema de Registro de Preço.

Sendo assim, qualquer norma produzida por outro ente federativo a fim de modificar disposições previstas na Constituição Federal, bem como na Lei de Licitações que é lei federal de abrangência nacional não devem ser aceitas no mundo jurídico.

Diante da regulamentação da matéria e das indagações que surgem, da falta de existência de entendimento pacífico e unânime na doutrina e na jurisprudência, bem como da frequente prorrogação da Ata de Registro de Preços no Estado do Piauí e da prática comum de adesões a atas de registro de preços prorrogadas com base no Decreto n.º 11.319/2004 do Estado do Piauí, verifica-se que o assunto a ser analisado tem extrema relevância no contexto jurídico-social brasileiro.

Com o presente artigo teórico com base em pesquisa bibliográfica pretende-se, portanto, analisar criticamente a figura da inconstitucionalidade do Decreto n.º 11.319/2004 do estado do Piauí, especialmente em seu artigo 11, concluindo pela sua legalidade ou não e, sendo o caso.

Para tanto, o trabalho está dividido em sete tópicos, considerada esta introdução. No segundo tópico, cuida-se da supremacia da Constituição Federal. No terceiro tópico, tecem-se considerações acerca das noções gerais de licitação e das modalidades licitatórias. No tópico quarto aborda o sistema de registro de preço. No tópico quinto, visita-se a vigência á ata de registro de preços, analisando-a à luz da principiologia balizadora da atividade administrativa brasileira e discutindo uma alternativa possível. No sexto tópico, corrobora o Decreto n.º 11.319/2004 do estado do Piauí. No sétimo tópico, cuida-se das conclusões referente ao tema abordado.

## ■ 2 SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Direito brasileiro tem como um de seus princípios basilares a Supremacia da Constituição Federal, que foi proposto por Hans Kelsen, jurista austríaco nascido ao final do século XIX. Em decorrência deste Princípio a Carta Magna está no ápice do ordenamento jurídico constitucional e nenhuma norma jurídica pode contrariá-la material ou formalmente, sob pena de inconstitucionalidade.

Cabe a Constituição organizar os elementos essenciais do Estado dispondo sobre direitos e garantias fundamentais do ser humano, forma do Estado, a forma de seu governo, os modos de aquisição e exercício do Poder, seus órgãos com seus limites de ação.

Além disso, a Constituição pode trazer elementos formalmente constitucionais, ou seja, trazer em seu bojo disposições que não tratam essencialmente da organização do Estado. Nesse caso nos deparamos com uma Constituição analítica que é o caso da Lei Maior do Estado Brasileiro.

Neste sentido, o Poder Constituinte decidiu no artigo 22, XXVII da CF/88 que em matéria de normas gerais de licitação e contratação a competência legislativa é privativa da União. Em decorrência disto, fora editada a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) e o Decreto 7.892/13 (que regulamenta o artigo 15 da Lei de Licitações no tocante ao Sistema de Registro de Preço).

Portanto, segundo as regras Constitucionais caberiam aos Estados à possibilidade de legislares suplementarmente sobre a matéria, conforme parágrafo 2.º do artigo 24 da Constituição, “§ 2.º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (BRASIL, Constituição, 1988).

### ■ 3 BREVE ESCLARECIMENTO SOBRE LICITAÇÃO

De acordo com o professor Hely Lopes Meirelles, licitação trata-se do:

Procedimento administrativo mediante o qual Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2005, p.18).

O regramento para compras/aquisições/contratos está presente em nosso ordenamento jurídico desde a Proclamação da Independência do Brasil em 1822. Cita-se como exemplo o Decreto n.º 2.926 de 14 de maio de 1822, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Nota-se ao longo da história, que sempre houve a vanguarda do Princípio da Supremacia do Interesse Público e como consequência deste a necessidade de se otimizar as compras, aquisições e contratações do Poder Público. Esta evolução deu um salto significativo com o advento do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967 que trouxe em seu bojo regras de licitação em seus artigos 125 a 144 e posteriormente com a Lei n.º 5.456, de 20 de junho de 1968, estas regras de licitação passaram a ter abrangência nacional sendo de observância obrigatória a todos os entes da federação.

A Constituição Federal de 1998 nos artigos 22, inciso XXVII e artigo 37, elencou uma série de dispositivos sobre a matéria:

[...]

“XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, parágrafo 1.º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

[...]

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

[...]

Dessa forma, considerando que os princípios constantes no artigo 37 da CF/88 inerentes à Administração Pública, devem ser seguidos à risca pelos agentes públicos, não podendo deles se desviar sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade administrativa, disciplinar civil ou criminal, houve após dois anos de discussão no congresso nacional a edição da Lei n.º 8.666/93 que teve como objetivo regulamentar o inciso XXI do artigo retromencionado.

A lei de licitações traz regras a serem seguidas pela Administração Pública em todas as suas esferas para obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Igualmente, enumera de maneira expressa os Princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo.

Outro ponto extremamente relevante são as modalidades de licitação trazidas pela Lei n.º 8.666/93:

- **Concorrência** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.
- **Tomada de preços** é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
- **Convite** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas.
- **Concurso** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial.
- **Leilão** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/licitacao-empresarial-modalidades-licitacao.htm>>. Acesso em: INFORMAR

Interessante notar, que o Pregão Eletrônico utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aquele cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado também é modalidade de licitação, porém não prevista na Lei n.º 8.666/1993.

Outro ponto relevante da Lei n.º 8.666/93 diz respeito às hipóteses em que não é possível licitar, seja em função do valor, situação de emergência, calamidade pública ou inviabilidade de competição, e demais hipóteses denominadas como contratação direta.

Casos em que a licitação é inexigível estão previstos no artigo 25 e seus incisos, isto é, quando se tratar de compra de produtos exclusivos, serviços técnicos de natureza singular e contratação de profissionais consagrados, e outros casos ali especificados.

Já os casos de dispensa de licitação estão previstos no artigo 24 e seus incisos e é imprescindível que a Administração comprove que a emergência não foi ocasionada por sua omissão.

## ■ 4 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços, conforme disposto no artigo 2.º, I do Decreto n.º 7.892/13, Sistema de Registro de Preços é “o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

O Ilustre Jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes conceitua o Sistema de Registro de Preços como sendo “um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração” (FERNANDES, 2008, p. 31).

Este sistema é um poderoso aliado do Estado a fim de obter eficiência em suas compras e aquisições vez que não obriga a Administração Pública a promover às aquisições dos bens ou às contratações dos serviços, entretanto condiciona o licitante vencedor ao compromisso de manter a proposta por determinado lapso temporal (doze meses), salvo ocorrência de fatos supervenientes e comprovadas alterações dos custos.

Realiza-se procedimento licitatório nas modalidades concorrência ou pregão, sendo que o vencedor será convocado para registrar o preço licitado em Ata de Registro de Preços, gerando um compromisso para o fornecedor que se compromete a entregar o bem ou serviço pelo preço licitado durante a vigência da ata.

O objetivo do registro de preços é assegurar o pronto atendimento à demanda estimada pela Administração, beneficiando as aquisições em escala, sem necessária previsão de recursos orçamentários para assinatura da Ata de Registro de Preços, os quais deverão existir apenas no momento da contratação.

Ressalta-se que o resultado de uma licitação para registro de preços é uma Ata de Registro de Preços (ANO, PÁGINA), que segundo o Parágrafo único, II, do artigo 1.º do Decreto 3.931/2001, trata-se de um:

Documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.



Embora o decreto n.º 3.931/01 tenha sido revogado traduz com perfeição o significado de uma Ata de Registro de Preço.

Nada impede que do Registro de Preço surja logo um contrato ao invés da ata, mas a regra é que haja como resultado uma ata que será balizadora para contratações na medida da necessidade da Administração.

Interessante notar, que este sistema traz muitas vantagens para Administração Pública, sendo uma das mais relevantes a não necessidade de dotação orçamentária prévia, com a adoção do sistema de registro de preços pode deixar selecionada a proposta mais vantajosa e ficar no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários.

Outro aspecto relevante do Sistema de Registro de Preço é a possibilidade de carona, ou seja, que outro órgão que não realizou a licitação possa se utilizar da ata de registro de preço, vejamos o que dispõe o artigo 2.º do Decreto n.º 7.892/13:

Art. 2.º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

[...]

V – órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Entretanto, para ser “carona” em outro processo licitatório, aderindo a uma ata de registro de preço, o órgão interessado deve demonstrar a vantagem da adesão de maneira que esta seja superior à realização de um novo processo licitatório.

Conforme o artigo 22 do Decreto n.º 7.892/2013, além de demonstrar a vantagem, faz-se necessário a anuência do órgão gerenciador:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

Outro aspecto relevante no tocante a “carona” é a manifestação fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes, conforme disposto no parágrafo 2.º do artigo 22 do Decreto n.º 7.892/13.

Há que se destacar o limite para adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes (carona), fixando no seu artigo 22, parágrafo 4.º como limite o quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preço.

## ■ 5 VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇO

O prazo de validade da ata de registro de preços é de no máximo um ano, nos termos do artigo 15, parágrafo 3.º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93. Imperioso destacar que a Lei n.º 8.666/93, é lei federal de abrangência nacional, sendo assim que significa que todos os entes federativos devem cumprir o regramento nela disposto.

Interessante notar que, a lei nacional é aquela que atinge os três entes federados: União, estados e municípios. Já a lei federal é aquela que tem aplicação restrita ao âmbito federal, como é o caso paradigmático da lei que incide sobre o funcionário federal. Ambas são de competência do Congresso Nacional e, formalmente, identificam-se. Contudo, seu âmbito de incidência é distinto.

## 6 DECRETO N.º 11.319/04 DO ESTADO DO PIAUÍ

O Decreto n.º 11.319/04 do Estado do Piauí, publicado no dia 17 de fevereiro de 2004, Regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto no artigo 15, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito da Administração Pública Estadual.

Ressalta-se, que em bojo traz inúmeras regras que se assemelham as dispostas no Decreto Federal, entretanto traz em seu artigo 11, *caput*, uma inovação legislativa, qual seja, a possibilidade de prorrogação da validade da Ata de Registro de Preço por período superior a doze meses, vejamos:

Art. 11 - O prazo de validade do registro de preços será de 12 (doze) meses, admitida uma única prorrogação.

Parágrafo Único – Em qualquer caso, poderá este prazo ser prorrogado por período inferior ao inicial, observando-se desde já o limite imposto pelo artigo anterior, mantidas as mesmas condições do edital de licitação e, ainda: o edital tenha disposto sobre a possibilidade; o(s) fornecedor(es) apresente(m) desempenho(s) satisfatório(s) no adimplemento do(s) contrato(s) em decorrência do seu registro de preços; o interesse seja proveniente da administração; as pesquisas realizadas no mercado não apresentem preços inferiores aos que foram registrados.

Nota-se que o Decreto Estadual faz expressa menção à possibilidade de se prorrogar a vigência da Ata em flagrante conflito com a disposição da Lei n.º 8.666/93 que como dito anteriormente, é Lei de abrangência Nacional sendo aplicável a todos os entes da Federação.

Nesse contexto, verifica-se que o Decreto Estadual extrapola sua competência de apenas regulamentar e suplementar uma Lei mais abrangente, ele inova criando um regramento não previsto na legislação que regulamenta a matéria.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que ao permitir que a ata de registro de preços seja prorrogada por mais de doze meses, conflita flagrantemente com o prazo máximo de um ano estipulado na Lei n.º 8.666/93.

A finalidade da edição de decreto é regulamentar, e não inovar as disposições legais, portanto, qualquer modificação ou exceção ao prazo máximo de duração da ata de registro de preço somente poderia ser instituída por lei, visto que a via do decreto não se presta a esse papel.

Destaca-se, que caso a previsão de vigência da ata de registro de preço tivesse disposta tão somente no Decreto Federal, poder-se-ia alegar o caráter de complementaridade do Decreto Estadual, vez que o Federal esta restrito aos órgãos no âmbito Federal sem vinculação aos demais entes federados.

Entretanto, a previsão de vigência de doze meses esta expressa também na Lei n.º 8.666/93 que além de Lei Ordinária Federal como já enfatizado diversas vezes tem sua observância obrigatória em todo território Nacional por todos os entes da administração direta e indireta.

Assim sendo, a previsão do artigo 11, do Decreto n.º 11.319/04 não deve ser considerada para fins de prorrogação da ata de registro de preços para além do prazo de um ano.

Compulsando a legislação estadual sobre a matéria verifica-se a edição da Lei n.º 6.301/13 que define o pregão como modalidade licitatória preferencial para a aquisição de bens ou serviços comuns, altera a Lei Complementar n.º 28, de 9 de junho de 2003, e dá outras providências.

Esta lei não retificou o disposto no decreto estadual, pelo contrário, mesmo editada nove anos após manteve a previsão inconstitucional.

Dessa forma, corrobora-se que a lei ordinária estadual reproduz a inconstitucionalidade, no caso do decreto estadual havia duas transgressões, uma que um decreto tem caráter meramente regulamentar e outra que a inovação nele trazida representa desobediência de lei de âmbito nacional, no caso da lei ordinária estadual há afronta ao artigo 22, inciso XXVII da Constituição Federal de 1988, ou seja, invasão na competência privativa da União.

Portanto, conclui-se a necessidade de se declarar a inconstitucionalidade dos dois dispositivos normativos em nome do princípio da legalidade, supremacia da constituição e segurança jurídica, seja através de ação direta de inconstitucionalidade, seja através do controle difuso pelos tribunais.

## ■ REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília (DF): Senado, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao/compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/compilado.htm)>. (ENDEREÇO NÃO LEVA AO DOCUMENTO REFERENCIADO.) Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 11.319, de 13 de Fevereiro de 2004. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto no artigo 15, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito da Administração Pública Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cge.pi.gov.br/legis/legislacao/decreto-estadual-11.319-2004-regulamenta-o-sistema-de-registro-de-precos-srp-no-ambito-da-adm-estadual.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 2.926 de 14 de maio de 1862 – Aprova o regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Câmara dos Deputados. (Coleção Legislação do Império). Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan 2013. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 6.301, de 07 de Janeiro de 2013. Define o pregão como modalidade licitatória preferencial para a aquisição de bens ou serviços comuns, altera a Lei Complementar n. 28, de 9 de junho de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cge.pi.gov.br/legis/legislacao/lei-estadual-6.301-2013-define-o-pregao-como-modalidade-licitatoria-preferencial.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto, n.º 3.931, de 19 de Setembro de 2001. Regulamenta o sistema de registro de preços e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 2001. (revogado). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GONZAGA, Jeferson. Considerações Gerais sobre Licitação. In: **Web Artigos**, 2008 Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/consideracoes-gerais-sobre-licitacao/16068>>. Acessado em: 16 nov. 2017.

JALES, Elder. **Licitações & Decisões**. Teresina: 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. São Paulo: RT, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

# JUROS NO BRASIL: UMA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DO CONSUMIDOR E UM LIMITADOR AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

## *INTEREST IN BRAZIL: A VIOLATION OF CONSUMER RIGHTS AND A CONSTRAINT ON NATIONAL DEVELOPMENT*

**Delano Carneiro da Cunha Câmara**

Professor da Universidade Federal do Piauí  
Especialista em controles na administração pública  
Conselheiro Substituto do TCE/PI  
Doutorando pela Universidade Federal da Paraíba

### **RESUMO**

Aborda a exclusão dos juros da proteção do Código de Defesa do Consumidor, demonstrando, contudo, que o consumidor deve ser protegido pelo Estado contra os juros exorbitantes. Trata do consumidor no sentido lato e critica as políticas e ações governamentais impulsionadoras dos juros elevados. Mostra que no modelo atual o consumidor não tem qualquer defesa diante de juros exorbitantes.

**Palavras-chave:** Defesa do consumidor, Constituição, juros, cidadania, desenvolvimento.

### **ABSTRACT**

Talks about interest rates on loans and non-use of the Consumer Defense Code. Shows that the consumer must be protected by the State against exorbitant interest. Consumer has in the text broad sense. Criticizes government policies and actions that drive high interest rates. It shows that in the current public policy model the consumer has no defense against exorbitant interest.

**Keywords:** Consumer Defense, Constitution, interest rates, citizenship, development.

## **1 INTRODUÇÃO**

No mundo assiste-se uma expansão crescente do consumo de bens e serviços. Paralelo a este crescimento, com os avanços tecnológicos e a aproximação das civilizações pelas comunicações, o homem passou a conhecer os diversos produtos e serviços oferecidos pelas diversas nações. O mercado se tornou global. Surge, então, a grande “aldeia global”.

As nações, nos mais diversos modelos econômicos e com variados níveis de intervenção estatal na economia, com organizações políticas diferentes, com culturas e religiões específicas, assistiram a invasão das grandes empresas multinacionais com seus novos produtos e serviços. Com estes novos produtos e serviços conhecidos firmam-se novos desejos.

Na esteira desta onda consumista, em que o desejo imediato fala mais alto, o consumidor encontra o limite econômico-financeiro de sua renda e patrimônio. Mas como o mercado acaba encontrando saída para tudo, rapidamente, visando atender a demanda por dinheiro presente, sem uma análise acautelada de futuro, aparece o crédito fácil e de alto custo.

Este crédito fácil de alto custo, cujas taxas de juros e outros encargos são extremamente elevados é o objeto a ser explorado no presente trabalho. O objetivo é debater, sem exaurir o assunto, o “porquê” de no Brasil os custos de empréstimos e outras formas de crédito ser tão elevados para o consumidor final, e quais mecanismos de defesa do consumidor existem contra os juros extorsivos praticados no Brasil.

O debate passa também pelas ações e políticas governamentais, que propiciam ou estimulam a manutenção de juros elevados em contrapartida à impossibilidade de resistência de o consumidor tomador do empréstimo. Consumidor que é esmagado pelo sistema financeiro, o qual tem produzido um superendividamento do cidadão no Brasil. Em que pese a questão dos juros não é *stricto sensu* considerado juridicamente no sistema pátrio como relação de consumo, em sentido principiológico o é. Por isso, o debate neste trabalho sobre este consumidor em sentido amplo.

A questão é: o consumidor tem ferramentas para se defender de taxas de juros e outros encargos elevados, em especial quando o Estado pode ser o maior fomentador de tal posição no mercado?

Este questionamento dá margem a várias hipóteses: o mercado é tão forte que o consumidor não tem poder de resistência e a única coisa a fazer é sujeitar-se a ele; o consumidor já dispõe de ferramentas prontas para sua defesa, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC); o mercado é autofágico, acabará por ruir e neste momento o consumidor terá sua alforria; o Estado pode e deve intervir em favor do consumidor, pois existem vários outros elementos econômicos e sociais envolvidos; o Estado pode intervir, mas não o faz porque está capturado pelo Sistema e o CDC é limitado na matéria de proteção ao consumidor contra os juros altos; o Estado pode intervir, usando além das ferramentas do Sistema Monetário, através de ferramentas do Sistema Tributário, em especial da extrafiscalidade.

Hipóteses são muitas. A resposta possível exige pesquisas e longos ensaios, que mesmo assim, por se tratar de assunto pertinente às ciências humanas ainda restará inconcluso. Desta feita, o presente trabalho usará da argumentação para debater e responder às possíveis hipóteses com possibilidades de resolutividade.

## ■ 2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A FORÇA DO MERCADO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe como um dos alicerces basilares do sistema, inicialmente, uma limitação aos juros reais. Estabeleceu a CF/88, naquele momento de sua instituição, em seu artigo 192, parágrafo 3.º o seguinte:

Art. 192: O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

[...]

§3.º – As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

Como se ver no composto constitucional original, tinha-se uma firme limitação aos juros. Contudo, o mercado falou mais alto e ditou uma Emenda a Constituição Federal.

Em 2003, por meio da Emenda Constitucional n.º 40/03, o artigo 192 da Constituição Federal de 1988 foi emendado, sendo revogado o parágrafo 3.º, que dispunha sobre os limites dos juros. Percebe-se assim, claramente, que o constituinte derivado optou por excluir do texto original da Constituição o disciplinamento de limites às taxas de juros.

Vale salientar, que, o que a Constituição Federal trouxe foi a limitação em relação aos juros reais. Significa que se alguém argumentasse que apenas doze por cento poderia ser corroído integralmente e rapidamente pela inflação, esta afirmação seria falsa, pois a inflação está fora deste dispositivo constitucional original. Juros reais são os juros nominais deflacionados.

Anterior à Emenda Constitucional n.º 40/03 houve um grande debate sobre o que seriam os juros reais e ainda toda uma argumentação quanto à autoaplicabilidade do disposto no ordenamento constitucional original. Argumentou-se que o sistema financeiro não estaria regulado no próprio texto constitucional. Esta regulação só seria obtida mediante Lei Complementar.

Tal argumentação propiciou que passasse quinze anos sem que houvesse a aplicação do parágrafo 3.º do artigo 192 da CF/88, findando com a Emenda Constitucional nº40/03 que retirou tal limitação dos juros. Na época o professor José Afonso da Silva, em seu livro de Direito Constitucional, era favorável à aplicação imediata das normas limitadoras de juros.

*In verbis:*

Está previsto no parágrafo 3.º do artigo 192, que as taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indireta referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

Este dispositivo causou muita celeuma e muita controvérsia quanto à sua aplicabilidade.

Pronunciamo-nos, pela imprensa, a favor da sua aplicabilidade imediata, porque se trata de uma norma autônoma, não subordinada à lei prevista no *caput* do artigo. Todo parágrafo, quando tecnicamente bem situado (e este não está, porque contém autonomia de artigo), liga-se ao conteúdo do artigo, mas tem autonomia normativa. Veja-se, por exemplo, o parágrafo 1º do mesmo artigo 192. Ele disciplina assunto que consta dos incs. I e II, mas suas determinações, por si, são autônomas, pois uma vez outorgada qualquer autorização, imediatamente ela fica sujeita às limitações impostas no citado parágrafo.

Se o texto, em causa, fosse um inciso do artigo, embora com normatividade formal autônoma, ficaria na dependência do que viesse a estabelecer a lei complementar. Mas,

tendo sido organizado num parágrafo, com normatividade autônoma, sem referir-se a qualquer previsão legal ulterior, detém a eficácia plena e aplicabilidade imediata. O dispositivo, aliás, tem autonomia de artigo, mas a preocupação, muitas e muitas vezes revelada ao longo da elaboração constitucional, no sentido de que a Carta Magna de 1988 não aparecesse com demasiado número de artigos, levou a Relatoria do texto a reduzir artigos a parágrafos e uns e outros, não raro, a incisos. Isso, no caso em exame, não prejudica a eficácia do texto.

“Juros reais” os economistas e financistas sabem que são aqueles que constituem valores efetivos, e se constituem sobre toda a desvalorização da moeda. Revelam ganho efetivo e não simples modo de corrigir desvalorização monetária.

As cláusulas contratuais que estipulem juros superiores são nulas. A cobrança acima dos limites estabelecidos, diz o texto, será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei dispuser. Neste particular, parece-nos que a velha lei de usura (Dec. 22.626/33) ainda está em vigor. (SILVA, 2000, p. 805).

Durante os quinze anos de vigência da limitação de juros, o Estado brasileiro teve profundos desequilíbrios econômico-financeiros. A inflação subiu e desceu a patamares completamente irracionais. Tal fato fortaleceu o afastamento (f...f...f...) da normativa constitucional original. Com o afastamento o consumidor perdeu o instrumento principal e principiológico de proteção contra os juros extorsivos e elevados praticados pelo mercado financeiro.

Quando a inflação estava elevada não se percebia o quanto os juros reais eram igualmente elevados, porque estavam misturados parcela inflacionária e juros. Quando o Estado passou a ter relativo equilíbrio econômico e as contas públicas não estavam tão gritantemente desequilibradas, os juros reais foram puxados e guiados pelas políticas governamentais. Taxas de juros que foram pagas por todos os consumidores.

No período de 2006 a 2008 a inflação estava sob controle e as políticas fiscal e monetária foram expansionistas. A taxa de juros praticada pelo governo foi reduzindo-se gradativamente nos períodos de 2005 a 2008, onde em 2005 a Taxa Selic estava na casa de 19,5 %, em 2008 ela já estava na casa de 11,75 %. Essa redução das taxas refletiu no bolso dos consumidores, pois o mercado baixou as taxas de juros ao consumidor final de empréstimos. Em compensação, diante de taxas baixas o consumidor começou a pegar cada vez mais empréstimos. Agora as contas desequilibradas passaram a ser do cidadão que tomou empréstimos, gastou no cartão de crédito e passou a comer hoje a remuneração de amanhã.

Ocorre que quando o consumidor, tomador de empréstimo, passou a comprometer sua renda presente e futura com empréstimos, ficando permanentemente dependente do sistema financeiro, pois todo mês tem que tomar emprestado novos recursos para custear seu dia a dia, em virtude de sua renda do mês já está comprometida com o pagamento de empréstimos anteriores. Esta dependência o torna vulnerável e refém do sistema, sem poder de resistência, quanto ao não tomar novos empréstimos com taxas de juros mais elevadas.

Vale salientar que o próprio Estado, até o advento da Emenda Constitucional n.º 40/03, e depois desta, era um dos grandes estimuladores de taxas de juros altas, pois a própria Taxa Selic, em 2005, estava na casa de 19,5 %, portanto, acima do regramento constitucional. Nos anos que sucederam, de 2005 a 2008, essas taxas foram reduzidas gradativamente a um patamar de 11,75 %, chegando este em 2008, tendo atingido nos anos subsequentes patamares de 8 %.



O ciclo expansionista brasileiro foi quebrado em virtude do mercado financeiro norte americano, em 2008, com a falência do banco Lehman Brothers, e a partir dali os reflexos vieram para o Brasil. A quebra do banco produziu uma forte queda na oferta de crédito para o mundo todo, inclusive para o Brasil e diante de tantas incertezas, as taxas de juros, naquele momento, precisavam de uma intervenção estatal para garantir os níveis de consumo existentes no Brasil. O objetivo era evitar uma freada repentina no consumo de maneira a comprometer a indústria nacional.

Com a crise internacional, o governo brasileiro deu como resposta uma política expansionista na área fiscal e monetária, trazendo a redução da Taxa Selic, que ficou em 8,75 % entre julho de 2009 e março de 2010. O aumento do crédito no sistema financeiro, especialmente com o crescimento de recursos direcionados para a população reduziu as taxas de juros e propiciou um endividamento dos cidadãos no Brasil. Quando essas taxas se elevaram o cidadão estava refém do sistema, tendo que pagar os juros altos.

Houve redução de impostos e, apesar da queda de receitas do governo, a política de rendas foi mantida com reajustes do salário mínimo, aumento de transferências e elevação da despesa com previdência social, abono salarial, e ainda o seguro desemprego. Neste contexto, viu-se uma redução por parte do mercado das taxas de juros, redução esta que foi impulsionada pelo próprio governo, demonstrando que um dos principais responsáveis pelas taxas de juros elevadas é o próprio Estado. Isso significa que o cidadão não tem este como seu aliado quando o Estado deseja elevar os juros. Seria justo que o cidadão pague juros mais altos e sofra um superendividamento em virtude de políticas econômicas, governistas sazonais? O Estado brasileiro precisa de Políticas de Estado e não de Governo.

Como se vê, pelos históricos dos acontecimentos de 2003 até 2009, percebe-se claramente que o mercado e o Estado são os dois maiores influenciadores nas taxas de juros e ainda que presente um regramento constitucional, o mesmo foi retirado da Constituição para atender ao interesse do mercado. Posteriormente, pelo interesse econômico do Estado de superação de uma crise, o próprio Estado impulsionou a queda dos juros no Brasil naquela época.

Apesar de todo o contexto econômico e do regramento constitucional, o consumidor na matéria de juros, diante do que aconteceu ao longo dos últimos anos, teve como saída, tão somente, sujeitar-se ao mercado financeiro, uma vez que as regras do Código de Defesa do Consumidor foram excluídas na questão dos juros.

O fato é que as políticas econômicas adotadas pelo Brasil e as regras de mercado fizeram com que os consumidores brasileiros tivessem que se sujeitar a uma das taxas de juros mais elevadas do mundo, em que ocorreu até o fim de um regramento constitucional que poderia protegê-lo contra a usura sem limite do mercado.

### ■ 3 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O REGRAMENTO SOBRE OS JUROS

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) foi um dos grandes instrumentos de defesa da cidadania implementado no Brasil. A normatização brasileira surge como uma das mais avançadas

do mundo. Contudo, mesmo com o direito do consumidor protegido por uma lei específica desde 1990, as violações no mundo real nas relações de consumo ainda são gritantes.

O Código de Defesa do Consumidor foi interpretado várias vezes e excluído e incluídas situações de acordo com a força do mercado. E, em relação às Instituições Financeiras, estas interpretações foram no sentido de excluir da relação de consumo o maior número de itens possíveis.

Vale salientar que, mesmo não acobertado pelo Código de Defesa do Consumidor no sentido estrito de consumidor, o contratante de um empréstimo, o tomador de dinheiro e pagante de juros, está obtendo produto e serviço.

O cliente de uma instituição financeira enfrenta filas, paga taxas de serviços e outros itens. Estes elementos periféricos são realmente protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor. Contudo, os juros em si, foram excluídos da proteção do CDC.

O cliente bancário é consumidor para os efeitos da Lei n.º 8.078 de 11 de setembro de 1990, sendo perfeitamente aplicável à normativa nas relações contratuais firmadas junto às instituições financeiras, porém já existiu posição em contrário por parte do judiciário.

O Superior Tribunal de Justiça no âmbito da segunda Seção externou o entendimento de que a aquisição de bens ou a utilização de serviços por pessoa natural ou jurídica com o escopo de implementar ou incrementar uma atividade negocial, não é considerado relação de consumo, e sim uma atividade de consumo intermediária. Sob este fundamento, estaria afastada a incidência do CDC.

Tal posição do STJ não prevaleceu, ficando os serviços bancários sujeitos a relação de consumo. Contudo, no que se refere aos juros, o entendimento foi o de completa exclusão. A sujeição das instituições financeiras ao CDC foi excluída quanto ao que se refere ao custo das operações passivas praticadas na exploração da intermediação de dinheiro na economia. Ou seja, quando se trata de moeda, taxas de juros, câmbio e outros agregados monetários, a competência é do Banco Central do Brasil. Fica excluída das regras postas pelo CDC, portanto, a questão dos juros.

Uma vez excluída da incidência do CDC, a fixação e cobrança das taxas de juros aplicáveis em operações financeiras realizadas por instituições financeiras, restou ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional (CMN), nos exercícios de suas capacidades normativas e regulatórias. Cabe a estes organismos exercerem o controle e a fiscalização. Tudo nos termos estabelecidos na Lei n.º 4.595/64, em especial no artigo 4.º.

Deve ser observado que o CDC foi excluído desta questão dos juros, mas não o Estado. Em que pese não se configure uma relação de consumo no sentido estrito nos termos consolidados no sistema jurídico pátrio, trata-se de uma relação em que está presente os elementos típicos que fizeram surgir a normatização de proteção ao consumidor.

Está presente a desigualdade de forças entre as partes. O tomador de um empréstimo normalmente está diante de um contrato de adesão, o qual não conhece os elementos e consequências jurídicas. Portanto, ele normalmente é vulnerável, hipossuficiente e necessita do dinheiro que está tomando emprestado. Assim, de regra, não tem muita escolha e tomará o dinheiro ao juro que estiver disponível. Trata-se de uma relação em que de um lado são impostas as regras e do outro cabe apenas aceitá-las incondicionalmente.

Resta pacífico que o Código de Defesa do Consumidor não se aplica quando se trata de juros, mas também é clara a relação negocial desequilibrada que necessita de intervenção efetiva estatal.

## 4 INTERVENÇÃO ESTATAL E REDUÇÃO DAS TAXAS DE JUROS

O desequilíbrio das contas públicas brasileiras é crescente, gerando graves repercussões econômicas e impulsionando mais crise. Veja-se o crescimento da despesa com juros e serviços da dívida pagos pelo Brasil de 2000 até 2015.

Figura 1: Despesas com juros da dívida



FONTE: BRASIL, 2016.

Estes juros pagos pelo Estado acabam por estimular o crescimento dos juros na iniciativa privada também. Se a taxa de juros paga pela nação é maior do que a taxa de juros a qual o mercado privado está disposto a pagar, este setor privado não irá tomar emprestado o dinheiro. O empresário capitalista financeiro não irá emprestar para o setor privado numa taxa menor do que a que ele empresta para o setor público. Não há idealismo romântico neste segmento. Vale quem paga mais. Nesta hipótese se o mercado privado deseja os recursos terá que pagar valores melhores que o setor público. Ou seja, o setor privado vai onerar seus custos com o pagamento de juros.

O Estado, portanto, é a mola impulsionadora dos juros altos, o que deixa o consumidor tomador de empréstimos mais vulnerável, pois o Estado está competindo com ele pelos recursos disponíveis no mercado.

Para pagar os juros, o Estado estará redirecionado ou retirando dinheiro de outras dotações orçamentárias, inclusive de investimentos e outros serviços que poderiam ser ofertados à sociedade. Desse modo, uma grande parcela das despesas do Estado brasileiro é afetada com o pagamento de juros da dívida pública. A principal fonte de receita estatal atual é a tributária. Isso significa que grande parcela destes tributos está sendo utilizada para financiar juros e serviço da dívida, ao invés de saúde, educação, segurança e outros serviços públicos de efetivo usufruto da sociedade.

Com o intuito de garantir o pagamento de juros o Estado brasileiro está debatendo e aprovando no Congresso Nacional a PEC 241, que busca mais corte de despesas de serviços de interesse da sociedade, evidenciando que o preço da ineficiência, da corrupção, dos erros econômicos, que gera a crise, será pago pela sociedade de massa (quem mais depende dos serviços estatais).

A fatia gasta com amortização da dívida e juros, em 2014, representou mais de quarenta por cento da despesa estatal brasileira. A opção da nação brasileira com a PEC 241 aumenta esta fatia, pois cria limites para as despesas em geral e deixa o pagamento de juros ilimitados.

E, não existe, nos projetos atuais de equilíbrio fiscal do Estado brasileiro, qualquer regra para redução da despesa com juros e serviços da dívida. Não há qualquer proposta que impulsione os juros para baixo. Mas, deve-se observar que há quem defenda que não existe como serem regulados os juros e a moeda. Seria impossível porque é mercado. A intervenção redundaria em fuga dos capitais, ou seria o fim do mercado e sua livre flutuação. Esta afirmativa, entretanto, é política ideológica liberal de estímulo a uma competição agressiva de mercado e tendente a gerar mais desigualdades sociais.

Hoje se assiste inerte a uma retirada de recursos públicos para custear juros em patamares irrazoáveis. Estes patamares se refletem em patamares irrazoáveis também para o cidadão e, portanto, repercute nas finanças familiares.

O argumento do Estado para taxas de juros elevados é conter a inflação e pagar despesas públicas. Ou seja, o Estado, assim como as famílias estão reféns do mercado num ciclo vicioso.

Os tributos utilizados para o pagamento dos juros são os recolhidos a partir do mercado produtivo e dos impostos sobre o trabalho. O pagamento de juros é, e deve ser, prioridade para garantir a credibilidade econômica nacional e internacional, porém não significa a inércia completa de políticas públicas que freiem o crescimento ilimitado desses.

Quando a taxa de juros é elevada, os capitais migram em busca desta remuneração. Ocorre que a taxa de juros elevada não gera emprego e renda, gera apenas dinheiro. Trata-se de dinheiro gerando dinheiro. É o capitalismo financeiro destronando o capitalismo industrial; é a substituição do “chão da fábrica” pelo colarinho engravatado dos escritórios; e é também o fim do emprego de massa e daquelas atividades econômicas que realmente produzem.

Este fortalecimento do capitalismo industrial fragiliza ainda mais a relação do consumidor nas tomadas de empréstimos. O orçamento familiar passou a ter incluído em suas despesas o pagamento de juros em patamar dos mais elevados do mundo. E o que é mais grave é que o superendividamento da família brasileira não é focado para investimentos que propiciem um retorno a médio e longo prazo, sim, apenas para custear o seu dia a dia. Mas como resistir a estes juros elevados cobrados pelo mercado?

A resposta é que individualmente o cidadão não tem como. Somente uma ação estatal, com uma política pública de intervenção no sistema poderia proteger este cidadão refém.

As taxas de juros têm por base a Selic, acrescida dos chamados SPREDS bancários. Ou seja, a taxa de juros será no mínimo a Selic. Se a taxa Selic é mantida em valores elevados, os juros conseqüentemente são puxados para valores também elevados.

### Quadro 1: Taxa de juros Selic

MÊS/ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
JANEIRO	1,46 %	1,27 %	1,53 %	1,97 %	1,27 %	1,38 %	1,43 %	1,08 %	0,93 %
FEVEREIRO	1,45 %	1,02 %	1,25 %	1,83 %	1,08 %	1,22 %	1,15 %	0,87 %	0,80 %
MARÇO	1,45 %	1,26 %	1,37 %	1,78 %	1,38 %	1,53 %	1,42 %	1,05 %	0,84 %
ABRIL	1,30 %	1,19 %	1,48 %	1,87 %	1,18 %	1,41 %	1,08 %	0,94 %	0,90 %
MAIO	1,49 %	1,34 %	1,41 %	1,97 %	1,23 %	1,50 %	1,28 %	1,03 %	0,88 %
JUNHO	1,39 %	1,27 %	1,33 %	1,86 %	1,23 %	1,59 %	1,18 %	0,91 %	0,96 %
JULHO	1,31 %	1,50 %	1,54 %	2,08 %	1,29 %	1,59 %	1,17 %	0,97 %	1,07 %
AGOSTO	1,41 %	1,60 %	1,44 %	1,77 %	1,29 %	1,66 %	1,26 %	0,99 %	1,02 %
SETEMBRO	1,22 %	1,32 %	1,38 %	1,68 %	1,25 %	1,50 %	1,06 %	0,80 %	1,10 %
OUTUBRO	1,29 %	1,53 %	1,65 %	1,64 %	1,21 %	1,41 %	1,09 %	0,93 %	1,18 %
NOVEMBRO	1,22 %	1,39 %	1,54 %	1,34 %	1,25 %	1,38 %	1,02 %	0,84 %	1,02 %
DEZEMBRO	1,20 %	1,39 %	1,74 %	1,37 %	1,48 %	1,47 %	0,99 %	0,84 %	1,12 %

MÊS/ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
JANEIRO	1,05 %	0,66 %	0,86 %	0,89 %	0,60 %	0,85 %	0,94 %	1,06 %
FEVEREIRO	0,86 %	0,59 %	0,84 %	0,75 %	0,49 %	0,79 %	0,82 %	1,00 %
MARÇO	0,97 %	0,76 %	0,92 %	0,82 %	0,55 %	0,77 %	1,04 %	1,16 %
ABRIL	0,84 %	0,67 %	0,84 %	0,71 %	0,61 %	0,82 %	0,95 %	1,06 %
MAIO	0,77 %	0,75 %	0,99 %	0,74 %	0,60 %	0,87 %	0,99 %	1,11 %
JUNHO	0,76 %	0,79 %	0,96 %	0,64 %	0,61 %	0,82 %	1,07 %	1,16 %
JULHO	0,79 %	0,86 %	0,97 %	0,68 %	0,72 %	0,95 %	1,18 %	1,11 %
AGOSTO	0,69 %	0,89 %	1,07 %	0,69 %	0,71 %	0,87 %	1,11 %	1,22 %
SETEMBRO	0,69 %	0,85 %	0,94 %	0,54 %	0,71 %	0,91 %	1,11 %	
OUTUBRO	0,69 %	0,81 %	0,88 %	0,61 %	0,81 %	0,95 %	1,11 %	
NOVEMBRO	0,66 %	0,81 %	0,86 %	0,55 %	0,72 %	0,84 %	1,06 %	
DEZEMBRO	0,73 %	0,93 %	0,91 %	0,55 %	0,79 %	0,96 %	1,16 %	

FONTE: BRASIL, 2018.

Se as taxas de juros pagos pelo Estado sem qualquer risco são elevadas, por que alguém iria aplicar seus recursos numa atividade econômica que implica todo o conjunto de riscos? E, ocorrendo todos os riscos, ainda ter uma taxa de retorno (lucro) inferior às taxas de juros?

O Estado é um dos maiores responsáveis pela elevação da taxa de juros e um dos maiores estimuladores desta política de pagamento de juros. E a política de pagamento de juros tem sido uma prática cada vez mais forte.

**Quadro 2: Despesas com juros da dívida**

ANO	JUROS DA DIVIDA (R\$ BILHÕES)
2000	38,8
2001	52,8
2002	55,3
2003	65,7
2004	73.934,5
2005	89.839,6
2006	151.151,9
2007	140.311,8
2008	110.193,5
2009	124.609,2
2010	122.422,1
2011	131.122,4
2012	135.057,6
2013	141.706,0
2014	170.552,0
2015	567.610,9

FONTES: BRASIL, 2016.

Desta feita o Estado deve e pode intervir para redução das taxas de juros, e o início desta política passa pelos próprios pagamentos de juros e definição de taxa Selic mais baixa. Mas, se o Estado é o maior pagador de juros, que dirá o cidadão. Estes juros elevados precisam ser reduzidos, pois do contrário, o consumidor, em sentido lato, continuará numa rota que poderá desaguar na impossibilidade absoluta de pagar suas dívidas.

## 5 A CRISE E A NECESSIDADE DE NOVOS PARADIGMAS

Na abertura de seu livro, ao fazer referência a Albert Schweitzer, Carson resumiu a essência de seu pensamento de crise: “O Homem perdeu a sua capacidade de prever e de prevenir. Ele acabará destruindo a Terra”. (CARSON, 1969, p. 7) E, essa ideia, talvez seja a mais grave deste contexto de crise. A falta de capacidade humana de prever e prevenir tem acarretado graves problemas sociais. Piketty (2014) apresenta uma análise do Capital sob uma nova perspectiva demonstrando a necessidade dos mais ricos arcarem com os custos do Estado, sem necessariamente ocorrer a mudança completa do modelo econômico de Estado. Faz também uma crítica às posições doutrinárias tradicionais das duas propostas de modelo econômicos, que se rivalizam o liberal *versus* o social:

Os economistas conservadores ou liberais tendem a sublinhar que o crescimento beneficia a todos: eles são, portanto, muito presos à tese de uma completa estabilidade da divisão capital-trabalho, propensos a negligenciar, às vezes, os dados ou os períodos que indicam elevação da participação do capital. Em contrapartida, os economistas marxistas têm a tendência de querer demonstrar, custe o que custar, que a participação do capital se expande sempre e que os salários ficam estagnados, mesmo que isso exija que se torture um pouco os dados.

As duas posições são criticadas por vários autores que entendem insuficientes para a solução dos problemas atuais. De um lado a posição favorável ao Estado intervencionista e de outro a que adota certo ceticismo quanto à capacidade ou à oportunidade dessa intervenção, normalmente, portanto, favorável ao Estado Liberal. Estas posições apresentadas devem ser vistas apenas como arquétipos, havendo uma pluralidade no que diz respeito a posições intermediárias. É, neste contexto, que se desenvolve a questão da atividade estatal de prestação de serviços públicos, em que o Estado amplia ou reduz o espectro do que considera serviço público de acordo com o nível de intervencionismo politicamente desejado. Na teoria *smithiana* os agentes se autorregulariam como se fossem uma “mão invisível” (SHLEIFER, 1998, pp. 3-5) ordenasse o processo competitivo para uma trajetória de maior bem-estar. Neste Estado Liberal mínimo não seria necessário intervenção direta do Estado na economia; os serviços públicos seriam só os essenciais. A esse modelo se contrapõe a noção de que cabe ao Estado a função corretora da economia, o que segundo e Shleifer e Vishny (1998, pp. 3-5) se semelha a uma “mão que ajuda”. Nesta versão, criticada por estes autores, o Estado incorre no risco de ser demasiado intervencionista, uma vez que se torna provedor de uma pluralidade de serviços públicos. Propuseram, ainda, posição intermediária, que assume, figurativamente, a imagem do modelo da “mão que afana” (SHLEIFER, 1998, pp. 3-5). A partir desta visão cética, caberia ao Estado ter um desenho institucional que possibilitasse o seu eficaz funcionamento, com custo mínimo para os cidadãos que sustentam a máquina administrativa. Há, assim, necessidade de um controle dos dispêndios públicos, sem exageros. O Estado deve transferir à iniciativa privada certas obrigações. Dada a natureza destas obrigações transferidas deve haver uma regulação estatal para que essa iniciativa privada tenha limites. Garantindo, assim, o respeito aos direitos sociais, além de um desenvolvimento sustentável. A questão é como fazer isso? Aqui surge a ideia de solucionar a necessidade de intervenção do Estado por meio da tributação extrafiscal, que proporcionaria mais efetividade na indução estatal ao desenvolvimento.

A sociedade moderna atual tem paradigmas diferentes dos existentes no passado. Novos parâmetros exigem novos desafios. A título de exemplo pode ser citado o caso da longevidade das pessoas que altera toda uma base previdenciária. As pessoas estão vivendo mais e usufruindo de benefícios previdenciários por mais tempo, comprometendo seriamente o custeio de todo o sistema, que começa a dar sinais de colapso. Assim, de onde tirar os recursos necessários para o custeio desse acréscimo de despesa? Seria justa a redução de benefícios? Acrescente-se a isso o fato de que surgem novos modelos de família todo dia, desenhados fora dos sistemas jurídico e moral, do senso comum. E, o judiciário e os novos regramentos legais muitas vezes têm estendido benefícios previdenciários a estes novos familiares. Estes modelos diversos geram tensões sociais e findam por tornar a crise mais aguda. A diversidade de modelos, a falta de diálogo, o isolamento

em ilhas de conhecimento ou tribos sócio culturais, a fome e as desigualdades sociais agudas são algumas das evidências da crise presente e seu desenho de insustentabilidade de modelo social e econômico atual para o futuro.

No contexto de crise, poder-se-ia adotar uma posição crítica da luta de classes e não positivista, contudo negar o sistema jurídico vigente seria negar a possibilidade de utilização do sistema para dar a solução dos problemas. No positivismo clássico este debate não teria espaço. Mas, na concepção de Habermans (1997), é possível o debate alicerçado num direito positivo factível.

É também a partir do olhar de Habermans que se pode ter uma visão contextualizada do que representou a economia política para os autores mais representativos desta, para isso o autor faz um passeio de Smith a Marx:

Com Adam Smith e Ricardo é desenvolvida uma economia política que concebe a sociedade civil como uma esfera de intercâmbio de mercadorias e de trabalho social anonimamente regida pelo Direito. No despertar da economia política Hegel denominou-a “sistema das necessidades “no qual os indivíduos tiveram toda a sua verdadeira liberdade subtraída — finalmente, Marx, como um crítico da economia política, nada mais viu na anatomia da sociedade civil do que as estruturas mediante as quais o processo de autovalorização do capital teve lugar sobre as cabeças dos indivíduos alienados, dando origem a formas sempre mais drásticas de desigualdade social. Assim, a partir de um conjunto de condições possibilitadoras e autorizativas da liberdade, sob o qual os indivíduos voluntária e conscientemente possam se associar e submeter o processo social ao seu controle, a sociedade civil metamorfoseia-se em um sistema de dominação anônima que se torna independente das intenções dos indivíduos inconscientemente socializados e responde unicamente à sua própria lógica, submetendo a sociedade como um todo aos imperativos economicamente decodificados de sua auto-estabilização.

Com essa mudança de perspectiva alcançada pela economia política e por sua crítica, a categoria do Direito perdeu o seu papel teórico-chave. A reprodução da vida social não apenas é por demais complexa para ser compreendida pelas fracas razões do Direito Racional, mas os mecanismos de integração social são, parece-nos agora, de uma natureza inteiramente distinta, não-normativa. A compreensão da anatomia da sociedade civil em termos de economia política tem um efeito desmascarador: relações não de ordem jurídica, mas de produção constituem o esqueleto (do quadro de trabalho estrutural) que sustenta a aglutinação do organismo social. Muito antes que o quadro clínico fosse exposto pelas veneráveis metáforas do processo de construção o direito já pertence à superestrutura política, descansando sob a base econômica de uma sociedade em que o comando de uma classe social sobre as outras é exercido na forma apolítica do poder privado sobre os meios de produção. O círculo recorrentemente fechado de produção e reprodução dos valores de troca realiza-se mediante as conquistas socialmente integradoras do Direito Moderno, reduzindo-o a um epifenômeno. Com isso, o mecanismo do mercado desvelado e analisado pela economia política também adquire a sua liderança na teoria social. O modelo realista de uma associação não-intencional e anônima, ocorrendo por detrás dos atores, desloca o modelo idealista de uma associação que os sujeitos jurídicos intencionalmente criam e constantemente sustentam. (HABERMAS, 1997, pp. 68/69. Adaptado)



Habermans retira qualquer percepção inocente da análise das estruturas tributárias existentes. As estruturas de tributação atual observam os interesses das macroestruturas pré-concebidas no século passado, que ainda não se modificaram por força de uma produção e reprodução de valores dentro de um circuito fechado. Não se modificou em virtude dos interesses daqueles que controlam o poder. Ressalte-se, contudo a construção de uma nova proposta de estrutura tributária não pode advir da implosão das antigas, pois poderia gerar caos generalizado na sociedade, e sim de um processo de ajuste a uma nova realidade. Ajuste aos novos paradigmas. A economia atual não tem mais como principal foco o capitalismo industrial e sim o capitalismo financeiro. No Brasil isso é mais evidente, pois o mercado financeiro especulativo e de juros se torna o principal atrativo para os investidores, contudo não é aquele que paga o maior volume de tributos.

O novo paradigma é uma política de estado que altere o ciclo vicioso instalado contra o consumidor. O Estado necessita reduzir o pagamento de juros e não ampliar.

Se o Estado paga juros, o cidadão paga duas vezes, pois paga este juro quando paga os tributos que são destinados ao custeio destes juros e paga novamente os juros de seu próprio empréstimo.

Imagine três grupos de numerários financeiros. Grupo A: Capitais remunerados com juros; Grupo B: Setor privado, que paga juros e impostos; Grupo C: Estado, que recebe impostos e paga juros.

O grupo B tem a opção de destinar recursos para o grupo A e para o grupo C. Quando destina para o grupo A, o dinheiro é usado para aumentar os capitais. No grupo A dinheiro só produz mais dinheiro. Torna-se o grupo A mais forte, com mais recursos.

Se o grupo B destina os recursos para o grupo C, o Estado pagará menos juros para o grupo A e gastará com bens, produtos e serviços. Se o grupo A não tem demanda para tomar dinheiro emprestado, baixará inevitavelmente o custo do dinheiro, pois assim mais facilmente obterá quem deseja tomar emprestado e o consumidor agradecerá com a redução dos juros.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos do consumidor fazem parte do rol dos direitos fundamentais e devem ser efetivados, seja com uso das normas do Código de Defesa do Consumidor, seja por outros mecanismos estatais. Fato é que a violação destes direitos é acobertada pelo próprio Estado.

No que se refere aos juros, o Estado deve intervir em favor do cidadão, contudo ele tem adotado políticas contra o cidadão, pois o próprio Estado contrata com taxas de juros extremamente elevadas, o que faz o mercado ter para quem emprestar em patamares surreais. A questão é como o Estado pode reduzir as taxas de juros já contratadas ou até não contratar o pagamento de juros exorbitantes? A solução talvez seja o uso de ferramentas fiscais.

O fato é que se o Estado não tomasse dinheiro emprestado, ele seria oferecido ao consumidor a um custo mais baixo. E até se o mercado pedisse valores mais elevados, o consumidor poderia se recusar momentaneamente para pressionar os juros para baixo.

Contudo, com os juros sendo pagos pelo Estado em patamares tão elevados, o consumidor não tem qualquer defesa ou capacidade de resistência aos elevados juros, pois se ele não paga o dano do capital, tem a certeza de que o Estado pagará.

A argumentação para a não-redução das taxas de juros é a possibilidade de descontrole econômico e início de um processo inflacionário. Ora enxugar ou reduzir o volume de moeda pelo pagamento de juros é, no mínimo, jogar contra a Nação, onerar as contas públicas e o cidadão que fica indefeso.

Então, questiona-se porque ao invés de se aumentar a taxa de juros, não se efetiva uma tributação mais forte sobre o mercado financeiro? Ou seja, todas as vezes que a economia estiver exigindo o “enxugamento de moeda no mercado”,<sup>1</sup> ao invés de se dar prejuízo à Nação, isso sem falar de ainda deixar fragilizado o cidadão na assunção de empréstimos, porque não se tributa extra fiscalmente o mercado financeiro? Desta feita com a tributação sobre o mercado financeiro é possível equilibrar as contas públicas e reduzir os valores que os cidadãos destinam ao pagamento de juros. Melhor o cidadão entregar numerários ao Estado para que este equilibre as contas públicas que aos banqueiros. E, com o equilíbrio de contas possa se assistir mais investimentos que garantam um pouco mais de desenvolvimento nacional.

Com o atual modelo de pagamento de juros elevados, o Estado Brasileiro, ao invés de ser instrumento de ajuste das desigualdades e redistribuição de renda, está sendo o canalizador dos recursos do setor produtivo para o setor financeiro. Reduzindo o chão de fábrica e ampliando o cassino (mercado financeiro), que nada produz de efetivo.

A questão dos juros, portanto, repercute na proteção jurídica do consumidor, *lato sensu*, da cidadania enquanto direito fundamental e no desenvolvimento da nação.

---

1 Menos dinheiro disponível para comprar produtos.

## ■ REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara. Comissão Mista de Orçamento. Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, 2014-2016. Brasília (DF), 2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/red\\_final/vol1/v01\\_23\\_quadro9.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2016/red_final/vol1/v01_23_quadro9.pdf)> Acesso em (INFORMAR)

\_\_\_\_\_. Receita Federal. Ministério da Fazenda. Juros da Taxa Selic. Brasília (DF), 2018. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/taxa-de-juros-selic>>.

CARSON, Raquel. **Primavera silenciosa**. Tradução: Raul de Polillo. 2. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. Tradução: Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SHLEIFER, Andrei e VISHNY, Robert W. **The Grabbing Hand: government pathologies and their cures**. Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

# O SISTEMA RECURSAL NO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

## *THE RECURSAL SYSTEM IN THE DIFFERENTIATED REGIME OF PUBLIC CONTRACTING*

**Elissandra Vaz Elias**

Graduada em Bacharel em Ciências Contábeis (UESPI)

Especialista em Contabilidade, Finanças e Orçamento Público – Faculdade Ademar Rosado

**Paulo Guilherme Soares Ximenes**

Graduado em Ciências Contábeis – Centro de Ensino Unificado de Teresina

Mestre em Contabilidade e Controladoria no Setor Público (FUCAPE)

Especialista em Contabilidade Pública e Orçamento Público - Centro de Ensino Unificado de Teresina

### **RESUMO**

O presente trabalho analisa de forma circunstanciada a sistemática recursal prevista no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/11). Inicialmente traz disposições gerais sobre as licitações públicas, expõe os pontos mais importantes da Lei nº 12.462/11 e do Decreto nº 7.581 que tratam do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, lei que inova nas contratações públicas e inaugura, não só uma nova modalidade licitacional, mas também cria uma nova dinâmica no procedimento, inclusive no que pertine aos recursos administrativos. Superada esta parte, é exposto o sistema recursal previsto no RDC e se faz um breve comparativo dos sistemas recursais previstos na lei nº 8.666/93 e lei nº 10.520/01, apresentando-se como um misto dos dois sistemas anteriores, com inovações que se adequam naturalmente a nova realidade procedimental, demonstrando a importância dos recursos administrativos nas licitações regidas pela lei do RDC, o aumento do controle popular, a diminuição da burocracia procedimental e o atendimento dos princípios da celeridade e economicidade.

**Palavras-chave:** Lei das Licitações. Recursos Administrativos nas Licitações. Regime Diferenciado de Contratação Pública. Sistema Recursal do RDC.

### **ABSTRACT**

The present work analyzes in a circumstantial way the recursal system foreseen in the Differentiated Regime of Public Contracts (Law no. 12.462 / 11). Initially bringing general positions on the public conditions, it exposes the most important points of Law 12,462 / 11 and of Decree No. 7,581 dealing with the Differentiated Regime of Public Procurement, a law that innovates in public contracting and inaugurated, not only a new bidding modality, but also creates a new dynamic without procedure, and is

not even noticeable to administrative resources. Once this part has been overcome, the recursal system provided for in the RDC is exposed and a brief comparison of the recursional systems provided for in Law 8,666 / 93 and Law 10,520 / 01 is presented, as a mixture of the two previous systems, with innovations naturally adapt the new procedural reality, demonstrating the importance of administrative resources in the licenses generalized by DRC law, increasing popular control, reducing procedural bureaucracy and meeting the principles of speed and economy.

**Keywords:** Law of Tenders. Administrative Resources in Bids. Differentiated Regime of Public Contracting. RDC's Recursal System.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo demonstrar de forma analítica o sistema recursal previsto na Lei 12.462/11, lei que inova no ordenamento jurídico brasileiro ao trazer uma nova dinâmica nas regras concernentes às licitações e contratações públicas, consagrando o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Dentre as peculiaridades, é apresentada uma nova sistemática em relação aos recursos administrativos que mescla disposições do sistema recursal da Lei 8.666/90 e Lei 10.520/02, além de inovações que se adéquam à nova realidade principiológica de celeridade, economicidade e mudanças no procedimento que a nova lei contempla.

Para realização deste estudo, foi realizada a utilização de livros sobre o tema, com o destaque especial para o renomado administrativista Marçal Justen Filho, que discorre sobre a temática licitações, além da pesquisa em legislações específicas, internet.

Inicialmente o presente trabalho apresentará a Lei 8.666/93 com suas disposições gerais e posteriormente tratará sobre o sistema recursal prevista na Lei 12.462/11, comparando com os demais e demonstrando suas inovações.

Importante frisar que a lei e sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro foram em vista da sua situação emergencial, atendendo anseios da administração pública federal em tornar o certame licitatório mais célere e econômico, minimizando a burocracia e procurando beneficiar o Estado Brasileiro do ponto de vista da qualidade nas contratações públicas.

A demonstração analítica do sistema recursal se apresenta sob a égide da nova realidade contemplada nas hipóteses de cabimento de aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, baseada nos princípios da economicidade e celeridade no certame licitatório, reduzindo a burocracia do sistema e inaugurando, por exemplo, uma fase recursal única, com o fito de dar vazão à nova realidade legal.

Inúmeras consequências da lei em comento que inicialmente veio contemplar um novo estilo de contratação para dar vazão às obras referentes à realização das Olimpíadas de 2016 e à Copa das Confederações e Copa do Mundo Fifa de 2014 e posteriormente teve o rol ampliado como se denotará adiante, serão observadas no âmbito da administração pública brasileira. Mas a presente obra vem a contemplar o importante instrumento de controle essencial para evitar arbitrariedades no uso dos recursos públicos e erros nos procedimentos licitatórios: o recurso administrativo no âmbito de tais procedimentos.

## ■ 2 LICITAÇÃO

Com o fito de resguardar os princípios constitucionais da isonomia e impessoalidade na atuação administrativa, o Estado quando pretende contratar com o particular, seja obra, serviço, comprar e alienar bens necessita obedecer a uma série de procedimentos que, combinados culminam com o que se entende por licitação pública.

Numa visão analítica a respeito do procedimento licitatório, são observáveis dois objetivos: o de proporcionar à administração pública a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso e o de assegurar a todos os interessados a oportunidade de concorrerem de forma isonômica a uma possível contratação com o Poder Público.

Importante destacar que a Administração sempre age na forma legal, baseada pelos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público. Destes princípios basilares se desdobram outros vários, como a impessoalidade e isonomia, claramente observados nos certames licitatórios.

A exigência do procedimento se extrai do próprio texto constitucional, no Art. 37, inc. XXI, CF, 1988.

A impessoalidade no sentido de que qualquer particular que preencha os requisitos estabelecidos no Edital previamente publicado possa participar do certame. A isonomia se desdobra na oportunidade de ampla participação por parte dos interessados e no tratamento equânime. Este pensamento é ratificado pelo ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, quando aduz “sendo um procedimento anterior ao próprio contrato, permite que várias pessoas ofereçam suas propostas, e, em consequência, permite também que lhe seja acolhida a mais vantajosa para a administração”.

A contratação mais vantajosa significa o melhor serviço pelo menor custo, mas os objetivos do procedimento licitatório vão além. De acordo com o Art. 3º da Lei 8.666/93, *in verbis*:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos”.

De posse destas considerações iniciais a respeito da utilização do procedimento licitatório nas contratações públicas, se extrai o conceito de licitação, como se vê adiante.

### 2.1 Conceito

No melhor entendimento de Hely Lopes Meirelles, “a licitação é uma sucessão ordenada de atos que desencadeiam, obedecem rigidamente ao estabelecido em lei e não admitem discricionariedade na sua realização, salvo na faixa em que a norma legal admite preferências técnicas e opções administrativas de conveniência e oportunidade”.

Celso Antônio Bandeira de Mello por sua vez, confirma a licitação como um procedimento administrativo, pois se trata de uma série de atos sucessivos, que possuem finalidade específica, mas, conjuntamente tendem a um ato final e conclusivo, em função do qual se harmonizam.

Outros doutrinadores colocam ainda a licitação como uma soma de atos e fatos administrativos que darão ensejo, ao final, à contratação. Ou seja, a soma de tais atos e fatos são o meio para um fim, que é a satisfação do interesse dos administrados, realizando-se assim a contratação mais vantajosa nos moldes da legislação.

### ■ 3 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas, conhecido pela sigla RDC, foi estabelecido em nosso ordenamento jurídico através da Lei nº 12.462/2011, e consiste em um novo regime de licitações e contratos para a Administração Pública brasileira.

No plano jurídico da constitucionalidade formal, a norma causou discussão acerca de seus dispositivos em virtude de sua possível inconstitucionalidade. A controvérsia teve início quando o RDC elaborou, preliminarmente, um regime licitatório e contratual para grandes eventos esportistas que seriam iniciados em 2013, com a Copa das Confederações, Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, tendo em vista que inicialmente o RDC era aplicável exclusivamente em obras, serviços e compras relacionadas aos eventos supramencionados.

Desse modo, para maior rapidez nas licitações e eficiência nas contratações, objetivando o recebimento desses eventos de tamanha importância, haja vista que a Lei nº 8.666/93 é demasiadamente burocrática, foi instituída a Medida Provisória nº 527/2011, convertida depois na Lei 12.462/2011, e por meio do Decreto nº 7581/2011, que regulamentou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas na Administração Pública Federal.

A legislação em destaque - Lei 12.462/2011 – criada inicialmente para os eventos esportivos que aconteceriam no país, foi passando por alterações, de modo que outras obras, serviços de engenharia e ações pudessem ser contempladas com o novo regime. A primeira delas se deu com a Lei 12.688/2012, que estabeleceu que o RDC fosse aplicável às licitações e contratos para a realização das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC compreende em um conjunto de obras de infraestrutura urbana, logística, social e energética do país, que são consideradas pelo Governo como indispensáveis ao desenvolvimento do Brasil.

Em seguida, por meio da Lei 12.722/2012, estendeu-se novamente o âmbito de alcance do RDC, passando a Lei 12.462/2011 a dispor que o RDC é aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino. Posteriormente, a Lei 12.745/2012, estabeleceu que o RDC também se aplicasse a obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Por último foi adotada a Medida Provisória nº 630/2013, que trouxe em seu conteúdo que as obras e serviços de engenharia para reforma, ampliação e construção de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo também poderão ser licitadas e contratadas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Em relação à execução indireta o RDC instituiu em seu art.8º um novo regime de execução contratual não prevista na Lei 8.666/93, chamado de contratação integrada, segundo se observa:

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

- I – empreitada por preço unitário;
- II – empreitada por preço global;
- III – contratação por tarefa;
- IV – empreitada integral; ou
- V – contratação integrada.

Na contratação integrada o projeto básico, executivo e a execução da obra devem ser executados pela mesma empresa, desde que econômico e tecnicamente justificado e tenha pelo menos uma das seguintes condições: inovação tecnológica, técnicas restritas, execução com diferentes metodologias.

De acordo com o RDC surgem algumas novidades como a possibilidade de contratações simultâneas de mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que não se trate de serviços de engenharia e não provoque perda de economia.

Além de também estabelecer remuneração variável de acordo com o desempenho da contratada. Mas que deve ser motivada e respeitada o limite orçamentário fixado pela administração pública.

Quanto ao procedimento de licitação do RDC observará as seguintes fases, nesta ordem (art.12):

- I – Preparatória;
- II – Publicação do instrumento convocatório;
- III – Apresentação de propostas ou lances;
- IV – Julgamento;
- V – Habilitação;
- VI – Recursal; e
- VII – Encerramento.

As licitações no regime diferenciado de contratação devem ser desempenhadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a preferencial.

## ■ 4 SISTEMA RECURSAL PREVISTO NO RDC

### 4.1 Iniciação

Os recursos administrativos interpostos no Regime Diferenciado de Contratações Públicas obedecem a regras específicas previstas na Lei 12.462/11, que na verdade é um misto das regras previstas nos sistemas recursais da Lei 8.666/93 (Lei Nacional de Licitações) e Lei 10.520/02 (Lei do Pregão), como se observa na prática. Como o RDC institui uma nova modalidade licitacional nas contratações públicas, conseqüentemente inova em diversos pontos, entre eles o Recurso Administrativo.



E, antes de ponderações a respeito do sistema recursal no RDC, é flagrante a necessidade de ponderações acerca das peculiaridades do Regime Diferenciado de Contratações.

#### **4.2 Fase recursal única.**

Existe previsão legal na Lei 12.462/11 de possibilidade de fase recursal única para o julgamento de todos os eventuais recursos interpostos pelos interessados. Nos art. 12, inc. VI e 27 da lei em comento, que tratam respectivamente, da ordem de fases a ser observada e estabelecimento de normas que norteiam o procedimento recursal.

De acordo com os mencionados dispositivos, a fase recursal se dará após o julgamento das propostas e da habilitação. Desta forma, durante a fase de recursos deverão ser analisadas as questões atinentes às duas fases que a antecederem. Ao final, todos os efeitos potencialmente identificados pelos licitantes poderão ser manifestados no momento oportuno para a interposição do recurso.

Numa visão geral, se denota uma série de similaridades com o sistema recursal previsto na Lei 10.520/02 (Lei do Pregão), no art. 4º, inc. XVIII. E isto se dá devido a previsão de inversão de fases no RDC, com o julgamento das propostas e dos lances anterior à fase de habilitação.

Diferentemente do Regime Geral previsto na Lei 8.666/93, que tem possibilidade de dupla fase recursal, a regra no RDC é Recurso Administrativo com fase única, no entanto existe a possibilidade de dupla fase recursal como se observará adiante.

#### **4.3 Possibilidade de alteração de fases e a dupla fase recursal.**

Apesar da regra geral do RDC asseverar a fase única do recurso, existe ainda a possibilidade de alteração da ordem de fases, sendo a fase de habilitação anterior à fase de julgamento dos lances ou propostas. É uma exceção à regra que possui previsão no art. 12, par. único da Lei 12.462/11 e art. 14, par. único do Decreto nº 7.581, que regulamenta a Lei 12.462/11.

Esta exceção se dará com a previsão editalícia, devidamente motivada. Desta maneira, haverá a possibilidade de interposição recursal em duas fases distintas: após a etapa de habilitação e depois do julgamento das propostas, como consequência da inversão de fases.

#### **4.4 O efeito suspensivo dos recursos no RDC.**

A lei 12.462/11 não possui nenhuma disposição acerca do efeito suspensivo nos recursos interpostos em fase única ou dupla. Sendo assim, natural seria o entendimento de pleno andamento do certame licitatório antes da apreciação do mérito recursal. Todavia, o art. 28 da lei em comento, exige, para o encerramento da licitação, o julgamento da fase recursal. Isto é, na prática o recurso impedirá ao menos o encerramento do procedimento licitatório, adjudicação do objeto, homologação da licitação e assinatura do contrato.

Além disso, é relevante reparar com atenção para previsões aparentemente contrárias que possuem reflexos práticos bastante significativos em licitações de RDC com “inversão de fases”.

O decreto não pode evidentemente opor-se a regra que se dispôs a regulamentar por razão de hierarquia das normas, muito embora possua previsão mais completa e clara sobre determinados pontos. Afinal, o recebimento das propostas apenas pelos licitantes já habilitados,

possibilita que os participantes já saibam previamente quem serão seus concorrentes, além de impossibilitar um controle de legalidade mais custoso quantos as decisões de habilitação por meio do Poder Judiciário: por esse regime, é inexecutável que licitantes inabilitados entreguem suas propostas após a abertura dos demais.

De qualquer forma, se conclui naturalmente que implicará efeito suspensivo automaticamente em ambas as etapas recursais também nos casos de inversão de fases, o que não ocorreria se a regra geral estabelecesse a entrega de ambos os envelopes na mesma ocasião.

#### **4.5 Prazo para a decisão do recurso.**

A Lei 12.462/11 e o Decreto 7.581, que regulamenta a mesma, contemplam previsão dispondo sobre o prazo certo para a Administração Pública julgar o recurso administrativo, sob sanção de apuração de responsabilidade, como se infere no art. 45, § 6º da citada lei. De acordo com procedimento evidenciado no RDC, o recurso estaria concluído no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis. Isso porque todos os atos se desencadearão de 05 em 05 dias úteis: desde a interposição, até a apresentação da resposta, análise pela autoridade que praticou o ato e sua remessa à autoridade superior, que igualmente terá 05 (cinco) dias úteis para analisar o recurso (art. 45, II, § 2º e §6º da Lei e arts. 54 § 1º, e 56 do Decreto 7.581).

Apesar de se tratar de previsão louvável, não é possível auferir ainda como será a rigidez do cumprimento desses prazos na rotina administrativa, posto que, a Lei 9.784 (Lei que dispõe os processos administrativos) que regula sobre prazo geral para julgamento de recursos é frequentemente ignorada.

No caso do RDC, entretanto, prevê-se o apuramento da responsabilidade do agente que se ausentar em decidir sobre o recurso administrativo no prazo legal. Desta maneira, espera-se que o trâmite seja conduzido de modo a diminuir o desrespeito ao prazo legal previsto.

#### **4.6 Manifestação imediata da intenção de recorrer**

Inovação marcante da Lei 12.462/11 também é a previsão de necessidade dos licitantes demonstrarem interesses na sessão a intenção em recorrer das decisões de pré-qualificação, habilitação e julgamento das propostas (art. 45, § 1º).

Tal assunto, também previsto para pregões (art. 3º, XVIII, da Lei nº 10.520), é apta a provocar a preclusão do direito de recorrer. Ambas diferenciam-se em virtude da previsão do RDC não conter nenhum dispositivo no sentido de exigir a intenção da motivação de recorrer no momento de sua manifestação. Assim, ainda que pareça razoável que o interessado indique (ainda que em tom genérico) os motivos de sua manifestação, isto não será justificativa para repulsar o recurso por ausência de compatibilidade com os motivos previamente manifestados.

Há, contudo, ponto relevante a ser enfrentada no que tange ao momento adequado para manifestar a intenção de recorrer e, em consequência, interpor o recurso de acordo com o sistema ordinário do RDC.

O Decreto nº 7.581, esclareceu o contido nos arts. 27 e 45, II, da Lei 12.462/11, tendo previsto que a intenção de recorrer deve ser manifestada “após o término de cada sessão” (art. 53). Ou seja, deve-se manifestar o intuito recursal após ambas as sessões, seja na de julgamento das propostas, seja na de habilitação.

No entanto, tal previsão gera dúvida no tocante ao processamento recursal: após a manifestação da intenção de recorrer, desenrolam-se automaticamente os demais fatos a ela inerentes, como apresentação das razões e contrarrazões. Nesse caso, poder-se-ia imaginar a existência de uma dupla fase recursal no sistema ordinário do RDC (após o julgamento das propostas e da fase de habilitação) o início do prazo para apresentação das razões e assim por diante.

Eis o espírito da norma, que visa a simplificar e uniformizar os atos em uma única fase, de modo a dar atendimento aos prazos previstos pelo art. 45, inc. II, § 2º e § 6º, da Lei 12.462, e do art. 56, do Decreto nº 7.581, que incluem uma série de atos sucessivos cuja sequência deve ser respeitada.

Dessa forma, a apresentação das razões recursais com o desencadeamento das demais etapas da fase seria praticada de forma simultânea. Todos os licitantes terão a oportunidade de apresentar suas razões recursais concomitantemente a contar da “lavratura da ata” (art. 45, inc. II, da Lei 12.462/11 e art. 54 do Decreto nº 7.581, que incluem uma série de atos sucessivos cuja sequência deve ser respeitada).

#### **4.7 Demais decisões que podem ensejar a interposição de recurso.**

Importa destacar que, além das decisões proferidas nas fases de habilitação e julgamento das propostas ou lances, são também passíveis de interposição de recurso outras decisões administrativas tomadas pela comissão de licitação.

Todas essas hipóteses estão elencadas no art. 45, inc. II, alíneas d a g, da Lei 12.462/11, e possuem exatamente a mesma disposição constante no art. 109, inc. II, alíneas c a f da Lei 8.666/93.

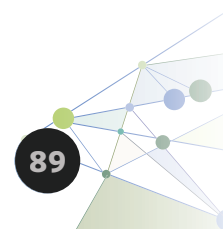
De outra banda, o Decreto nº 7.581 trata dos recursos a serem interpostos contra a imposição de sanção (alíneas f a g do art. 45, inc. II, da Lei 12.462/11) de forma separada. Contempla previsões nesse sentido nos arts. 68 e 111, § 1º, fixando-se o termo inicial da contagem do prazo de 05 (cinco) dias úteis para sua interposição.

No tocante aos efeitos dos recursos, apesar de inexistir previsão de efeito suspensivo automático, temos que é possível que a autoridade julgadora (de ofício ou mediante requerimento do interessado) suspensa à eficácia do ato decisório caso se comprove que a decisão recorrida representa receio de prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

Por fim, destaque-se que é cabível a interposição de recurso em face de decisões proferidas também em sede de pré-qualificação (art. 45, inc. II, a, da Lei 12.462/11 e art. 85 do Decreto nº 7.581). Nesta fase, mesmo ante a ausência de regulamentação acerca do efeito suspensivo, há que se considerar a suspensão automática da licitação, exatamente por não haver como levar o certame licitatório adiante sem encerrar a discussão sobre os participantes que foram excluídos das próximas etapas.

#### **4.8 Possibilidade de formulação de representação à autoridade superior.**

Da mesma maneira da Lei 8.666/93, o RDC faz previsão em seu sistema recursal sobre a possibilidade dos representados formularem representação nas hipóteses em que não caiba recurso hierárquico (art. 45, inc. III, da Lei 12.462/11). Neste caso, prazo para protocolo é de 05 (cinco) dias úteis contados da intimação do ato.



À rigor, a representação pode ser utilizada tanto por licitantes, na defesa de seus interesses individuais, como por terceiros interessados, invocando questões relacionadas com o interesse da coletividade, levando-se sempre em conta que tal representação não pode ser confundida com um mero “pedido de reconsideração”. Tal manifestação será submetida à autoridade máxima do órgão realizador da licitação.

Importa dizer também que a representação não será dotada de efeito suspensivo. Vale aqui a regra geral prevista na lei que rege os processos administrativos em âmbito federal (Lei 9.784), de modo que é facultado à autoridade promover a suspensão da eficácia da decisão contra a qual se volta a representação se a parte demonstrar a iminência do prejuízo (art. 61, par. único).

#### **4.9 A Impugnação ao edital e os pedidos de esclarecimentos.**

No RDC também são cabíveis pedido de esclarecimento e impugnação ao instrumento convocatório.

A matéria é disciplinada também no art. 45 do diploma legal diferenciado, que promove uma divisão nos prazos sem qualquer discriminação quanto à pessoa do impugnante: até 02 (dois) dias úteis antes da abertura das propostas para o caso de licitação para alienação de bens ou mesmo aquisição (art. 45, inc. I, al. A), e em até 05 (cinco) dias úteis de antecedência caso se trate de certame para a contratação de obras ou serviços (art. 45, inc. I, al. B).

De todo modo, o fato que é imprescindível que o interessado remeta sua impugnação ou requeira esclarecimentos dentro do prazo legal, invertidas as fases ou não, sob pena de se operar a decadência do direito de impugnar os termos do edital. Nesses casos, a não ser que se trate de defeito de ordem pública que possa ser reconhecido até mesmo de ofício pela comissão, o edital se convalida da forma como disposto e suas previsões deverão ser observadas até o final do certame licitatório, inclusive em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório que possui supedâneo no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, além de claramente disposto no art. 3º da Lei 12.462/11.

Frise-se que não há nenhuma restrição estipulada pelo dispositivo legal (art. 45 da Lei 12.462/11) acerca dos legitimados a oferecer a impugnação ou pedir esclarecimentos, de modo que este direito inequivocamente se estende ao cidadão. Isto possibilita um incremento do controle popular, corroborando com os princípios constitucionais aplicáveis.

Importante ressaltar, por fim, que muito embora não haja previsão expressa nesse sentido no RDC ou na Lei Geral de Licitações, as respostas aos esclarecimentos apresentam cunho vinculante para todos os envolvidos, incorporando-se aos termos do edital e obedecendo aos princípios da isonomia e possibilidade de amplitude de concorrência trazendo segurança jurídica aos licitantes e vantajosidade para a administração pública, tendo em vista que a concorrência se amplia.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Depois da análise pontual da sistemática recursal no RDC, se denota que existe uma conjugação de disposições tanto da Lei nº 8.666/93 (regime geral de licitações) quanto da Lei nº 10.520/01 (lei do pregão), instituindo uma nova modalidade licitatória. Além disso, possui também mecanismos

próprios que, muito embora por vezes se assemelhem às regulamentações já existentes, possuem diversas peculiaridades.

Na prática administrativa, o órgão que lançará o certame licitatório acabará por definir, como e quando será desenvolvida a fase recursal, se haverá ou não inversão de fases, dentre outras coisas, uma vez que o órgão promotor da licitação possui uma série de prerrogativas, de acordo com o art. 12 da Lei nº 12.462/11, desde que evidentemente justificadas. A partir daí, deverá se seguir a disciplina legal, que veicula inclusive um prazo para que a autoridade superior decida o recurso a contar do seu recebimento (art. 45, § 6º, da Lei, e art. 56 do Decreto 7.581). A contagem desses prazos segue a regra geral de prazos processuais, com exclusão do primeiro dia e inclusão do último (art. 45, 4º da Lei, e art. 55 e par. único do Decreto), considerando-se apenas os dias úteis no âmbito do órgão que está promovendo o certame para início e término desses prazos.

A data prevista para interposição desses recursos pelo sistema ordinário do RDC ocorrerá sempre da ata da sessão realizada para análise dos documentos de habilitação (que antecede a fase recursal), muito embora seja obrigatória a manifestação da intenção em recorrer logo após o término de cada sessão (art. 45, § 1º, da Lei 12.462/11, e art. 53 do Decreto 7.581), sob pena de preclusão. Diante disso, cabe às partes interessadas registrar imediatamente o seu inconformismo com algum ato que lhes seja desfavorável, relegando para o término do certame o processamento de toda a fase recursal (com a apresentação de razões, contrarrazões e submissão do recurso para análise à autoridade competente).

A Lei do RDC prevê também a possibilidade de se formular Representação, que segue o mesmo modelo daquela prevista na Lei nº 8.666/93, e impugnações e pedidos de esclarecimentos ao edital. Em geral, a sistemática recursal do RDC permite ampla possibilidade de controle dos atos pelos cidadãos em geral, desvinculados do certame licitatório.

Após vinte anos da promulgação da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93), com poucas mudanças substanciais, a Administração Pública brasileira ganha novas regras para licitar nos casos estritamente previstos na Lei nº 12.462/11, mudanças significativas são observadas nas novas regras procedimentais, trazendo consequências para toda a atuação administrativa, inclusive na análise dos Recursos Administrativos provenientes do novo Regime.

A sistemática recursal além de ser um misto dos sistemas recursais da Lei nº 8.666/93 e 10.520/02, tem peculiaridades que precisam ser observadas não só pela administração pública, mas também pelos licitantes e cidadãos em geral, contemplados de acordo com as novas regras, com a ampla capacidade recursal.

Todas estas novidades refletem não só a necessidade de desburocratização dos certames licitatórios para dar vazão às obras de infraestrutura que deram suporte aos eventos esportivos internacionais, as obras da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro, mas também oportunizar ampla participação dos cidadãos, além da nova realidade na atuação administrativa, contemplando celeridade, economicidade e eficiência, em contraposição à burocracia exacerbada do antigo regime, citando como exemplos as obras do Eixo Norte do projeto de integração do Rio São Francisco que trará garantia de abastecimento para 390 municípios e os empreendimentos da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

## ■ REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 14 fevereiro de 2018

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 ago. 2011. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm)>. Acesso em: 14 fevereiro de 2018

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pelo Decreto nº 8.251, de 2014). Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7581.htm)>. Acesso em: 14 fevereiro de 2018

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 14 fevereiro de 2018

\_\_\_\_\_. Lei 10.520, de 17 de julho de 2012. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2012. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2012/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2012/L10520.htm)>. Acesso em: 14 fevereiro de 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro; Lumen Juris, 22. ed., 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 39. ed., 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo; Malheiros, 30. ed., 2013.

# OBRASWEB: UMA ANÁLISE DOS 10 ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PIAUÍ

## *OBRASWEB: AN ANALYSIS OF THE 10 YEARS OF IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC WORKS CONTROL SYSTEM OF THE COURT OF AUDIT OF PIAUÍ*

**Roberto Cristian Albuquerque Olmos de Aguilera**

Mestre em Políticas de Desenvolvimento pela Universidade Federal do Piauí  
Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí desde agosto de 2005

### **RESUMO**

O presente artigo apresenta histórico do Sistema ObrasWEB do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), incluindo definição, planejamento e implementação nos anos de 2006-07, as Resoluções que deram e dão suporte legal ao seu funcionamento, as modificações para aperfeiçoamento do sistema ao longo dos exercícios fiscais e os principais resultados alcançados. O artigo também situa o sistema frente à necessidade de transparência nos gastos públicos. Por fim, este trabalho é concluído com a análise da eficiência de permeabilidade do referido sistema entre os jurisdicionados e sugestões de melhorias visando alcançar a excelência na transparência dos recursos aplicados em obras e serviços públicos de engenharia.

**Palavras-chave:** Sistema ObrasWEB. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Transparência. Fiscalização. Obras Públicas.

### **ABSTRACT**

This article presents a history of the ObrasWEB System of the Court of Audit of the State of Piauí (TCE-PI), including definition, planning and implementation in the years 2006-07, the Resolutions that gave and give legal support to its operation, the improvement of the system during the fiscal years and the main results achieved. The article also places the system in the face of the need for transparency in public spending. Finally, this work is concluded with the analysis of the efficiency of permeability of aforementioned system among the jurisdictions and suggestions for improvements aimed at achieving excellence in the transparency of the resources applied in public engineering works and services.

**Keywords:** ObrasWEB system. Court of Audit of the State of Piauí. Transparency. Oversight. Public Works.

## ■ 1 INTRODUÇÃO

Como parte integrante de toda e qualquer nação, as obras e serviços de engenharia se relacionam diretamente com o desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural, instalações aeroportuárias, estradas, edificações, dentre outros. Também fazem parte das áreas principais de sustentação de qualquer nação ou Estado: educação, saúde e segurança pública, com o planejamento, construção e reformas de escolas, universidades, hospitais, postos de saúde, delegacias, presídios, dentre outros.

Para que se construa uma economia competitiva, os investimentos em infraestrutura devem ser peça fundamental na composição das metas de desenvolvimento. Observando-se que o escoamento da produção de matérias-primas necessita de reaparelhamento e interligação de malha viária (estradas, ferrovias e hidrovias), o combate a doenças e endemias se faz com saneamento básico, a educação fundamental, média, superior e técnica potencializa-se com edificações e aparelhos esportivos adequados e saúde, com hospitais e postos de saúde em situação apropriada. Apenas para citar poucos exemplos.

Pode-se notar, portanto, que a Engenharia e seus membros constituintes (orçamento, planejamento, projetos, fiscalização, etc.) são de extrema importância para o desenvolvimento de um país, e não é diferente no caso do Brasil.

Segundo Sales (2017, p. 1), o Governo Federal do Brasil, no quadriênio de 2015-18, teve orçamento direcionado para obras com valor aproximado de cento e sessenta bilhões de reais. Mesmo em anos de retração econômica, os investimentos anuais ocupam uma parcela de quase 5 % do Produto Interno Bruto do Brasil.

Com investimentos na ordem de quarenta bilhões por exercício fiscal em obras e serviços de engenharia, o atual contexto brasileiro e mundial, referente a democracias institucionais, necessita de fortalecimento contínuo de práticas de transparência nos gastos públicos.

## ■ 2 O PAPEL DAS AGÊNCIAS E ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO PARA TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

De acordo com Madrigal (2017, p. 1):

A partir do processo de reforma e de modernização, o Estado redefiniu seu papel, deixando de ser o responsável exclusivo pelo desenvolvimento social e econômico, por meio da produção de bens e serviços, para se adaptar a uma nova função de “Estado Gerencial”. Essa reforma priorizou a transferência de determinadas atividades para o setor privado. [...] A transparência do Estado se realiza por meio do acesso dos cidadãos às informações governamentais, o que torna mais democrática e estreita as relações entre o Estado e a sociedade civil.

A disponibilização de informações acerca da utilização de verbas públicas, independente de finalidade e exercício, é, portanto, agora parte do Estado em si, confundindo-se com a própria aplicação de tais recursos. Não há como desmembrar aplicação da devida prestação de contas.



O papel das Agências de Controle Externo, tais como Tribunais de Contas e Ministério Público, é cada vez mais importante e necessário, aferindo a vitalidade do sistema de governança e da Administração Pública.

Sobre esta última, um dos conceitos inerentes, segundo ainda Madrigal (2017, p. 3), seria:

Administração Pública pode ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam como distribui e se exerce a autoridade política, bem como se atendem aos interesses públicos. Assim, a Administração Pública pode ser percebida como a estrutura do Poder Executivo que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal.

Estende-se tal conceito para os Poderes Jurídicos e Legislativos, uma vez que todas as ações tomadas, são, por princípio, de interesse público, como citados acima.

Cabe juízo, neste caso, também acrescentar que a transparência de tais atos, são de fato parte integrante do exercício dos poderes. Embora “Transparência” seja um conceito relativamente novo, advindo da democratização e não citada na Constituição Federal, se confunde com o Princípio da Eficiência e da Moralidade.

São de naturezas similares, relativo aos investimentos realizados, a execução orçamentária e a sua divulgação ampla, demonstrando boa-fé, eficiência dos atos administrativos e, por conseguinte, a moralidade de decisões, minimizando as suspeições acerca de uso indevido de verbas públicas.

Com relação a obras e serviços públicos de engenharia, reside fato de fragilidade especificamente com a fiscalização (braço derivativo da transparência). Isto ocorre, geralmente, porque as obras são fiscalizadas em exercícios fiscais posteriores, dificultando a análise e caracterização plena de possíveis desvios. Recuperação de estradas vicinais, por exemplo, quando fiscalizadas após um ano, ou após período de chuvas, já se possibilita a deterioração por fatores externos, não se podendo concluir se o serviço foi executado ou não em sua plenitude de contrato. O mesmo cabe para serviços de retelhamento, pinturas, recuperação asfáltica (tapa-buracos), dentre outros.

O ideal indica que todos os serviços devem ser fiscalizados concomitantemente à sua execução. E tal constatação é de primeira responsabilidade do controle interno dos municípios ou órgãos estaduais (no caso de jurisdicionados aos Tribunais de Contas Estaduais). Ocorre, no entanto, confronto de propósitos, uma vez que, em administrações más intencionadas, o controle interno é subordinado à própria administração. Acrescente-se também, a falta de aparelhagem e de pessoal qualificado para tal tarefa.

Citando o caso dos Tribunais de Contas, sejam municipais, estaduais ou da União, órgãos de controle externo, as obras e serviços públicos de engenharia são fiscalizadas por amostragem, complexidade e/ou valor do contrato e por meio de representações e denúncias.

Há, portanto, um volume considerável de recursos não fiscalizados, na ordem dos vinte bilhões reais, somente na esfera Federal, de acordo com o sítio oficial do Senado (2018, p. 1).

Não residiria nenhum problema em definição de objetos por amostragem, dado que quase todos elementos de pesquisa e norteadores de índices de qualidade e quantidade são realizados

e calculados por estatística aplicada, onde a amostragem é parte integrante. No entanto, em Estado Democrático ainda imaturo e com grande volatilidade à atuação incorreta referente aos investimentos em obras e serviços públicos de engenharia, se faz necessária a minimização dos erros, a maximização da fiscalização do volume de verbas aplicadas por parte do Controle Externo, e, não menos importante, a participação da própria população como ente fiscalizadora.

### ■ 3 A FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENGENHARIA: O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

Com embasamento ideológico citado no item anterior, é de suma importância situar a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) na fiscalização de recursos públicos aplicados em obras e serviços de engenharia.

De 1995 a 2016, o serviço de aferição de recursos públicos aplicados em obras e serviços de engenharia ficava a cargo de uma única divisão organizacional, que fazia parte da extinta Inspetoria de Obras e Serviços Públicos (IOSP).

A IOSP, além da divisão de engenharia, contava com outras divisões, dentre elas, a de fiscalização de concursos públicos e fiscalização de aposentadorias e pensões.

Em 1994, a Divisão de Engenharia contava com apenas 1 servidor efetivo, passando para dois efetivos em 1995 e para quatro efetivos em 2004.

Em 2005, com concurso público para provimento de vagas para Auditores Fiscais de Controle Externo com formação em Engenharia Civil, o quadro efetivo triplicou em 2006, contando, à época, com doze servidores efetivos na área de engenharia.

Somente em 2016, foi criada a Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, DFENG, que contava inicialmente com duas divisões. Ao final do mesmo ano, uma terceira divisão foi criada. Com isso, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que há tempos já se destacava dentre as demais Cortes de Contas Estaduais, passou a ser uma das três mais aparelhadas do Brasil, obtendo destaque em nível nacional, possuindo laboratório móvel para fiscalização de obras de estradas e quadro técnico com mais de vinte servidores (entre efetivos e comissionados).

Foram, portanto, dez anos de evolução e constante aprimoramento das rotinas de fiscalização, para que em 2016 o TCE-PI contasse com uma diretoria exclusiva para fiscalização de obras e serviços públicos de engenharia.

### ■ 4 SISTEMA OBRASWEB: CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Em 2008, a Divisão de Engenharia, vinculada à IOSP, passou a considerar a implementação de um sistema eletrônico de acompanhamento de obras e serviços de engenharia. Ao mesmo passo que o TCE-PI implementava o sistema LicitaçõesWEB.

O ObrasWEB foi totalmente concebido pela Divisão de Engenharia, em processo liderado pelo então chefe e futuro diretor da IOSP, o Auditor de Controle Externo Francisco José Soares

Fernandes.<sup>1</sup> Todo suporte foi dado aos primeiros envolvidos na concepção do sistema, onde o autor deste artigo também esteve envolvido.

Afinal, o que vem a ser o ObrasWEB?

Trata-se de formulários eletrônicos de registro e acompanhamento de obras e serviços públicos de engenharia, onde cada jurisdicionado possuía um ou mais responsáveis por inserir as informações dos processos administrativos, desde a contratação, elementos de despesas, medições, fotos e coordenadas geográficas.

Além de facilitar o acompanhamento de todas as obras e serviços contratados pelos jurisdicionados do TCE-PI, em especial para a então Divisão de Engenharia, trata-se de importante ferramenta de gerenciamento por parte dos próprios fornecedores de informações, por conter todos os atos administrativos dos referentes contratos, além de disponibilizar para a população toda e qualquer informação ali inserida.

Após a concepção e definição de quais informações deveriam ser fornecidas ao Sistema, coube à Diretoria de Informática, por meio das linguagens de programação apropriadas, colocar o sistema em funcionamento, disponibilizando-o aos jurisdicionados.

#### **4.1 Suporte legal do Sistema ObrasWEB e os primeiros passos**

No dia 30 de junho de 2009, o Diário da Justiça, trouxe a Resolução nº 632/2009 do TCE-PI, que dava fundamentação legal para o preenchimento dos formulários eletrônicos, tal como apresentado no artigo 1.º da citada Resolução:

Art. 1.º A Administração direta, autárquica, fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e toda e qualquer entidade controlada direta ou indiretamente pelo Estado e Municípios preencherão, obrigatoriamente, formulário eletrônico no sistema denominado OBRAS WEB, informando os dados do contrato, situação física e financeira das obras licitadas contratadas, paralisadas e em andamento a cada mês até seu encerramento, de acordo sequência e rotina especificada nesta resolução e nos formulários disponibilizados na página do Tribunal de Contas, conforme detalhamento abaixo.

Parágrafo único: Deverão ser informados todos os itens obrigatórios constantes dos formulários eletrônicos.

Além de resolver legalmente que todos os jurisdicionados ao TCE-PI estavam sob a obrigação de preenchimento dos formulários eletrônicos, a Resolução nº632/2009, trazia em seu Artigo 3.º, datas limites para fornecimento de informações, multas aplicadas em caso de descumprimento da Resolução, tipos de dados e classificação por obras e serviços e demais esclarecimentos. Transcreve-se, a seguir, o Artigo 3º da Resolução nº 632/2009:

Art. 3.º O preenchimento eletrônico das informações sobre as obras e serviços de engenharia licitadas, contratadas, em andamento e paralisadas, a cada mês, deverá ocorrer:

I. quando do início da obra, no respectivo mês de referência;

---

<sup>1</sup> Chefe da Divisão de Engenharia entre os anos de 1995 e 2013. Diretor da DFENG entre 2016-17. Aposentado.

II. nos meses subsequentes ao mês em que foi informado sobre o início da obra, a partir do primeiro dia útil do mês de referência e consolidadas mês a mês até a data do recebimento definitivo ou a declaração de seu encerramento;

III. as informações relacionadas a cada mês deverão ser encerradas no sistema em até sessenta dias consecutivos a partir do último dia do respectivo mês;

IV. a partir da data especificada no item anterior, será devido multa por dia de atraso, quando do fornecimento de informações fora do prazo estipulado neste artigo, conforme tabela abaixo:

Valor da obra e serviços de engenharia Valor da Multa

Até R\$ 80.000,00 10 UFR

Acima R\$ 80.000,00 até R\$ 800.000,00 20 UFR

Acima de R\$ 800.000,00 50 UFR

V. Quando for detectado, em inspeções e auditorias, informações de execução de obras não cadastradas no sistema, o valor das multas diárias as serem aplicadas corresponderá a cinco vezes aqueles previstos no item anterior;

§ 1.º Para efeito desta resolução, define-se mês de referência o período correspondente ao mês do ano em que ocorreram fatos e atos administrativos relacionados à execução de obras e serviços de engenharia, cuja responsabilidade de pagamentos, fiscalização, orientação transferência, aplicação e gestão de recursos financeiros públicos estejam a cargo de órgão ou entidade sob a jurisdição deste Tribunal de Contas.

§ 2.º Considerar-se-á início da obra ou serviço de engenharia, a data estabelecida no contrato ou ordem de serviço, o que ocorrer antes, ou, ainda, a data especificada nos seguintes documentos, se os primeiros não forem emitidos:

- a) empenho;
- b) recibo ou nota fiscal referente ao primeiro pagamento;
- c) carta contrato;
- d) outro documento que caracterize o início da obra e que deverá ser devidamente identificado;

§ 3.º No caso de obras paralisadas, deverá constar, em campo específico, no mês de referência, a informação de que a mesma foi paralisada, e em campo de observações as circunstâncias que fundamentaram a paralisação;

§ 4.º Até seu reinício, a informação de que a mesma se encontra paralisada, deverá ser repetida a cada mês;

§ 5.º Responderá pelas multas previstas nos incisos IV, V deste artigo o gestor do órgão ou entidade responsável pela aplicação dos recursos;

§ 6.º É facultado ao ente da administração anexar no formulário eletrônico documento de medição, projetos, especificações, contratos, pareceres técnicos e anexos, se houver, em arquivo único, para disponibilização ao público e a este tribunal;

VI – O preenchimento das informações constante do sistema somente poderá ser realizado por servidor formalmente autorizado pelo gestor do órgão entidade. Para tanto, deverá ser encaminhado ao TCE, ofício solicitando cadastramento de senha de acesso

e identificando o responsável pelo fornecimento das informações, com identificação de nome, CPF e e-mail;

VII – A partir do mês de setembro de 2009 passa a ser obrigatório o fornecimento das seguintes informações e a anexação dos seguintes documentos, junto às informações solicitadas no preenchimento dos formulários eletrônicos:

- a) coordenadas geográficas da obra que permitam o seu perfeito posicionamento de acordo com o Datum WGS 1984, em campo apropriado e conforme orientações constantes dos formulários do sistema;
- b) fotografia digital da obra, em campo de anexo apropriado, que permita a identificação clara e objetiva da sua situação física no mês de referência;

Ao longo dos anos de 2009-10, como parte didática, o TCE-PI proporcionou diversos treinamentos aos jurisdicionados, além de organizar o 1.º Encontro de Jurisdicionados para Apresentação do Sistema Obrasweb, no auditório principal do Edifício Sede do TCE-PI, onde, abaixo, apresenta-se foto da mesa organizadora.

**Figura 1: Mesa Organizadora do 1.º Encontro de Jurisdicionados para Apresentação do Sistema ObrasWEB2 (2009)**



Fonte: Divulgação, 2009

<sup>2</sup> Da esquerda para a direita: Antônio Ricardo Leão de Almeida (Diretor de Tecnologia da Informação, TCE-PI); Francisco José Soares Fernandes (Auditor de Controle Externo, então chefe da Divisão de Engenharia, TCE-PI); Delano Carneiro Cunha Câmara (Presidente da mesa e Conselheiro Substituto, TCE-PI); e, Roberto Cristian Albuquerque Olmos de Aguilera (Auditor de Controle Externo, lotado na Divisão de Engenharia e membro da equipe de concepção do Sistema ObrasWEB, TCE-PI).

Todos os jurisdicionados receberam Manual Informativo e Convite Formal, por meio de mala direta, para participação dos encontros e treinamentos. Foram realizados encontros em Parnaíba e Picos (2009) e São Raimundo Nonato (2010).

Os primeiros resultados foram analisados ao longo do ano de 2010, e todas as sugestões e críticas ao Sistema foram levadas em consideração.

A aplicabilidade da Resolução n.º 632/2009 ficou comprometida quanto ao cálculo da multa em caso de descumprimento dos prazos. Levando em conta o caráter pedagógico da penalidade, a multa em muitos casos, mostrou-se não razoável em comparação com o valor do contrato.

Tal fato não inibiu a recomendação de aplicação da multa mas levando em consideração, muitas vezes, o bom senso e razoabilidade dos Auditores de Controle Externo em suas recomendações face ao descumprimento dos prazos legais impostos pela citada Resolução.

#### 4.2 Alterações na fundamentação legal do Sistema ObrasWEB

Em 17 de setembro de 2015, foi revogada a Resolução n.º 632/2009, dando lugar à Resolução n.º 33/2015.

A maior modificação foi referente ao cálculo da multa nesta nova resolução, ligada diretamente aos Artigos 79, da Lei Orgânica do TCE-PI, e ao 206, da Resolução n.º 13, de 26 de agosto de 2011:

**Art. 79.** O Tribunal poderá aplicar multa de até quinze mil unidades fiscais de referência do Estado aos responsáveis por:

I – ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III – não atendimento, no prazo fixado, a diligência ou determinação do Tribunal;

IV – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

V – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeção ou auditorias;

VI – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal;

VII – não envio ou envio fora do prazo de documentos que compõem a prestação de contas;

VIII – inobservância de prazos legais ou regulamentares para remessa ao Tribunal de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados, inclusive em meio eletrônico;

IX – ato atentatório ao exercício da fiscalização.

§1.º Fica ainda sujeito à multa prevista no caput do artigo 79 aquele que deixar de cumprir, injustificadamente, decisão do Tribunal.

§2.º O Regimento Interno disporá sobre a graduação da multa prevista no caput do artigo 79, em função da gravidade da infração. (Lei n.º 5.888, de 19 de agosto de 2009 – Lei Orgânica do TCE-PI. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/>>).

**Art. 206.** O Tribunal de Contas, no exercício da função fiscalizadora, aplicará sanção de multa de até quinze mil Unidade Fiscais de Referência do Estado, aos administradores e demais responsáveis, quando da ocorrência dos seguintes atos e/ou condutas, isoladamente considerados ou relacionados às contas:

I – ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte ou possa resultar dano ao erário: Sanção – multa de 30 % (trinta por cento) a 100 % (cem por cento) do montante definido no *caput*;

II – ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico: Sanção – multa de 5 % (cinco por cento) a 30 % (trinta por cento) do montante definido no *caput*;

III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial: Sanção – multa de 10 % (dez por cento) a 100 % (cem por cento) do montante definido no *caput*;

IV – não atendimento, no prazo fixado, a diligência ou determinação pelo Tribunal: Sanção – multa de 10 % (dez por cento) a 40 % (quarenta por cento) do montante definido no *caput*; V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas: Sanção – multa de 50 % (cinquenta por cento) a 70 % (setenta por cento) do montante referido no *caput*;

VI – sonegação de processo, documento ou informação, em inspeção ou auditoria:

Sanção – multa de 20 % (vinte por cento) a 70 % (setenta por cento) do montante referido no *caput*;

VII – reincidência no descumprimento de decisão do Tribunal: Sanção – multa de 30 % (trinta por cento) a 100 % (cem por cento) do montante referido no *caput*;

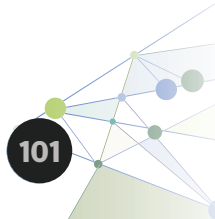
VIII – não envio e/ou envio fora do prazo de documentos que compõem a prestação de contas, inclusive de balancetes, balanços, informações, demonstrativos contábeis ou de quaisquer outros relatórios, documentos ou arquivos solicitados: Sanção – multa de 1 % (um por cento) e 70 % (setenta por cento) do montante referido no *caput*;

IX – ato atentatório ao exercício da fiscalização: Sanção – multa de 20 % (vinte por cento) e 70 % (setenta por cento) do montante referido no *caput*.

§ 1º Ficarà sujeito à sanção de multa de até 100 % (cem por cento) do valor previsto no *caput* o administrador e/ou responsável que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo que justifique o seu descumprimento.

§ 2º Quando o administrador e/ou responsável for julgado em débito, poderá o Tribunal aplicar multa de até 100 % (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao Erário. § 3.º Nos casos de omissão do dever de prestar contas aplicar-se-á a multa prevista nos mesmos termos do parágrafo anterior. (Resolução TCE n.º 13/2011, de 26 de agosto de 2011 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/>>).

Não há que se negar que a concordância do cálculo de multas à Lei Orgânica e ao Regimento Interno do TCE-PI foi de grande avanço neste quesito, fortalecendo o cumprimento dos dispositivos legais aos quais o sistema ObrasWEB está submetido. Importante, também citar, que, por se tratar de sistema de vanguarda, onde o TCE-PI foi a primeira Corte de Contas do Brasil a adotar formulários eletrônicos exclusivos para acompanhamento de obras e serviços públicos de engenharia, que modificações e aperfeiçoamentos fossem necessários. A própria falta de sistemas equivalentes para balizar seu funcionamento indicavam que a constante melhoria do sistema se fazia necessária.



Outro ponto importante que acompanhou a Resolução n.º 33/2015 foi a obrigatoriedade de anexação dos documentos formais da obra ou serviço público de engenharia, conforme Parágrafo 5.º do Artigo 3.º, como segue:

O órgão ou entidade jurisdicionado deverá anexar, no formulário eletrônico documento de medição, projetos, especificações, contratos, pareceres técnicos e anexos, se houver, em arquivo padrão PDF, DWG, XLS, DOC, conforme o caso, para disponibilização ao público e ao Tribunal de Contas.

Seguindo com a evolução da legalidade do sistema ObrasWEB, o TCE-PI agregou a fundamentação legal de todos os sistemas de controle em um único instrumento: a Instrução Normativa n.º 06/2017, de 16 de outubro de 2017 (IN 06/17).

A IN 06/17, a partir do Capítulo IV, solidificou as exigências de informações e documentos, apresentando em seu Artigo 16, complementação do Artigo 3.º da revogada Resolução 33/2015, a saber, transcrito na íntegra:

**Art. 16.** No cadastro do início da obra ou serviço de engenharia deverão ser disponibilizados:

I – instrumento de contrato celebrado ou do documento substitutivo hábil dentre os referidos no artigo 62 da Lei n.º 8.666/93;

II – projeto básico e, se quando elaborado, o projeto executivo;

III – orçamento contratado detalhado;

IV – memorial descritivo contendo as especificações técnicas relativas a serviços, materiais e equipamentos;

V – anotações de responsabilidade técnica – ARTs – dos profissionais envolvidos;

VI – ordem de execução dos serviços, se houver.

§ 1.º O orçamento contratado detalhado a que se refere o inciso III do caput deve conter:

I – planilha orçamentária sintética;

II – planilha de composição de custos unitários dos serviços;

III – planilha de composição de BDI – bonificações e despesas indiretas;

IV – planilha de composição de encargos sociais.

(Instrução Normativa n.º 06/2017, de 16 de outubro de 2017 – que dispõe sobre os Sistemas Licitações, Contratos e Obras WEB. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-n%C2%BA-06-17-disp%C3%B5e-sobre-os-Sistemas-Licita%C3%A7%C3%B5es-Contratos-e-Obras-Web.pdf>>.

Nota-se, portanto, que o funcionamento do sistema Obras WEB, sua fundamentação legal e exigências de preenchimentos dos formulários foram aprimorados ao longo dos dez anos de existência do sistema. Cada equipe responsável pela concepção das modificações e cada chefe de divisão e Diretores que estiveram à frente da atual Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços Públicos de Engenharia (DFENG) possuíram papel fundamental no desenvolvimento e consolidação do sistema. Este autor participou ativamente da primeira equipe de estudos e concepção, entre os anos de 2007-10.

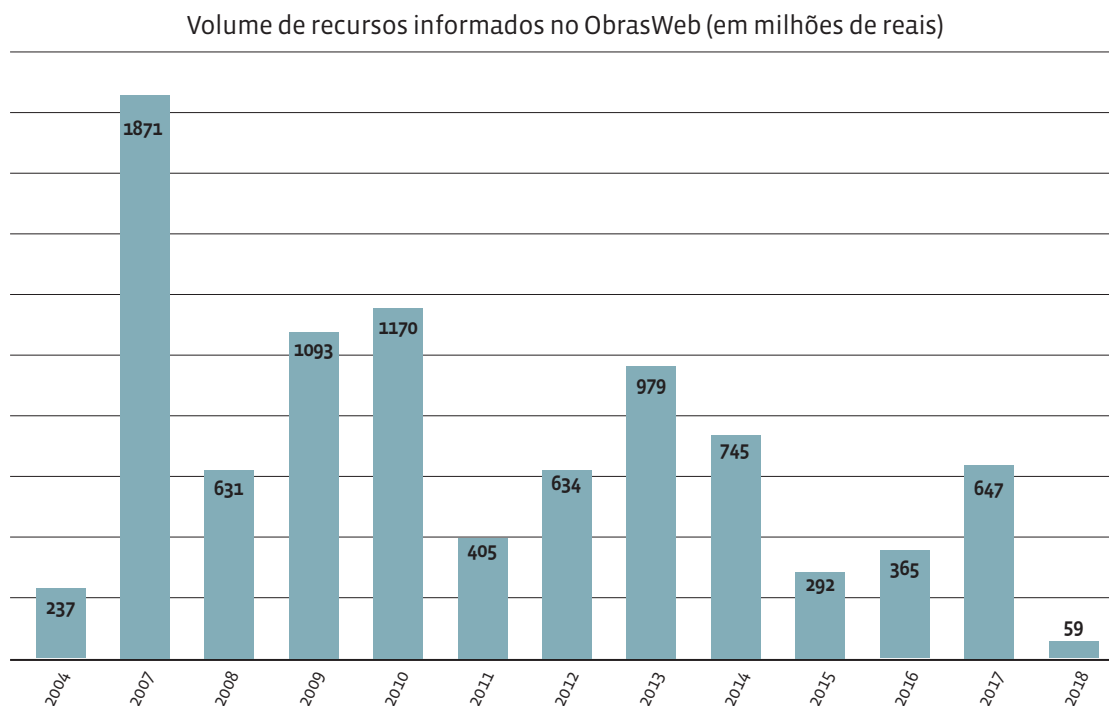


## 5 VOLUME DE RECURSOS INFORMADOS NO SISTEMA

Desde a implantação, em 2009, até o primeiro trimestre do exercício fiscal de 2018, foi informado ao Sistema ObrasWEB mais de nove bilhões de reais. Importante citar que este volume inclui obras e serviços que estavam em andamento ou paralisadas no ano de 2009, portanto, em análise de dados, observou-se que a datas de contratos mais antigas remetem ao exercício fiscal de 2006.

O Gráfico 1 apresenta o volume de recursos inseridos no sistema, por data de contrato, desde sua implantação, até o primeiro semestre de 2018.

**Gráfico 1: Volume de recursos informados no sistema ObrasWEB, de 2006 ao 1.º trimestre de 2018**



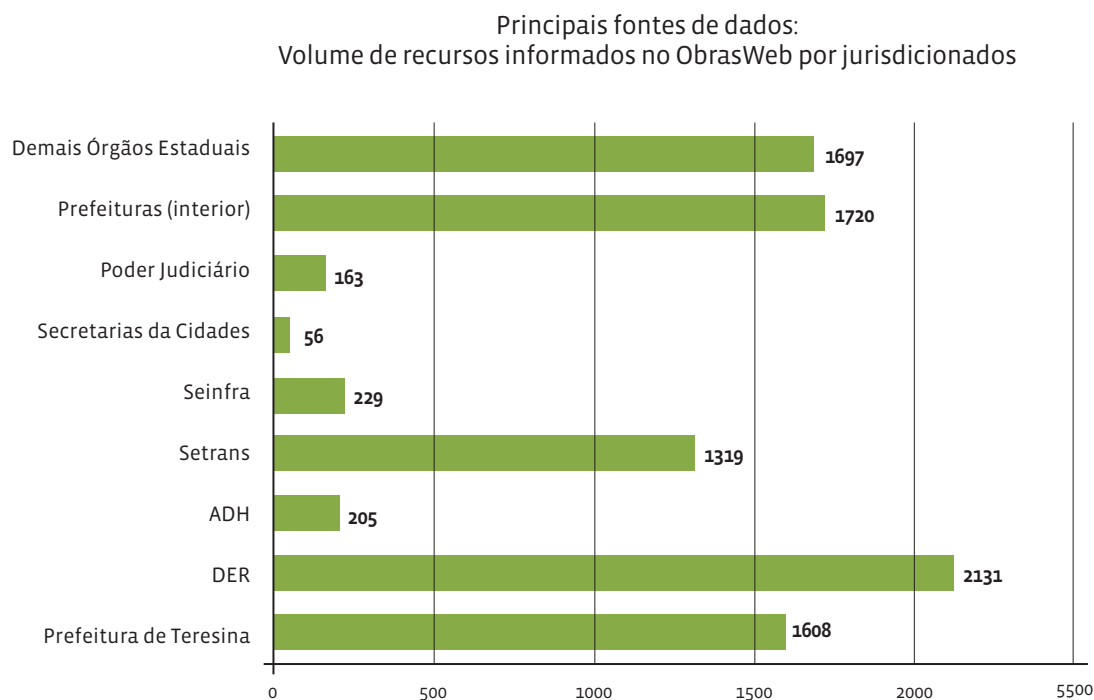
Fonte: Diretoria de Tecnologia da Informação – TCE (PI).

Continuando com a análise dos dados, constatou-se que o volume de recursos informados por prefeituras foi de R\$ 1,72 bilhão (excluindo-se a prefeitura de Teresina). Constatou-se também, agora incluindo a capital, que 101 prefeituras possuem registro de obras e serviços públicos no sistema ObrasWEB, o que corresponde a apenas 45 % dos 224 municípios do Estado do Piauí.

Para efeitos de análise de dados para este artigo, não se pôde aferir se todos os entes do Governo Estadual, que executaram obras, possuem registros de dados no sistema. Com a mudança de nome de algumas agências e a extinção de outras, tal análise não seria condizente com o objetivo deste trabalho.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta os entes jurisdicionados com maiores volumes de recursos informados no sistema ObrasWEB desde a sua implantação.

**Gráfico 2: Volume de recursos informados no sistema ObrasWEB, por jurisdicionado; Secretaria das Cidades, SEINFRA, ADH e DER são órgãos estaduais. Em milhões de reais.**



Fonte: Diretoria de Tecnologia da Informação – TCE (PI).

Observa-se, portanto, que o Departamento de Estradas e Rodagens do Piauí (DER) e a Secretaria de Transportes do Estado (SETRANS) preenchem R\$ 3,41 bilhões desde a implantação do sistema, equivalente a 38 % do volume de recursos informados até o primeiro trimestre de 2018.

Tal valor fornece um indicativo do alto investimento em estradas, realizado pelo Governo Estadual na última década. Faz-se importante citar que tais obras se configuram de alta complexidade para a fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. No entanto, com o advento do Laboratório Móvel de fiscalização de obras de estradas, fortalece-se os estudos e a aferição da correta aplicação de tais recursos, a partir deste momento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se constatar que poucos entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí respondem por mais de 63 % do volume de recursos informados ao sistema ObrasWEB. Dentre eles, as Secretarias Estaduais de Estradas e Rodagens, das Cidades, de Infraestrutura, de Transportes e a Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH), além da Prefeitura Municipal de Teresina e do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça).

Cabe salientar que desde a implementação do sistema, o Tribunal de Justiça vem preenchendo com esmero todos os recursos destinados a obras e serviços públicos de engenharia que foram

fiscalizados, cabendo ainda citar que se fez representado em todos os treinamentos realizados por esta Corte de Contas.

Outra conclusão importante desde trabalho é que os órgãos que possuem engenheiros e técnicos de engenharia em seus quadros são mais propensos ao fornecimento de informações no Sistema ObrasWEB. Como por exemplo o próprio Tribunal de Justiça, que possui departamento de obras e arquitetura, e as citadas Secretarias de Estado, que por sua finalidade já se configuram com quadros de engenheiros.

A Prefeitura Municipal de Teresina, por meio das superintendências de desenvolvimento urbano, também possui dados informados desde a implantação do sistema.

Um ponto de fragilidade constatado é a baixa adesão de prefeituras, excluindo-se a prefeitura da capital, Teresina. Apenas 45 % das prefeituras possuem dados informados no sistema, e ainda assim, não de maneira contínua. Com isso, pode-se supor que a falta de engenheiros e arquitetos em seus quadros permanentes configuram-se como problema muito grave, pois não há a devida transparência dos recursos aplicados em obras e serviços de engenharia, valendo-se do ObrasWEB. Acrescente-se, ainda, que tal falha compromete as próprias obras e serviços executados por tais prefeituras, vez que o controle interno é de suma importância para a realização de serviços dentro dos padrões aceitáveis.

Deve-se, portanto, fortalecer a comunicação entre o Tribunal de Contas do Estado do Piauí e as prefeituras do interior, citando o não cumprimento à IN 06/17, e por meio das fiscalizações ordinárias da DFENG, continuar apontando as falhas de descumprimento à citada Instrução, com determinação de multa conforme legislação.

Para concluir, o ObrasWEB cumpre o propósito de ser ferramenta de transparência de recursos aplicados em obras e serviços de engenharia, dando a qualquer cidadão o acesso às informações relativas aos objetos informados. É importante, ainda neste raciocínio, observar que a própria população, ao ter acesso livre ao ObrasWEB, pode ser fiscalizadora da aplicação de verbas públicas, independentemente de localidade.

## ■ REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Resolução TCE-PI n.º 632/2009, de 24 de junho de 2009. Dispõe sobre o informativo ObrasWeb – contratação e execução de obras e serviços de engenharia. Teresina, PI, 2009. Disponível em: <[http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/resolucao\\_n632-24\\_jun.pdf](http://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/resolucao_n632-24_jun.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Resolução TCE-PI n.º 33/2015, de 17 de setembro de 2015. Dispõe sobre o informativo Obras Web - contratação e execução de obras e serviços de engenharia e revoga a Resolução n.º 632, de 24 de junho de 2009. Teresina, PI, 2015. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-33-15-Informativo-Obras-Web-com-altera%C3%A7%C3%B5es-da-IN-06-17.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa TCE-PI n.º 06/2017, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre os Sistemas Licitações, Contratos e Obras Web, especificando a forma e o prazo para o envio de informações relativas a licitações, adesões a sistemas de registro de preços, procedimentos administrativos de dispensa ou inexigibilidade e dos respectivos contratos administrativos ou outros instrumentos hábeis assemelhados, inclusive se relativos a obras e serviços de engenharia, componentes da prestação de contas da administração pública direta e indireta ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE/PI; revoga a Resolução n.º 33/2015 e dispositivos das Resoluções n.º 26/2016 e 27/2016; e dá outras providências. Teresina, PI, 2017. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-n%C2%BA-06-17-disp%C3%B5e-sobre-os-Sistemas-Licita%C3%A7%C3%B5es-Contratos-e-Obras-Web.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministros do TCU entregam relatório de fiscalização de obras 2017. Senado Federal. Brasília, nov. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/eunicio-oliveira/ministros-do-tcu-entregam-relatorio-de-fiscalizacao-de-obras-2017-a-eunicio>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

MADRIGAL, Alexis Gabriel. Transparência, controle de contas públicas e combate à corrupção. **JusBrasil**, nov. 2017. Disponível em: <<https://alexismadrigal.jusbrasil.com.br/artigos/446196587/transparencia-controle-de-contas-publicas-e-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

SALES, Robson. Orçamento para obras tem déficit de R\$ 32 bilhões, aponta Planejamento. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4993112/orcamento-para-obras-tem-deficit-de-r-32-bilhoes-aponta-planejamento>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

# A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM FACE DOS ATOS TRIBUTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## THE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN THE FACE OF THE TAX ACTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

**Emmanuel Lucas Ferreira Palhares**

Acadêmico de Direito - Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, Picos – PI  
Nayane Sousa Santos

**Especialista em Direito Público e em História do Brasil**

Docente no Curso de Direito do Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, Picos – PI

**Vinicius Eduardo Borges Silva**

Acadêmico de Direito - Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, Picos – PI

**Zenaide Leal de Sousa**

Formada em Psicopedagogia pela Universidade Estadual do Piauí  
Servidora Pública Municipal

Acadêmica de Direito - Instituto de Educação Superior Raimundo Sá, Picos – PI

### RESUMO

A matéria referente à reponsabilidade civil é de grande relevância para o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente quando em confronto com os atos praticados pelo Direito Tributário, na figura de agentes públicos. Justifica a escolha pelo tema o fato de certas ocasiões a Administração Pública agir de forma diversa da estipulada em Lei, não podendo o Estado se esquivar da obrigação de reparar os danos causados por tais atos, sendo possível a responsabilização civil do Estado quando restarem provadas tais situações. O objetivo geral é estudar a responsabilidade civil do Estado diante dos atos tributários praticados pela Administração Pública. Especificamente, buscou-se analisar a definição de responsabilidade civil do Estado, assim como examinar os principais aspectos do Direito Tributário, e explanar a aplicação da responsabilização civil do Estado frete aos atos tributários realizados pela Administração Pública. O caminho metodológico percorrido foi a pesquisa bibliográfica, baseada em fontes da literatura específica, assim como, consulta à legislação, artigos científicos e documentos referentes ao tema. Os resultados apontam que há a possibilidade de o Estado arcar com os prejuízos causados pelos seus agentes, sendo imprescindível uma análise a fundo a respeito do dano, logo, quanto à responsabilidade civil do Estado, está é objetiva na relação entre Estado e Particular e Subjetiva na relação Estado para com o agente que praticou o ato danoso.

**Palavra-chave:** Responsabilidade Civil. Direito tributário. Estado

## ABSTRACT

The subject of civil responsibility is of great relevance to the Brazilian legal system, especially when confronted with the acts practiced by the Tax Law, in the figure of public agents. The choice of the subject justifies the fact that on certain occasions the Public Administration acts in a way different from that stipulated in Law, and the State cannot avoid the obligation to repair the damages caused by such acts, being possible the civil responsibility of the State when there remain such evidence situations. The general objective is to study the civil responsibility of the State in face of the tax acts practiced by the Public Administration. Specifically, we sought to analyze the definition of civil responsibility of the State, as well as to examine the main aspects of Tax Law, and to explain the application of civil liability of the State freight to the tax acts carried out by the Public Administration. The methodological path followed was the bibliographical research, based on sources of the specific literature, as well as, consultation with the legislation, scientific articles and documents related to the theme. The results indicate that there is the possibility of the State to pay for the damages caused by its agents, and an in-depth analysis of the damage is essential, so that the civil liability of the State is objective in the relation between State and Private and Subjective in State relation.

**Keyword:** Civil liability. Tax law. State

## 1 INTRODUÇÃO

Na atual concepção de regime democrático de Direito, é notável perceber a ligação entre os tantos ramos do ordenamento jurídico brasileiro, seja no Direito público, seja no Direito Privado.

É oportuno destacar que o Estado possui responsabilidade pela prática dos seus atos, seja pela prática direta ou ainda pela atuação do agente público, já que o mesmo atua em nome do Estado como reza o princípio da Impessoalidade.

Nesta perspectiva, tem-se a chamada Responsabilidade Civil do Estado, cujo texto normativo encontra-se no artigo 37, parágrafo 6.º da atual Constituição Federal brasileira. Por outro lado, o Estado possui o dever imprescindível de fiscalizar e arrecadar tributos objetivando o melhor funcionamento da máquina pública, ou seja, um dos principais objetivos do Direito Tributário é custear as despesas advindas da gestão do maquinário estatal buscando sempre a melhor gestão. (JÚNIOR, 2015)

Diante de tudo que foi exposto nasce a problemática da pesquisa, pois de que forma o Estado é responsabilizado civilmente perante os atos tributários realizados pela Administração Pública?

Justifica a escolha pelo tema o fato de em algumas ocasiões a Administração Pública Tributária atuar em desconformidade com o texto legal. Contudo, diante de tais situações cabe ao Estado a obrigação de reparar os danos causados por tais atividades, quando restarem provados o efetivo dano, o nexo e a conduta lesiva.

Portanto, é possível perceber que a matéria referente a Responsabilidade Civil do Estado possui ampla aplicação nas esferas do Direito, e está ligada diretamente a atuação tributária do Estado.

O presente artigo tem por objetivo geral estudar a responsabilidade civil do Estado diante dos atos tributários praticados pela Administração Pública.

Especificamente, buscou-se analisar a definição de responsabilidade civil do Estado, assim como examinar os principais aspectos do Direito Tributário, e por fim explanar a aplicação da responsabilização civil do Estado frente aos atos tributários realizados pela Administração Pública.

O caminho metodológico percorrido foi a pesquisa bibliográfica, baseada em fontes da literatura específica, assim como, consulta à legislação, artigos científicos e documentos referentes ao tema.

## ■ 2 RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS TRIBUTÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Aspectos sobre a Responsabilidade Civil do Estado

Quanto ao tema responsabilidade civil é importante perceber que se trata da responsabilidade do Estado pela sua própria atuação. O princípio da impessoalidade reza que o agente público atua em nome do Estado, logo qualquer ação ou omissão que resulte um dano, quando cumprido todos os requisitos da responsabilidade, se imputa a responsabilização ao Estado.

Entretanto, nem sempre foi assim, para chegar à atual concepção de responsabilidade do Estado, passou por três fases principais, quais sejam a teoria da irresponsabilidade estatal, a teoria da responsabilidade subjetiva e a teoria da responsabilidade objetiva. (MAZZA, 2015)

A primeira teoria, denominada como teoria da irresponsabilidade do Estado estava presente nos Estados Absolutistas, nos quais a Lei era definida pela vontade dos reis. Nessa época o mundo era dominado pela ideologia teológica, cuja principal ideia era que os governantes eram representantes dos Deuses. Portanto, “a exacerbação da ideia de soberania impedia admitir que os súditos pudessem pleitear indenizações por danos decorrentes da atuação governamental” (MAZZA, op. cit., p. 366).

O Estado não se responsabilizava por nada, segundo essa primeira teoria, e os meios processuais ainda eram escassos, tendo essa realidade perdurado até o ano de 1873.

A segunda teoria consistia na questão da responsabilidade subjetiva do Estado, ou ainda teoria do fisco, essa foi a primeira teoria que objetivou explicar a respeito do dever estatal de indenizar o particular por danos efetuados na prestação de serviços públicos, nesse sentido Mazza (2015, p. 368) explica:

A teoria do fisco sustentava que o Estado possuía dupla personalidade: uma pessoa soberana, infalível, encarnada, na figura do monarca e, portanto, insuscetível a condenação indenizatória; e outra, pessoa exclusivamente patrimonial, denominada “fisco”, capaz de ressarcir particulares por prejuízos decorrentes da atuação de agentes públicos. A teoria subjetiva estava apoiada na lógica do direito civil na medida em que o fundamento da responsabilidade é a noção de CULPA.

Portanto, a ideia central, quanto à teoria subjetiva, é a culpa, é necessário que o indivíduo demonstre que o Estado agiu com culpa, para que se pudesse receber a indenização. É nítido perceber que diante dessa teoria o particular fica em condição desfavorável, visto a dificuldade de provar a culpa do Estado diante de tais situações, portanto, além de provar o ato, o nexo causal e o dano, ainda deve comprovar o elemento culpa.

Destarte, a teoria subjetiva ainda possui resquícios no ordenamento jurídico brasileiro, é o que se pode perceber nas ações regressivas, ocasião em que o Estado cobra do agente público que praticou o ato, por isso se trata da relação entre Estado e agente público. (DINIZ, 2106).

Por fim, a teoria da responsabilidade objetiva, cujo teor é a regra do Direito Civil brasileiro, com fundamento na teoria do risco integral, que aduz a respeito do risco admito pela administração pública pelos seus atos, desse modo deve existir o ato do agente, assim como o nexo de causalidade entre o ato e o resultado danoso.

É importante destacar que quando se trata da administração pública a responsabilidade objetiva existe perante a relação Estado com o particular, logo se provado que o dano foi causado pelo agente, a teoria do risco assegura responsabilidade objetiva. Por outro lado, quando se tratar da relação Estado com o agente público que efetuou a conduta, a responsabilidade passa a ser subjetiva, visto que cabe ação regressiva contra o mesmo, baseado na culpa do agente. Esse é o teor do artigo 37, parágrafo 6.º, da Constituição Federal de 88, *in verbis*:

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: parágrafo 6.º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988.)

Quanto aos elementos essenciais para comprovação de responsabilidade civil do Estado, compreende-se como o ato, ou seja, a conduta do administrador, a qual pode ser uma ação (conduta positiva) ou omissão (conduta negativa) orientada pela vontade do agente que consista em uma ação ilícita. — É importante destacar que quando se fala em conduta, a essência está na questão do livre arbítrio, isto é, a voluntariedade do agente recai sobre a sua livre escolha, o nexo causal e o dano efetivo.

Logo, a conduta do Estado é de forma positiva quando o agente pratica uma ação, de forma direta vindo a ocasionar um dano por meio de um agir; por outro lado, a omissão ocorre quando o Estado deixa de agir. Entretanto, no que se diz respeito ao dano por omissão, há divergências doutrinárias no sentido de que a omissão do Estado é um nada-jurídico, nesse sentido, Bandeira de Mello (2016) sustenta que o dano omissivo do Estado se submete à teoria subjetiva, necessitando da comprovação de que a omissão do Estado efetivamente produziu o dano ao particular.

O tema ainda possui divergências doutrinárias, principalmente por conta do texto constitucional do parágrafo 6.º do artigo 37 e do artigo 43 do Código Civil, que aduz que: “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”. Desse modo, alguns autores defendem pela responsabilidade objetiva nos casos comissivos ou omissivos.

Diante do referido artigo não se pode afastar a ideia de responsabilidade subjetiva, visto que a palavra “atos” se reporta à ideia de ação e não de omissão, logo, é necessário a comprovação de dolo ou culpa do agente em suas modalidades negligência, imperícia ou imprudência do agente público. (DINIZ, 2016)

De forma genial Bandeira de Mello (2016) ensina que quanto aos princípios que norteiam o Direito Administrativo, a responsabilidade do Estado em atos ilícitos está relacionada ao princípio



da legalidade, sendo que no caso de ilícitos comissivos decorre do princípio da isonomia ou da igualdade de todos perante a Lei.

## **2.2 Aspectos do Direito Tributário e aplicação da responsabilidade civil do Estado nos atos tributários realizados pela Administração Pública**

O Direito Tributário tem como função precípua a cobrança de tributos com o objetivo de atingir os direitos fundamentais, desse modo, o Estado necessita de recursos para manter sua estrutura, por esse motivo é essencial, no ordenamento jurídico brasileiro, a normatização de regras para reger a forma de percepção de recurso por aqueles que se enquadrem no perfil de contribuinte. (SABBAG, 2017)

A origem do dever de tributar se deu ao longo de um vasto percurso de tempo, nos primórdios a questão da tributação era vista como homenagem, de forma que o homem homenageava os deuses e líderes com presentes, nomeado como tributo. “Com o passar dos anos o tributo perde sua característica de presente e passa a ser obrigação, uma vez que os reis passaram a cobrar tributos para sustentá-los”. (MARTINS, 2010, p. 02).

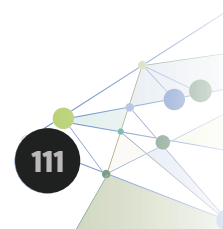
É importante estudar as origens do Direito Tributário, com o objetivo de melhor compreendê-lo. O tema esteve presente em vários momentos importantes ao longo do tempo. No Brasil o Direito Tributário deu seus primeiros passos com a descoberta dos Portugueses, ocasião em que eram aplicadas as leis tributárias portuguesas, principalmente com a exploração do pau-brasil, já que Portugal entendia que possuía todo o monopólio do produto. (MARTINS, op. cit.)

Diante da norma jurídica referente ao Direito Tributário, é possível perceber que há uma certa omissão legislativa quanto as infrações praticadas pelo administrador, se preocupando apenas com as punições aplicáveis aos administrados. Logo, quando o Fisco atua por meio de comportamentos ilícitos, é necessária atenção pelo particular para que tenha capacidade de cobrar seus devidos Direitos; nesse sentido, Machado (2010) ensina:

O caminho mais adequado para o contribuinte proteger-se contra as ilegalidades eventualmente praticadas pelos agentes do fisco é responsabilização pessoal destes pelos danos, morais e materiais, que venha a sofrer. Sabemos que existem casos nos quais os agentes do Fisco, com objetivos obscuros, ameaçam lavar auto de infração absolutamente descabido, porque o contribuinte, diante do procedimento fiscal, teria de suportar o ônus da defesa. Em tais casos o contribuinte não deve se submeter às pretensões de agentes públicos inescrupulosos.

Portanto, frente a um suposto ato praticado pelo agente da Fazenda Pública, caso esse ato seja praticado em desacordo com a norma e a boa-fé, cabe a reparação do dano pela administração, uma vez que a Fazenda é um ente administrativo; provados o ato ilícito, o nexo de causalidade entre a ação e o dano, assim como a efetivação do dano ao particular. O artigo 37, parágrafo 6 é claro ao defender tal posicionamento, sendo necessária a comprovação do dolo ou culpa em casos de omissão pelo Estado.

Se assim não fosse, o Estado teria livre arbítrio para efetuar seus atos, pouco importando se resultaria ou não em dano. Por outro lado, o particular não teria nenhuma segurança jurídica frente aos atos praticados pelo Fisco, sem direito a ingressar pela via jurídica, pleiteando a reparação ao dano causado.



É imprescindível uma análise profunda no que se refere ao elemento ‘dano’, isto é, a efetivação do dano causado, como defende Júnior (2015, p. 678): “há de se ter, mais que um prejuízo ou aborrecimento, um dano injusto, apto a invadir a órbita jurídica do contribuinte e repercutir de modo gravoso”. Logo, a cautela na hora de analisar o dano é de fato importante para que fique configurado a obrigação de pagar.

Assim, o mais difícil no caso concreto é justamente saber em qual momento deve haver a responsabilidade pelo dano ao particular, se esse dano é passível de responsabilização. Por isso cumpre salientar que a responsabilização não ocorre em todos os casos danosos, o que ocasionaria um grande número de indenizações, prejudicando ainda mais o erário. Nessa perspectiva, é relevante evitar posicionamentos extremistas, sendo o posicionamento correto indenizar aquele dano que é, de fato, injusto.

Na mesma linha de raciocínio, ensina o Guimarães (2007, p. 250, apud JÚNIOR, 2015, p. 678):

Um acto lesivo de um direito não é necessariamente um acto danoso, ou seja, gerador de responsabilidade civil. Podemos assim aceitar que se a declaração de invalidade sana a perturbação da Ordem jurídica, então não necessitamos do instituto da responsabilidade civil para repor a situação anterior. Por outro lado, se a declaração não permite, por si só, a reposição de uma situação anterior então torna-se necessário torna o dano *idemne* através do mecanismo de responsabilidade civil. O dano, pela sua relevância, torna necessária a *idemnização*.

Por força de tal entendimento, é possível perceber duas ideias distintas, portanto da análise da efetivação do dano: primeira, se esse dano for passível de anulação e ainda for possível voltar ao *status* de antes, ou seja, diante de uma lesão ocasionada pelo Fisco, e segunda, caso o particular tenha a possibilidade, por meio de instrumentos cabíveis no ordenamento jurídico pátrio, de anular os atos praticados pelo Fisco, não há o que se falar em responsabilidade civil da administração tributária.

Por outro lado, quando ocorre um dano, e o particular faz uso de todos os meios a ele inerente para restituição do dano e mesmo assim não consegue voltar ao *status* de antes, nessas situações cabe a responsabilização do Fisco decorrente dos atos da administração tributária, “desta forma, ao se deparar com ações desse tipo, deve o julgador atuar com prudência e identificar as situações em que o contribuinte concretamente faz jus ao ressarcimento pelo prejuízo contraído”. (JÚNIOR, 2015, p. 679)

É crucial observância do julgador ao caso concreto quanto ao alcance do dano causado, para que reste comprovado se há ou não a responsabilidade civil do Estado por atos da Administração tributária.

Diante do exposto, é possível perceber alguns casos que são passíveis de responsabilização do Estado pelos atos da fazenda pública. Um dos mais comuns no dia a dia está relacionado aos danos morais decorrentes de inscrição infundada do nome do contribuinte em cadastros públicos de proteção ao crédito; esse ato é causador de lesões psicológicas aqueles que têm sua imagem prejudicada perante os demais por conta de inscrição infundada do nome no cadastro de proteção ao crédito (JÚNIOR, 2015)

Não obstante, é passível de danos materiais, uma vez que quando o indivíduo se encontra com o nome negativado, fica inadmissível movimentos financeiros, seja para efetuar empréstimos ou

até mesmo adquirir produtos em contratos de compra e venda. Tanto a negativação indevida como a demora para a retirada do nome são objetos de responsabilização civil do Estado. É importante destacar que os tribunais, reiteradas vezes, vêm decidindo pelo mesmo entendimento, o que não poderia ser mais justo, objetivando evitar abusos por parte dos atos praticados pelo Fisco.

### ■ 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto e objetivando apresentar os resultados da pesquisa obteve-se, perante o objetivo geral de estudar a responsabilidade civil do Estado frente aos atos tributários praticados pela Administração Pública, que assim como qualquer outro ente administrativo o Fisco está sujeito ao cometimento de dano ao particular, sendo relevante uma apuração, a fundo, quanto a profundidade do dano. Logo, no que diz respeito ao objetivo de analisar a definição de responsabilidade civil do Estado, obteve-se que o Estado responde pela atuação dos seus próprios agentes, isso significa que o agente público efetua a ação como se fosse o Estado.

Nessa perspectiva nasce duas vertentes, a primeira de que o Estado com relação ao particular possui responsabilidade civil objetiva, respondendo independente da comprovação de dolo ou culpa. A segunda, quanto a relação Estado para com funcionário público praticante do ato, a responsabilidade é subjetiva, uma vez que necessita da comprovação de culpa, cabendo ação regressiva contra este.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que para que reste configurado a responsabilidade civil do Estado, é necessário haver a presença de três elementos, quais sejam, o Dano, o nexo de causalidade entre o dano e a conduta, e por último a conduta. Quanto a conduta, o que parece mais apropriado é o posicionamento no sentido de que quando houver uma omissão do Estado e é essencial a comprovação de dolo ou culpa, aplica-se a teoria subjetiva.

Quanto ao objetivo de examinar os principais aspectos do Direito Tributário e explanar a aplicação da responsabilização civil do Estado frente aos atos tributários realizados pela Administração Pública, é possível perceber que o tema ainda se encontra de maneira tímida no ordenamento jurídico brasileiro. O dever de cobrar e fiscalizar tributos é de fato muito importante para o funcionamento da máquina pública, entretanto quando o agente público age em desconformidade com a lei ou até mesmo quando a forma de tributar foi feita de maneira diversa da boa-fé, cabe a indenização ao particular quando restar provado, portanto para que isso ocorra é fundamental uma análise ao elemento dano, só podendo resultar em indenização quando não houver possibilidade de voltar ao *status* de antes e causar graves lesões.

## ■ REFERÊNCIAS

- BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da Pesquisa. Monografia, Dissertação e Tese.** São Paulo: Atlas, 2004.
- BRASIL. **Constituição (1988).** São Paulo: Abril, 2018. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/as-sete-constituicoes-da-historia-do-brasil>>. acesso em 09 de abr. 2018.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- NASCIMENTO JÚNIOR, Márcio Alves do. **Responsabilidade civil do estado decorrente de atos da administração tributária.** 2015. Disponível em <<http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/viewFile/198/68>>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 31. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de Direito Tributário.** 9. ed. São Paulo: editora Atlas, 2010.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo: editora Saraiva, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernanes Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.
- SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

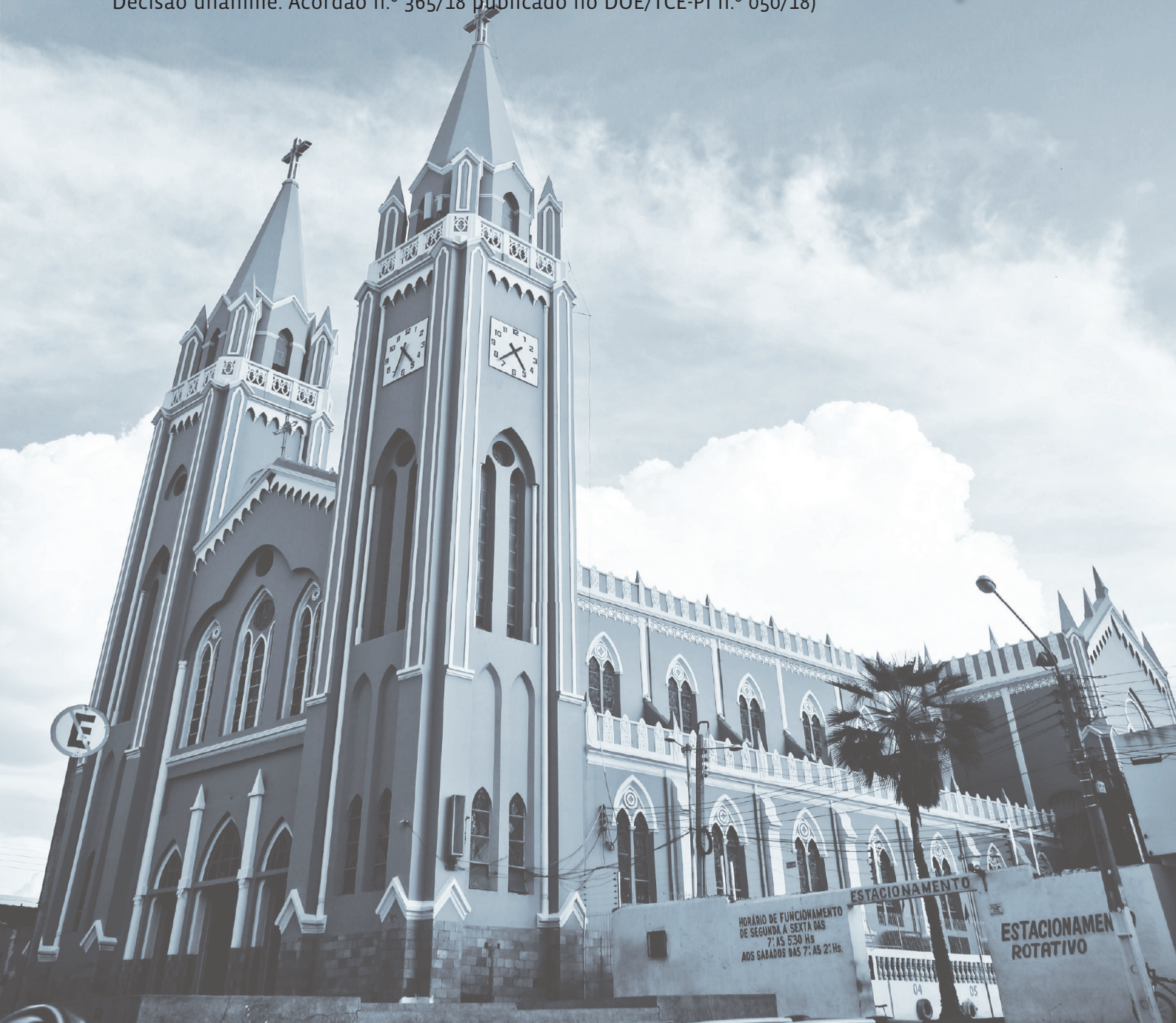
# ACORDÃOS

Câmara Municipal. Aquisição financiada de bens móveis

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. AQUISIÇÃO FINANCIADA. BENS MÓVEIS

1. Impossibilidade de aquisição financiada de bens móveis pelas Câmaras Municipais do Estado do Piauí, uma vez que não possui personalidade jurídica, sendo um órgão sem patrimônio próprio, não possuindo receita própria.

(Consulta. Processo TC/021956/2017 – Relatora: Cons.<sup>a</sup> Lílian de Almeida Veloso Nunes Martins. Plenário. Decisão unânime. Acórdão n.º 365/18 publicado no DOE/TCE-PI n.º 050/18)



**Licitação. Obra rodoviária realizada pelo Estado em território municipal.**

**Necessidade de termo de anuência pública ou declaração de cooperação técnica.**

**IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS: LICENÇA AMBIENTAL E TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA APRESENTADOS APÓS A FASE PRELIMINAR DA LICITAÇÃO.**

1. Demonstra-se necessária a expedição de licença ambiental para a contratação e execução de obra rodoviária, conforme determina a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, objetivando não causar dano ao meio ambiente;

2. Tratando-se de obra rodoviária a ser realizada pelo Estado em território municipal, demonstra-se imprescindível a existência de termo de anuência pública ou declaração de cooperação técnica da área, em razão da autonomia administrativa do município.

(Representação. Processo TC/001620/2018 – Relatora: Cons.<sup>a</sup> Waltânia Maria N. de Sousa Leal Alvarenga. Plenário. Decisão unânime. Acórdão nº 794/18 publicado no DOE/TCE-PI ° 099/18)

Agente Político. Concessão de verba indenizatória aos vereadores. EMENTA: DESPESA. CONCESSÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA AOS VEREADORES. POSSIBILIDADE. 1. É possível a concessão de “verba indenizatória” aos Vereadores, por meio de lei (art. 37, § 11 da CF/88) em sentido estrito e específica, seguida de regulamentação pelo próprio parlamento das despesas que podem, as que não podem e a prestação de contas respectiva, além de conferir a todas elas ampla transparência e irrestrito acesso aos processos por qualquer interessado, tudo a ser devida e oportunamente analisado pelo controle interno das Câmaras Municipais. (Consulta. Processo TC/012278/2017 – Relatora: Cons.<sup>a</sup> Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga. Redator: Cons. Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo. Plenário. Decisão por maioria. Acórdão nº 174/18 publicado no DOE/TCE-PI ° 031/18)

Pessoal. Descumprimento de índice. Gestor que assumiu a prefeitura nos últimos quatro meses do ano. EMENTA: RESPONSABILIDADE. CONTAS DE GOVERNO. SEGUNDA GESTORA ASSUMIU O MANDATO NO MÊS DE SETEMBRO DO EXERCÍCIO EM CURSO. ÍNDICE DE DESPESA DE PESSOAL ENCONTRAVA-SE ACIMA DO LIMITE. IMPACTO FINANCEIRO DO PAGAMENTO DO 13º SALÁRIO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS NO MÊS DE DEZEMBRO. ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA RETORNAR A DESPESA DE PESSOAL AO LIMITE LEGAL. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. 1. A segunda gestora assumiu a Prefeitura Municipal no mês de setembro, do exercício de 2014, quando o ente já vinha descumprindo o índice dos gastos com pessoal. E ainda, para agravar a situação, no mês de dezembro sobreveio o impacto financeiro do pagamento do 13º salário dos servidores municipais. 2. Sendo assim, por mais esforços que a segunda gestora envidasse, seria PESSOAL Boletim de Jurisprudência Ano 2 | nº 1 | janeiro de 2018 6 muito difícil a redução dos gastos com pessoal em um patamar que retornasse o índice ao limite legal, tendo em vista que o impacto na folha durante a sua gestão de quatro meses foi muito grande. 3. Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e do entendimento firmado pelo Plenário desta Corte de Contas no Acórdão nº 1.153/2014. (Prestação de Contas. Processo TC/015221/2014 – Relator: Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros. Segunda Câmara. Por maioria, vencida a Cons. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga. Parecer Prévio nº 276/17 publicado no DOE/TCE-PI ° 020/18)

Pessoal. Contratação de prestadores de serviço. Concurso público. Não cabimento de inexigibilidade de licitação. EMENTA: CONTAS DA UMS. FINALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO COM VALOR HOMOLOGADO DE ZERO E SEM INDICAÇÃO DE VENCEDOR. DESPESAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEM REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO OU PROCESSO SELETIVO. 1. A contratação de prestadores de serviços deve ser precedida de Concurso Público para admissão desse(s) profissional(is) ou processo seletivo para a contratação por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, mediante autorização legislativa, conforme determina a CF art. 37, incisos II e IX, não cabendo, nestes casos, em regra, procedimentos de inexigibilidade de licitação, tendo em vista que as despesas decorrentes dessas contratações dos procedimentos administrativos ora efetuados e analisados não tem natureza singular, conforme determina o artigo 25 da Lei nº 8.666/93 (Prestação de Contas. Processo TC/005343/2015 – Relator: Cons.<sup>a</sup> Waltânia Maria N. de Sousa Leal Alvarenga. Segunda Câmara. Decisão unânime. Acórdão nº 3142/17 publicado no DOE/TCE-PI nº 008/18)









TRIBUNAL  
DE CONTAS  
DO ESTADO  
DO PIAUÍ