

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí ISSN - 1980-7481
Publicação anual - 2016 - Nº 20

R E V I S T A

TCE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



Terceirização no serviço público

Lei de Acesso à Informação

Responsabilidade Civil



R E V I S T A

TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

ISSN - 1980-7481

R. TCE-PI | TERESINA | V.20 | N.1 | P. 1-146 | 2016

© 2016, Tribunal de Contas do Estado do Piauí
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em formato digital no site: 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.

R454

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. – Ano XLII,
v. 20, n. 1, jan./dez. 2016. – Teresina, PI: TCE-PI, 1974-.

1974 a 2005 – Publicação irregular
Anual

ISSN 1980-7481

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

CDD: 352.8

CDU: 351.9



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. Luciano Nunes Santos - Presidente
Cons. Olavo Rebelo de Carvalho Filho - Vice-Presidente
Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva - Corregedor Geral
Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros - Ouvidor
Cons. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins - Controladora Interna
Cons. Kleber Dantas Eulálio - Presidente da 1ª Câmara
Cons. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga - Presidentes da 2ª Câmara

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

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

PROCURADORES

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



Expediente

CONSELHO EDITORIAL

Abelardo Pio Vilanova e Silva
Álison Felipe de Araújo
Antônio Alberto Jorge Farias Castro
Carlos Augusto Pires Brandão
Ceciane Portela Sousa
Cleber de Deus Pereira da Silva
Delano Carneiro da Cunha Câmara
Edilberto Carlos Pontes Lima
Fabiana Rodrigues de Almeida Castro
Fermin Rodriguez Jaimes
Gardênia Maria Braga de Carvalho
Geny Marques Pinheiro
Jackson Nobre Veras
Jaylson Fabianh Lopes Campelo

Joaquim Kennedy Nogueira Barros
José Araújo Pinheiro Júnior
Julio César Cortez Jaimes
Leandro Maciel do Nascimento
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Luciano Nunes Santos
Márcio André Madeira de Vasconcelos
Marcos Antônio Rios da Nóbrega
Olavo Rebelo de Carvalho Filho
Plínio Valente Ramos Neto
Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa
Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas
Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga

PRODUÇÃO EDITORIAL

Direção Geral

Luciano Nunes Santos

Supervisão

Delano Carneiro da Cunha Câmara

Coordenação

Larissa Gomes de Meneses Silva
Eveline da Silva Oliveira

Colaboradores

Mussoline Marques de Sousa Guedes
Paloma Vieira Mourão

Diagramação

R2 Comunicação

Revisão

Dariana Ribeiro de Sousa

Impressão

Piauí Pel

Editora

Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Tiragem

500 exemplares

Palavra do presidente

Dois temas se destacam entre os assuntos abordados nos artigos da presente Revista do TCE-PI – o controle social da administração pública e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Esse dado, por si só, já demonstra a relevância e a atualidade desta publicação, que marca as comemorações dos 117 anos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, a mais antiga Corte de Contas do país, só precedida, em sua implantação pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O fortalecimento do controle social e a importância da transparência na gestão pública, cujos princípios estão definidos na LAI, têm sido dois dos principais focos do TCE-PI no esforço para ampliar a fiscalização e dar mais eficácia ao controle externo da gestão pública. Essas ações se dão especialmente na oferta de seminários de formação de controladores sociais e de cursos direcionados a gestores públicos, representantes de entidades sindicais e da sociedade civil, estudantes e ao cidadão em geral.

No primeiro caso, busca-se dar à sociedade, por meio de suas entidades e representações legítimas, os instrumentos para que ela mesma exerça o papel de controle social da gestão pública. Com isso, fortalece o exercício da cidadania e contribui para a correção de erros e para a formação de gestores mais responsáveis e comprometidos com a coisa pública. Por consequência, ajuda a evitar danos ao erário e a melhorar a administração pública.

No caso da Lei de Acesso à Informação, o esforço é para que as prefeituras e demais órgãos da administração pública adotem a transparência nos seus atos como rotina do dia a dia da gestão. Ao agirem assim, não estarão, evidentemente, fazendo nenhum favor ao cidadão, mas tão somente cumprindo um preceito legal que tem por finalidade última dar-lhes mais legitimidade no exercício do poder público.

É honroso constatar, portanto, que esses temas tão caros a nós, do controle externo, tenham despertado o merecido e adequado interesse em estudantes, professores, especialistas e servidores do TCE-PI, que enviaram seus artigos para avaliação e publicação na revista. Junto aos demais textos, que abordam assuntos como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e licitações, darão uma inestimável contribuição para o estudo da ciência que fundamenta o trabalho dos Tribunais de Contas.

O nosso desejo é que esses textos também estimulem o aprendizado das práticas que norteiam a boa gestão e dos valores cultivados pelo TCE-PI em seu mais de um século de existência, como forma de aprimorar e aperfeiçoar a administração pública.

Boa leitura!

Conselheiro Luciano Nunes Santos

Sumário

A aplicabilidade da inferência estatística em auditoria de obras públicas Francisco Rogeanio Campos de Almeida; Francisco José Soares Fernandes.....	09
A importância do controle interno na administração pública municipal Vera Beatriz Soares de Oliveira.....	15
Análise do impacto da implementação da Lei de Acesso à Informação nos escritórios de contabilidade pública do Estado do Piauí Anderson Rafael Costa Sousa; Elcilene Ferreira Rosa; Renaria Rodrigues dos Santos.....	25
A lei de acesso à informação no estado democrático brasileiro Antônio Luiz Medeiros de Almeida Filho.....	39
As políticas públicas como instrumento de combate às desigualdades regionais Leonardo dos Reis Melo; Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá.....	50
Aspectos sobre a criação de órgão de imprensa oficial nos municípios Tiago José Feitosa de Sá; Vinícius Eduardo Teixeira Ribeiro.....	60
O papel da Ouvidoria do TCE/PI como ferramenta de controle social de gastos públicos Jaqueline D'Arc do Nascimento Barbosa; Ceciane Portela Sousa.....	70
Responsabilidade civil do Estado por atos omissivos Jaqueline D'Arc do Nascimento Barbosa; Ceciane Portela Sousa.....	82
Responsabilidade civil do Estado por planos econômicos Thiago Emanuel de Carvalho Pereira.....	99
Terceirização no serviço público Ceciane Portela Sousa; Regina Cláudia Rêgo Pacheco; Francisco Rúrio Brito da Silva.....	109
Transparência da gestão pública municipal: uma análise da sua concretização nos municípios de Teresina, Parnaíba e Picos/PI Mara Tailla Alencar Cosme.....	125
Tribunal de Contas do Estado do Piauí e o Novo Código de Processo Civil: Novas perspectivas recursais Nayara Figueiredo de Negreiros; Nayana Soares Rodrigues; Germano Tavares Pedrosa e Silva; Igor Martins Ferreira de Carvalho.....	138

A APLICABILIDADE DA INFERÊNCIA ESTATÍSTICA EM AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS

THE APPLICABILITY OF STATISTICAL INFERENCE IN PUBLIC WORKS AUDITS

Francisco Rogeanio Campos de Almeida
Francisco José Soares Fernandes

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma exposição sobre a aplicabilidade das principais técnicas da estatística inferencial em trabalhos de fiscalização de obras públicas por parte dos órgãos de controle externo, sobretudo quando se deseja buscar parâmetros norteadores de requisitos de conformidade com o que se julga distorcido da evidência esperada, tanto no âmbito técnico, quanto legal. Em meio a um vasto rol exemplificativo de aplicações das referidas técnicas, apresenta-se um trabalho realizado pela Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), no qual se valeu de técnicas inferenciais para fundamentar o entendimento da equipe de auditoria para situações já presumidas. Pretende-se, neste propósito, e com ênfase no desenvolvimento de modelos matemáticos apropriados aos parâmetros buscados, apontar meios embasadores e, necessariamente, viáveis de execução, para a fiscalização da correta aplicação de recursos públicos.

Palavras-chave: Auditoria. Inferência Estatística. Amostragem. Centro de Convenções.

ABSTRACT

This paper presents an exhibition about the applicability of the main techniques of inferential statistics in work supervision of public works by the external control organs, especially when it wants to search guiding parameters of conformity requirements with is judged distorted from the expected evidence, both in the technical field, as legal. In the middle of a broad exemplifying list of applications of referred techniques, it presents a work by the Directorate of Supervision of Construction Works and Engineering Services from Court of Auditors Piauí State (TCE/PI), in which it used inferential techniques to support the understanding of the audit team for situations already assumed. It intended, in this purpose, and with emphasis on the development of mathematical models appropriate to the sought parameters, point alternative solutions that create base and, necessarily, viable execution, for checking the correct application of public resources.

Keywords: Audit. Statistical inference. Sampling. Convention Center.

¹ Servidor do Tribunal de Contas do Estado do Piauí; Engenheiro Civil – UESPI; E-mail: rogeanio.almeida@tce.pi.gov.br

² Servidor do Tribunal de Contas do Estado do Piauí; Engenheiro Civil – UFPI; E-mail: francisco.fernandes@tce.pi.gov.br

1 INTRODUÇÃO

É cada vez mais comum, entre as diversas instituições que atuam no controle e fiscalização de recursos públicos, a adoção de metodologias de trabalho que busquem, de um modo geral, representar, de forma otimizada, a análise da qual os técnicos se valeram, com vistas a emitir opiniões baseadas em evidências confiáveis e suficientemente fundamentadas.

De maneira específica no Controle Externo, o Tribunal de Contas da União (2002, p. 13) observa que há uma demanda crescente por controles gerenciais preocupados com a tempestiva apuração de resultados e com a identificação de falhas sistemáticas, ponderando ainda que o uso de técnicas nestes aspectos, envolvendo ou não práticas ilícitas, possibilitam requerer a adoção, em tempo hábil, de medidas corretivas de natureza político-administrativa.

Diante de tal cenário, enfatiza-se que a relevância dos métodos de inferência estatística se perpetua no meio do controle e da fiscalização de recursos públicos por permitir migrar de uma análise dispendiosa, delongada e complexa com dados do todo e concentrar os devidos trabalhos sobre uma parte do universo fiscalizado, de modo que os resultados alcançados reflitam os parâmetros deste, facilitando, por conseguinte, a tomada de decisão.

Objetivamente, o Tribunal de Contas da União (2002, p. 17) acrescenta que as técnicas de amostragem visam, em auditoria, “coletar e avaliar evidências numéricas das entidades administrativas no intuito de determinar e relatar o grau de adequação das informações obtidas a critérios previamente definidos. Isso se deve à natureza antieconômica das auditorias que pretendam investigar todo o universo pretendido”.

2 ASPECTOS CONCEITUAIS

As diversas técnicas de inferência estatística, por meio de métodos formais e com precisões ajustáveis, são utilizadas com o intuito de viabilizar a coleta de dados necessários a um determinado estudo, sem a necessidade de analisar todo o universo, para o qual se busca informações. Conforme Stevenson (1981, p. 167), “a inferência estatística envolve a formulação de certos julgamentos sobre um todo após examinar apenas uma parte, ou amostra dele”.

Nesse sentido, têm-se:

Amostragem não estatística ou não probabilística: é aquela em que, por julgamento profissional, a amostra é determinada pelo auditor utilizando sua experiência, critério e conhecimento do que está sendo analisado. **Amostragem estatística ou probabilística:** a amostra é selecionada analiticamente com a finalidade de que os resultados obtidos possam ser estendidos ao conjunto de acordo com critérios estatísticos. (CARVALHO, 2006, p. 58)

Ademais, há de se registrar que, para a utilização de métodos estatísticos, sobretudo das técnicas de amostragem, deve-se certificar que o caso analisado se enquadra naquilo que se denomina *fenômeno estatístico*. Nesse aspecto, Almeida (2012, p. 12) “salienta que na maioria dos casos de análise de dados para obtenção de informações de objetos auditados há, de fato, a ocorrência de fenômenos estatísticos”, ou seja, o auditor se depara

com eventos passíveis de repetição, resultantes de um grande número de causas, total ou parcialmente desconhecidas, e sujeitos à aplicação de métodos estatísticos.

Tratando das ferramentas estatísticas que permitem representar os diversos fenômenos estatísticos, conforme publicação de Morettin & Bussab (2004, p. 267), “a Estatística Inferencial dispõe de vários modelos estatísticos de representação de variáveis aleatórias, os quais devem contemplar todas as possíveis manifestações do fenômeno examinado e as respectivas probabilidades ou frequências relativas”.

O Tribunal de Contas da União (2002, p. 36) enuncia que, dentre os modelos de distribuição de variáveis aleatórias, a mais utilizada é a distribuição normal, uma vez que os inúmeros fenômenos contínuos podem ser modelados *normalmente* e, além disso, essa distribuição pode funcionar como uma aproximação de várias distribuições discretas de probabilidade, podendo ser considerada, ainda, a base da inferência estatística clássica em decorrência da sua relação com o Teorema do Limite Central.

3 ESTUDO DE CASO

A Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – DFENG, Unidade Técnica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, no exercício ordinário de suas atribuições, constatou a necessidade de aferir viabilidade de aplicação de recursos públicos na obra de Reforma e Readequação do Centro de Convenções de Teresina.

Levando-se em conta o fato de que o local destinado à obra já se apresentava em uso há muitos anos e, ao longo do seu período de utilização, já fora objeto de grandes transformações em relação à ocupação do espaço urbano circunvizinho, considerou-se necessário analisar a viabilidade para implantação daquele empreendimento, fato que motivou a equipe de técnicos a analisar se o local, que já apresentava sérias restrições de área e acesso, ainda demonstrava condições de atender demandas de um Centro de Convenções apropriado para o público de Teresina, uma capital com quase um milhão de habitantes.

De início, ao analisar o entorno físico da região do Centro de Convenções de Teresina, verificou-se a limitação dos espaços disponíveis, decorrentes, principalmente, das deficiências de áreas para estacionamento e vias de acesso estranguladas, uma vez que, na vizinhança do empreendimento, já se encontram diversos prédios públicos e privados, tais como Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, Tribunal Regional Eleitoral, Fórum Cível, Câmara Municipal de Teresina, sede da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania, Associação Industrial Piauiense, entre outros.

Ato contínuo, procedeu-se à busca por parâmetros técnicos que permitissem aferir e oferecer uma resposta aos questionamentos levantados e que se pudesse relacionar a população como elemento ponderador e representativo da cidade ao empreendimento pretendido, além de outras variáveis que se apresentassem como elemento relevante na análise. O uso de parâmetros individualizados, associados a uma tipologia específica de edificação (teatros, auditórios, restaurantes, feiras, shoppings etc.), disponíveis em regulamentos municipais não pareceu adequado, pois no caso em questão não se alcançaria a realidade de funcionamento de uma edificação da

R. TCE-PI	TERESINA	V.20	N 1	P. 09-14	JAN./DEZ./2016
-----------	----------	------	-----	----------	----------------

complexidade de um centro de convenções com características operacionais amplas.

Na busca de tais referências, e após vários estudos de parâmetros adequados, julgou-se que as informações mais próximas da realidade seriam obtidas a partir de um levantamento de dados dos vários Centros de Convenções destinados a atender a grandes eventos com públicos-alvo compatíveis com a população do município no qual estariam inseridos e com grau de sofisticação exigido para atender a uma capital de um estado. Dessa forma, com base em dados reais, associou-se, de forma sistemática, o tamanho e complexidade da cidade, representado pela sua população, a dois parâmetros fundamentais característicos dessas edificações: *área construída e quantidade de vagas de estacionamento para veículos*.

Para o estudo do parâmetro Área Construída, compuseram o modelo 11 capitais: Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Goiânia, Natal, Campo Grande, Cuiabá, Florianópolis e Palmas. Esse rol apresentou-se compatível com os critérios de amostragem para amostras finitas tratadas por Fonseca & Martins (2010) e Morettin & Bussab (2004). De cada uma dessas capitais, coletaram-se informações de um centro de convenções com a maior infraestrutura possível e dentro da filosofia de atendimento a eventos públicos. Migrou-se, portanto, de um universo de 27 unidades, um centro de convenções por capital, para uma amostra de 11 centros de convenções.

Foi demonstrado, conforme modelo estatístico de regressão linear reproduzido na Tabela 01, que a área construída da edificação analisada deveria corresponder a 21.571 m². Ao compará-la com a projetada, 6.024,08 m², observou-se que esta é cerca de 3 vezes menor quando esse parâmetro é comparado com Centros de Convenções das 11 capitais brasileiras enumeradas anteriormente.

Tabela 01 – Área Construída (A) em função da População (x)

POPULAÇÃO DE TERESINA	ESTIMATIVA DA ÁREA CONSTRUÍDA		MODELO
840.600 habitantes <i>(Fonte: IBGE – Aproximação da Estimativa para 2015)</i>	21.671 m ²		$A(x) = 0,0144x + 9566,6$
	Intervalo de Confiança de 95%		Coefficiente de Determinação
	Limite Inferior	Limite Superior	
	15.262 m ²	28.081 m ²	
			R ² = 0,869

Fonte: Autores

A relação entre a área construída e a população, verificada pelo modelo de regressão linear simples, apresentou um coeficiente de determinação igual a 0,869, ou seja, a população explicou a área construída em, aproximadamente, 87%, dentro da seleção de dados adotados para a amostra.

Foi realizado, ainda, teste de normalidade objetivando verificar se, realmente, a distribuição normal se aplicava a esse fenômeno estatístico, tendo sido comprovado, por meio do teste de Shapiro-Wilk (vide Leotti *et al.*

(2005)), que os dados apresentaram comportamento possível de ser representado pela distribuição normal. Note-se que Cirillo e Ferreira (2003) consideraram que o teste de Shapiro-Wilk é o melhor teste de aderência à Normalidade.

De maneira semelhante, procedeu-se estudo da relação da população com a quantidade de vagas de estacionamento, tendo sido demonstrado, por regressão polinomial quadrática, tal qual se representa na Tabela 02, que o número de vagas de estacionamento oferecidas pela edificação, 157 vagas, apresentou-se cerca de 6 vezes menor que a apontada pelo referido modelo, 941 vagas, quando este parâmetro foi comparado com Centros de Convenções de 10 capitais brasileiras.

Cumprir registrar que as 10 capitais que compuseram a amostra para o estudo desse parâmetro, Brasília, Fortaleza, Recife, Goiânia, Natal, Campo Grande, Aracaju, Cuiabá, Florianópolis e Palmas, foram determinadas respeitando os critérios de amostragem reproduzidos por Fonseca & Martins (2010) e Morettin & Bussab (2004).

Tabela 02 – Vagas de estacionamento (V) em função da População (x)

POPULAÇÃO DE TERESINA	ESTIMATIVA DO NÚMERO DE VAGAS DE ESTACIONAMENTO		MODELO
840.600 habitantes <i>(Fonte: IBGE – Aproximação da Estimativa para 2015)</i>	924 vagas		$() 5,75 10 \dots 4 10 \dots 853,95$
	Intervalo de Confiança de 95%		Coefficiente de Determinação
	Limite Inferior	Limite Superior	
	840	1008	$R^2 = 0,829$

Fonte: Autores

A relação entre a quantidade de vagas de estacionamento e a população, verificada pelo modelo de regressão quadrática, apresentou um coeficiente de determinação igual a 0,829, ou seja, a população explicou este parâmetro em, aproximadamente, 83%, dentro da seleção de dados adotados para a amostra.

Da mesma maneira, foi realizado teste de normalidade objetivando verificar se, realmente, a distribuição normal se aplicava a esse fenômeno estatístico, tendo sido comprovado, por meio do teste de Shapiro-Wilk (vide Leotti *et al.* (2005)) , que os dados apresentaram comportamento possível de ser representado pela distribuição normal.

Diante dos tratamentos estatísticos efetuados pela Diretoria de Engenharia, concluiu-se pela completa inadequação do empreendimento no local pretendido, vez que os parâmetros analisados consagram-se muito aquém do que foi apontado pelos modelos estatísticos desenvolvidos para o trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado neste trabalho, entende-se que, além dos limites legais bastante rígidos a serem conferidos pela equipe de auditoria nos procedimentos de fiscalização de obras públicas, a análise de conformidade pode se juntar a técnicas estatísticas, as quais, apropriadas aos casos de cada trabalho, vantajosamente contribuem na fundamentação da opinião do auditor e, conseqüentemente, torna irrefutável o parecer por ele emitido.

Esboçam-se, nesse contexto, os benefícios que as técnicas estatísticas (não apenas as aqui tratadas) concebem aos trabalhos de fiscalização por parte dos órgãos de controle, razão pela qual se reitera o caráter embasador proporcionado por um modelo estatístico desenvolvido para descrever variáveis representativas para a análise que os técnicos necessitam proceder.

Por esses aspectos, sugere-se, sempre que possível, que se observe se o caso analisado se adequa a um fenômeno estatístico passível de ser modelado pelas técnicas de inferência estatística de maneira a se obter, por conseguinte, uma análise mais objetiva, econômica, célere e, acima de tudo, seguramente confiável.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bruno. Amostragem em Auditoria. **Revista Revisores Auditores**. Lisboa-Portugal, v. 60, p.16-29, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/60/Auditoria3.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Técnicas De Amostragem Para Auditorias**. Brasília, DF, 2002. 149 p.

CARVALHO, José Carlos Oliveira de. **Auditoria Geral e Pública: Teoria e Questões Comentadas** – Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CIRILLO, M. A. e D. F. FERREIRA (2003). **Extensão do Teste para Normalidade Univariado Baseado no Coeficiente de Correlação Quantil-Quantil para o Caso Multivariado**. Revista de Matemática e Estatística, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 67–84.

FONSECA, Jairon Simon da e MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de Estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEOTTI, V. B; A. R. BIRCK e J. RIBOLDI (2005). **Comparação dos Testes de Aderência à Normalidade Kolmogorov-Smirnov, Anderson-Darling, Cramer–Von Mises e Shapiro-Wilk por Simulação**. 11º Simpósio de Estatística Aplicada à Experimentação Agronômica. Anais. Londrina, PR, Brasil, 2005.

MORETTIN, Pedro A.; BUSSAB, Wilton de O. **Estatística Básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

STEVENSON, William J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo. Ed. Harbra, 1981.

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

THE IMPORTANCE OF INTERNAL CONTROL THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

Vera Beatriz Soares de Oliveira ¹

RESUMO

Este trabalho faz uma contextualização sobre a importância do Controle Interno para a Administração Pública Municipal. Pode-se observar que o Controle Interno se faz fundamental para todas as organizações, tanto públicas quanto privadas, sendo necessária sua fiel execução para que tudo o que for administrado pelos entes públicos possa fluir de maneira eficaz. Conforme sua atuação, foi possível verificar que, atualmente, esse controle se tornou uma peça fundamental para a execução de políticas públicas capazes de proporcionar condições satisfatórias, por meio dos serviços oferecidos. Constatou-se que a administração pública municipal é o ente federativo que mais se aproxima da sociedade e, assim, facilita todo o processo de gestão e controle, buscando de forma satisfatória executar as atividades inerentes ao Controle Interno no âmbito municipal. O presente artigo é produto de pesquisa eminentemente bibliográfica, cuja compreensão dos autores estudados foi ampliada através de reflexões.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Interno. Administração Pública Municipal.

ABSTRACT

This work is a contextualization of the importance of internal control for the Municipal Public Administration. It can be observed that this internal control becomes critical to all organizations, both public and private. You need your faithful execution so that all that is administered by public entities can flow effectively. As his performance was verified that currently this control has become a key part for the implementation of public policies able to provide satisfactory conditions, through the services offered. It found the municipal government is the federal entity that is closest to the society and thus facilitates the whole process of management and control, seeking to satisfactorily perform the activities related to internal control at the municipal level. This article is the product of highly bibliographical research, whose understanding of the authors studied was increased through reflections.

Keywords: Public Administration. Internal control. Municipal Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

É função do estado uma prestação dos serviços públicos de qualidade. Necessariamente, é oportuno dizer que se deve cumprir todas as exigências e, assim, fazer com que haja uma fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa. Faz-se necessário que esse controle da Administração seja aplicado conforme exigências legais, devendo ser averiguadas a legalidade, legitimidade e economicidade da atividade pública, com base na eficiência e eficácia dos serviços prestados.

¹ Professora substituta da Universidade Federal do Piauí – Campus Ministro Reis Veloso – Curso de Ciências Contábeis. Pós-graduada em Gestão e Contabilidade Pública – Campus Alexandre Alves de Oliveira/UESPI. Graduada em Ciências Contábeis/UFPI. Servidora comissionada do Município de Parnaíba-PI. E-mail: verabeatrizz@gmail.com

A intenção de fazer uma análise sobre o assunto a ser abordado neste artigo partiu da atuação da pesquisadora no setor público municipal, onde hoje exerce atividades relacionadas à gestão de planejamento e organização, facilitando, assim, o bom entendimento do funcionamento da coisa pública e buscando informações relevantes para o desenvolver desta pesquisa. Foi partindo desse ponto que se desenvolveu uma pesquisa bibliográfica através de análises de livros e artigos, como também de trabalhos publicados nesta área.

Este trabalho busca mostrar a importância do Controle Interno na Administração Pública Municipal e quais suas principais atribuições para o seu bom desempenho. Para introduzir este artigo, é importante fazer uma relação do Controle propriamente dito com o controle da vida pessoal. Uma dona de casa controla os gastos e mantém sob controle cada gasto auferido de sua conta bancária. Assim funciona também a Administração Pública, que procura estabelecer a regularidade e legalidade administrativa, buscando sempre avaliar todos os procedimentos tomados a fim de evitar erros e distorções, auxiliando também os agentes executores do Controle Interno, de forma que possam fazer melhorar a qualidade das informações advindas deste processo de controle.

Conforme se exige no desempenho das funções na administração pública, o Controle Interno se torna um elo fundamental para o processo de planejamento frente às instituições, sejam públicas ou privadas, contribuindo para uma melhor execução de suas atividades e facilitando todo o trabalho que será firmado.

O conteúdo deste trabalho retratará o Controle Interno precisamente na Administração Pública Municipal, e sua fonte de pesquisa será bibliográfica, buscando demonstrar a importância do processo de Controle Interno nesse âmbito da Administração Pública.

Sabe-se que para o bom funcionamento da administração, o Controle Interno se tornou a peça chave para que sua atividade seja desempenhada dentro dos padrões de legalidade e transparência.

O Município, conforme retrata a Constituição Federal de 1988, é considerado um ente federativo e, por sua vez, é a organização político administrativa que se encontra mais próxima da população, através de legislação sobre matérias de interesse local, assim como pela aplicação de rendas, programas, dentre outros. O que facilita o acompanhamento dessas práticas por parte da sociedade.

Para que o Executivo Municipal possa ter um bom desempenho no seu papel de agente fiscalizador, é necessário um Sistema de Controle Interno capaz de subsidiar esse órgão em ações e políticas públicas que contribuam para a boa prestação dos serviços públicos à população.

Entende-se que o Sistema de Controle Interno na Administração Pública Municipal busca a forma exata de definir os seus métodos de trabalho e os procedimentos a serem utilizados pela administração.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 BREVE HISTÓRICO DE CONTROLE INTERNO

Estudos desenvolvidos para buscar as origens do Controle Interno nos fazem perceber que existe uma preocupação em mostrar a evolução desse controle desde os seus primórdios, quando surgia a necessidade do Estado de controlar seus gastos. Como essa era uma preocupação bem antiga, notou-se que seria necessário buscar soluções para desenvolver tal processo de controle.

Entre os estudiosos desse meio, não existe uma definição exata do surgimento do controle dos gastos públicos. Alguns afirmam que os primeiros registros surgiram dos hindus, sumérios, egípcios, gregos e romanos. No momento em que surgia a necessidade de controlar tais gastos, pensava-se também, na melhor maneira de readaptá-los.

Partindo desse processo de readaptação, notou-se, que posteriormente a esse controle, começou a evolução da criação dos impostos, como maneira ideal para se manter e administrar os negócios da comunidade e tudo aquilo que estava ao seu redor.

No Brasil, esse controle surgiu durante o processo de transformação político administrativa, quando por volta de 1530, no governo de D. João III, não se conseguia alcançar os resultados esperados e, partindo desse pressuposto, e os governos subsequentes decidiram efetivar a organização do Brasil para o seu melhor desenvolvimento.

Os tempos foram passando e no momento, em que o Brasil se tornava um grande Império, surgiram fortes influências de formações políticas. Assim o processo de controle foi parlamentarizado a fim de que se pudesse iniciar, efetivamente, uma organização capaz de fazer cumprir todos os objetivos e metas que surgiam naquela época.

Na medida em que os anos iam se passando, o processo de Controle Interno foi se modernizando. E em 1824 a Carta Magna criava, em seu artigo 172, o Ministério da Fazenda e as Câmara dos Deputados, como uma das primeiras tentativas de controle da gestão governamental no Brasil, por meio da instituição do orçamento público e balanços gerais.

Conforme a Constituição Federal de 1824 em seu artigo 172:

O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do anno futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas.

Um estudo auferido por Lino Martins Silva (2002) revela que, em 1922, havia um grande envolvimento do controle no setor público precisamente nos órgãos do Tesouro Nacional, Contadoria-Geral da República e Tribunal de Contas. Estes três órgãos executavam suas atribuições e as intercalavam para que houvesse todo um entrosamento na gestão das contas públicas.

Em 1960, surgiam dois importantes documentos que foram referências para o surgimento do Sistema de Controle Interno. Um deles era a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que relacionava alguns conceitos desse controle na administração pública, no qual o legislador externou alguns conceitos sobre Controle Interno e Externo. A lei determinava que o controle deveria ser exercida de forma universal, para que, assim, fosse garantida a segurança do que era executado pelos agentes da administração pública, de forma que tudo o que fosse público deveria ser inteiramente resguardado. O segundo documento importante foi o Decreto nº 61.386, de 19 de setembro de 1967, através do qual foram instituídas, no lugar da Contadoria Geral da República, as Inspetorias Gerais de Finanças, como órgãos do sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria, localizadas em cada ministério civil, ficando o órgão central situado no Ministério da Fazenda.

Em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, que passou a movimentar a parte financeira da União. Esse novo modelo foi relevante em relação aos anteriores, pois esse órgão subordinava o órgão central de Controle Interno à Secretaria do Tesouro Nacional.

Segundo o que dita a Constituição Federal de 88, Controle Interno está definido no art.70 como:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Conforme ainda relata a Constituição Federal, é exatamente nesse momento que se verificou a presença do Controle Interno como forma de fiscalização para as entidades governamentais.

Na esfera municipal, o Controle Interno se fixa no conceito também explícito na nossa constituição em seu art. 31:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

Vale lembrar que o processo de controle aplicado nos municípios deve ser verificado e analisado pelos gestores públicos e se torna fundamental para a orientação de como a Administração Pública deve prosseguir nas tomadas de decisão de seus atos.

Em alguns municípios, não existe um Controle Interno como a base de sua gestão. Verifica-se que a ausência de leis e regulamentos, na maioria dos municípios brasileiros, desencadeia uma forte ingerência política que se encontra em desacordo com os interesses da boa governabilidade.

Não se pode deixar de falar de outra importante ação que ajuda no processo de Controle Interno, a promulgação da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela veio para auxiliar as ações de planejamento executadas de maneira que facilitasse a transparência e publicidade de atos de governo, assim como o devido controle dos gastos públicos.

Conforme está explícito nos artigos 54 e 59 da LRF, a gestão fiscal deve ser realizada pelo sistema de controle interno e exigida através do acompanhamento concomitante da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública, determinando, inclusive, que sejam alcançadas as metas estabelecidas pelo planejamento e que sejam obedecidas as condições e os limites de despesas e controle de dívidas.

2.2 CONCEITOS DE CONTROLE INTERNO

Existe uma diversidade de conceitos relacionados com o Controle Interno. Para Cavalheiro e Flores (2007), os controles internos vêm para subsidiar o gestor nas tomadas de decisão frente a colocação dos serviços públicos junto à comunidade, buscando evidenciar a necessidade de conhecimento do que ocorre dentro do município. Essa técnica é importante para que se observe o moderno sistema de gestão da administração, que serve como meio de fiscalização, possuindo, assim, um caráter preventivo. Dessa forma, o gestor público remete ênfase à qualidade e legalidade dos atos por ele prestado, evitando desvios da sua gestão como administrador.

Conforme consta na Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-NBC T 16.8 (2012, p. 33),

Controle Interno sobre o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de: salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais; dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente; propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada; estimular a adesão às normas e diretrizes fixadas; contribuir para a promoção de eficiência operacional da entidade; auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

De acordo com o que foi citado na referida norma, o Controle Interno se enraíza como um suporte para o sistema de informação contábil, para que diante de suas definições, seja traçada a prevenção de erros e, dessa forma, facilitar o processo de levantamento das informações a serem geridas pela contabilidade, facilitando o trabalho dos usuários desses serviços, em que se busca o fiel cumprimento das normas exigidas pela administração pública.

Conforme Alexandrino e Vicente Paulo (2006, p. 498) “controle interno é aquele controle que é exercido dentro de um mesmo poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura, assim como as chefias exercem os atos de seus subordinados dentro do mesmo órgão público”.

No que se refere à reforma administrativa e ao controle no Brasil, Silva (1999 apud Soares 2012, p. 46) faz um breve resumo prático dos principais objetivos dos sistemas de controle no âmbito da Administração Pública. Abaixo, aqueles que merecem destaque:

- averiguar se os atos da administração estão sendo praticados em conformidade com as disposições legais e regulamentares;

- proporcionar uma racionalização na aplicação dos recursos públicos disponíveis para alcançar as metas preestabelecidas;
- colocar à disposição do administrador informações que possibilitem a tomada de decisões acertadas e a escolha de prioridades mais urgentes, visando à eficiência e eficácia da gestão.

Resumidamente, o sistema de Controle Interno mostra a possibilidade de os gestores da coisa pública resolverem todos os atos e fatos praticados pela administração pública de maneira que fluam bastantes benefícios para aqueles que utilizarão o serviço público.

3 A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Para que se consiga obter um Sistema de Controle Interno nos moldes da Administração Pública, é exigida, conforme determinação legal, uma fiscalização para orientar a gestão pública.

Com base em leituras realizadas sobre o assunto, existem muitas afirmações sobre o controle na administração pública, caracterizado pela faculdade de prevenção e correção de possíveis erros, buscando sempre uma orientação que seja favorável para que os gestores públicos possam realizar, na medida de suas responsabilidades, de maneira bastante eficaz e eficiente, a gestão dos serviços públicos.

Não podemos esquecer que esse sistema busca sempre avaliar tudo aquilo que é regulamentado pela administração e, assim, buscar maior confiabilidade em seus resultados. Entende-se, que para que ocorra tudo isso assiduamente, é necessária uma organização pública responsável que firme garantir sempre a continuidade dos serviços públicos.

Conforme abordaram Andrade e Kahama (2002 e 2006 apud Soares 2012 p. 66), “o planejamento constitui uma obrigação para o setor público, pois deve nortear a atuação administrativa em todos os Poderes e órgãos, quer na esfera federal, quer na esfera estadual, quer no âmbito municipal”.

É importante observar que o Controle Interno se faz necessário em todas as esferas do governo, tanto federal como estadual e municipal. Assim, poderá facilitar o desenvolvimento de qualquer trabalho e evidenciar a importância de sua execução.

A Constituição Federal de 88 mostra algumas das diretrizes que deverão ser seguidas por aqueles que irão desenvolver o Controle Interno. Atualmente, está explícito, no texto constitucional, a obrigatoriedade do Controle Interno na Administração Pública Municipal, precisamente em seus artigos 31, 70 e 74, onde revela que todos os atos dos controles internos estão salvaguardados por preceitos legais. Dessa maneira admite-se uma responsabilidade dos membros do Controle Interno perante a sociedade, sempre na pessoa do servidor público.

Na esfera municipal, a implantação do sistema de controle interno constitui-se como um instrumento de suporte que apoia o Poder Executivo, trazendo-lhe informações sob a ótica gerencial, mostrando ao gestor público a possibilidade ou ocorrência de erros ou desvios e, assim, auxiliando ao administrador no momento de corrigir situações que possam causar ilegalidades ou prejuízos à coisa pública.

Segundo Corine Souza (2008 apud Cristiane Souza e Damasceno 2011, p.2),

[...] o Controle Interno na Administração Pública Municipal surgiu da necessidade de assegurar aos gestores o cumprimento das leis, normas e políticas atuais, através de mecanismos de controle que possibilitem informações a sociedade, fazendo a prevenção contra a ocorrência de fraude e desperdícios, servindo de instrumento que visam garantir a efetividade, a produtividade, a economicidade, e a rapidez na prestação do serviço público.

Segundo Meirelles (2006, p. 293), “a fiscalização financeira e orçamentária no âmbito municipal realiza-se mediante controle externo da Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou Municípios ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”.

Dessa forma, verifica-se que existe uma preocupação quanto ao controle de gastos orçamentários procurando sempre observar como ele é realizado na gestão municipal: se estar havendo um real comprometimento com os gastos auferidos e se estar realmente auxiliando de maneira adequada os processos de Controle Interno.

A par disso, o Controle Interno no âmbito municipal funciona como um suporte ao Poder Executivo, fornecendo informações que sejam capazes de orientar e, ao mesmo tempo, fiscalizar o que é executado de maneira geral pela administração pública.

Necessariamente, o Sistema de Controle Interno Municipal deve ser instituído por lei que componha a estrutura organizacional do Executivo Municipal, sempre com uma estrutura adequada, buscando a complexidade das atividades desenvolvidas pela administração municipal e fazendo com que os profissionais atuantes nessa área sejam comprometidos com o exercício de suas funções. Não se pode esquecer que essa estrutura deve ser regulamentada por meio de decreto que vise garantir uma gestão da administração pública de qualidade.

Observa-se, claramente, que a implantação de um Sistema de Controle Interno na Administração Pública Municipal serve para que cada órgão ou unidade de controle tenham um exato conhecimento de seu funcionamento e procure também identificar todas as informações geridas. Dessa forma, o processo se tornará mais ágil de maneira que possa reduzir tempo, facilitando a execução de todo o trabalho e, assim, poderá ser observado se o processo de Controle Interno estará surtindo efeitos significativos para a organização, sendo capaz de mostrar o quanto é importante.

Para que a utilização do Controle Interno seja eficaz, será necessária uma estrutura adequada para garantir que as informações geradas sejam suficientes para reduzir a ocorrência de erros ou desvios que, nos dias de hoje, tornaram-se bastante comuns.

Não se pode deixar de relatar um momento conhecido como verificação, pois é nele que se pode observar se está havendo a continuidade dos serviços de maneira adequada, é de onde se extrai informações importantíssimas para a tomada de decisões por parte dos gestores públicos.

Em algumas análises, foi possível observar que o intuito que se busca é a boa efetividade dos serviços públicos, sempre em prol da prestação de serviços de qualidade, uma vez que isso sempre visa ao bom atendimento à coletividade.

Todos que fazem parte desse sistema de controle tentam fazer uma adequação de serviços a fim de que possa se chegar a atingir os méritos que são advindos do intenso aprofundamento desta pesquisa.

É fundamental, também, um profundo conhecimento dos princípios da administração pública, pois são sem sombra de dúvidas, a base da administração, e todo e qualquer desenvolvimento que se deseja fazer deve estar baseado nesses princípios que figuram o fiel cumprimento da atividade administrativa propriamente dita.

Entendendo como funciona esse processo de Controle Interno foi verificado o quanto é necessário o aprimoramento de certas atribuições, de maneira que elas sejam capazes de responder às demandas exigidas pela sociedade.

Será necessário que toda a Administração Pública Municipal se organize fielmente para que consiga fazer cumprir as suas políticas públicas. Necessita-se, também, que seja capaz de atender aos interesses daqueles que necessitam dos serviços prestados por esta administração, de forma que a implementação de um bom governo seja capaz de facilitar a boa gestão, a fim de reduzir o tempo estimado para a prestação de alguns serviços e adequar os serviços para se tornem eficientes e eficazes, assim como de garantir a capacidade de fazer com que os recursos públicos sejam suficientes, para que sejam alcançadas as políticas públicas municipais e, efetivamente, conseguir atender às necessidades dos municípios

4. METODOLOGIA

Com o intuito de melhor desenvolver este trabalho e para que esta pesquisa fosse realizada de maneira que se chegasse ao fim desejado, foi necessário um levantamento bibliográfico, embasada em livros, publicações especializadas, artigos, revistas e dados oficiais publicados na internet, que abordaram direta e indiretamente o tema em análise, sendo observada a veracidade da fonte.

De acordo com as leituras realizadas, foi possível verificar a importância do Controle Interno realizado no âmbito municipal, partindo de análises dos inscritos no decorrer da pesquisa.

Verificou-se que será necessário se ater à grandiosidade da importância desse controle, aplicando mecanismos que sejam suficientes para uma elaboração de um planejamento capaz de suprir as reais necessidades que irão surgir na esfera municipal.

Acerca da leitura criteriosa realizada, alguns pesquisadores mostraram que o Sistema de Controle Interno direciona para a tomada de decisões, proporcionando, assim, normas e procedimentos que asseguram a transparência com a coisa pública nos diversos procedimentos que são seguidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que o Controle interno se faz necessário na gestão pública municipal, afinal é de extrema importância a sua aplicação, para que se assegure uma gestão livre de erros, fraudes e outros procedimentos que afetem o seu bom funcionamento.

Este trabalho buscou relatar a importância do Controle Interno na Administração Pública Municipal procurando assegurar a todos a importância de tais procedimentos e a maneira como eles configuram peças fundamentais para a prevenção de erros potenciais, através de controle de causas, observação a normas legais e normativos, dentre outros.

Deve-se buscar sempre a maneira mais adequada de se executar o trabalho, buscando formas de planejamento que sejam capazes de atingir os objetivos desejados, assim como também a melhor maneira de fazer com que a Administração Pública consiga obter resultados desejáveis, trazendo benefícios à população.

Nos resultados desta busca fez-se perceber que a qualidade do Controle Interno é necessária para a qualificação do pessoal, tanto no desempenho de funções administrativas, como na capacidade de evidenciar fraudes e erros.

O controle, como já foi dito, é muito importante no desempenho das tarefas da administração pública municipal. Portanto, observa-se que é extremamente fundamental a qualificação da equipe gestora.

Este estudo mostrar como o Controle Interno é importante para a administração pública municipal, reforçando a sua importância no processo de tomada de decisões e execução de alguns feitos. Mostrou-se, também, a possibilidade de evitar erros e fraudes. Serviu também para auxiliar o que já é executado, podendo facilitar este processo, para que se torne mais rápido e gere bons frutos para a população que irá se utilizar de alguns procedimentos de cunho administrativo municipal.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente de. **Direito Administrativo**. 1 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CAVALHEIRO, Jader Branco e FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resolução CFC nº 1.135/2008** de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico. Acesso em: 03 ago. 2016.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental** – Um enfoque administrativo. 5ª. Ed., São Paulo: Atlas, 2002.

SOARES, Líria Lara. **Características do sistema de controle interno municipal**: um estudo na Prefeitura Municipal de Ouro Preto. 26 de jul. 2012. 96 folhas. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Empresariais. Belo Horizonte- MG. Brasil. Disponível em:

<<http://www.fumec.br/anexos/cursos/mestrado/dissertacoes/completa/liria-lara-soares>> Acesso em: 03 ago. 2016.

SOUZA, C; DAMASCENO, L. **O Controle Interno na Gestão Pública Municipal**: Estudo de caso na Prefeitura de Itaporanga – PB , 2011. Disponível em:

<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/o_controle_interno_na_gestao_publica_municipal_estudo_de_caso_na_prefeitura_de_itaporanga_a_pb_1343917431>. Acesso em: 03 ago. 2016.

ANÁLISE DO IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ESCRITÓRIOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ

IMPACT ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF ACCESS TO INFORMATION LAW IN ACCOUNTING OFFICES PUBLIC PIAUÍ STATE

Anderson Rafael Costa Sousa²
Elcilene Ferreira Rosa³
Renaria Rodrigues dos Santos⁴

RESUMO

Gerar informação é a principal atividade do profissional contábil que quando atua no setor público, deve se adaptar às constantes mudanças ocorridas nos dispositivos legais. Isso porque o Estado Brasileiro, declarado democrático pela Constituição de 1988, tem como um dos seus pilares a Transparência Pública e o Acesso à Informação por parte dos cidadãos, que financiam a máquina pública através de suas contribuições. Se, na esfera privada, os Escritórios possuem a missão de informar aos órgãos competentes suas atividades financeiras, seus resultados e os devidos recolhimentos, na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, os Escritórios, além de registrar de acordo com o planejado e orçado anteriormente os atos e fatos contábeis ocorridos de acordo com as Ações do Governo e tratar o Patrimônio Público com qualidade e eficiência, devem disponibilizar essa execução nos meios eletrônicos de Acesso à Informação Estabelecida em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação impactou a rotina dos Escritórios de Contabilidade Pública da cidade de Teresina-PI. O objetivo deste trabalho é analisar as dificuldades encontradas no implemento da lei abordada, tendo como objeto de estudo treze escritórios. Considerando a complexidade em tornar as informações técnicas confiáveis e compreensíveis à sociedade, os profissionais conseguem cumprir com os prazos, com ajuda dos gestores públicos, dos Tribunais de Contas e dos softwares que integram as informações diretamente no Portal de Transparência. E, apesar disso, ainda há uma necessidade de melhoramento dessas ferramentas tecnológicas usadas nos escritórios, frente às inúmeras exigências da LAI.

Palavras-chave: LAI. Escritórios Contabilidade Pública.

ABSTRACT

Generate information is the main activity of the accounting professional, that when it acts in the public sector must adapt to constant changes in legal provisions. This is because the Brazilian, democratic state declared by the Constitution of 1988 has as one of its pillars the Public Transparency and access to information by citizens, who finance the public system through their contributions. If the private sphere Offices have the mission to inform the competent bodies its financial activities, its results and the due taxes at Applied Accounting Public Sector, Offices,

¹ Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Piauí.

² Graduando do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Piauí. E-mail: rafaelcosta.cic@gmail.com

³ Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: elcilene.fr@gmail.com

⁴ Graduanda do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Piauí. E-mail: rodriguesrenaria@gmail.com

and register according to the planned and budgeted earlier acts and facts accounting occurred in accordance with the Government's actions and treat public equity, quality and efficiency, must provide this implementation in the electronic means of access to established information on November 18, 2011, Law No. 12,527 - the Access to Information Act, which impacted the routine of Public Accounting Office of the city of Teresina-PI. The objective of this study is to analyze the difficulties encountered in the implement of law addressed, with the object of study thirteen offices. Considering the complexity in making reliable technical information and understandable to society, professionals can meet the deadlines, with the help of public officials, the Courts of Auditors and software that integrate the information directly in the Transparency Portal. And yet, there is still a need for improvement of these technological tools used in offices, compared to the numerous requirements of LAI.

Keywords: LAI, Offices, Public Accounting.

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário no qual se evidencia a Contabilidade Aplicada ao Setor Público está em processo de adequação por parte dos profissionais contábeis e da própria Administração Pública, consequentemente obrigando os escritórios a se adequarem à nova realidade. É um processo moroso que exige a quebra de conceitos enraizados e a compreensão do novo modelo contábil, que pretende esclarecer, com maior facilidade, a aplicação e entendimento da prestação de contas, contemplando as fontes e destinações dos recursos, bem como o controle social.

Diante dessa necessidade, várias soluções na área de tecnologia vêm sendo desenvolvidas para a devida adequação e celeridade nesse procedimento. Assim como na contabilidade privada, na esfera pública existem softwares contábeis que geram os registros de todas as operações e se integram diretamente com o portal da transparência, fazendo com que as exigências sejam cumpridas em tempo hábil e sem prejuízo ao ente público e ao usuário desse dado. Ressalta-se que é comum a geração de informações por qualquer esfera em que se aplique a Ciência Contábil, o que mudam são os objetos e a forma como essas informações são tratadas; a tecnologia apenas facilita essa adequação.

Rotineiramente, os escritórios geram documentos sobre os atos e fatos praticados por entidades portadoras de um patrimônio, obedecendo à legislação vigente, de acordo com os prazos e procedimentos nela estabelecidos. O resultado é encaminhado aos respectivos usuários, através de Demonstrativos, que são como uma fotografia fiel de como está o patrimônio em estudo e como ele se comportou no decorrer do tempo sob o efeito de variações aumentativas ou diminutivas. Mas, e quando esse usuário é toda a sociedade, composta por indivíduos de diversos graus de conhecimentos e infinitas ferramentas de comunicação? E quando o Patrimônio destacado é público e de interesse de todos os indivíduos do meio social?

É preciso entender, sobretudo, que ao se tratar desse contexto, o profissional contábil assume a responsabilidade social-econômica-política das ações de governo que ele assessora, ou seja, é dado a ele o desafio de compreender as políticas públicas praticadas, anteriormente planejadas, e dialogar com a sociedade, fazendo com que ela fique a par do gerenciamento dos recursos dela provenientes e sobre os quais têm direito. Assim,

formata-se o cotidiano dos escritórios que recebem a missão de adequar a execução financeira dos órgãos públicos às normas que os regem. Essa terceirização se dá por conta da obrigatoriedade da elaboração técnica de determinados Demonstrativos que exigem competência técnica, às vezes não presente no quadro de pessoal do ente.

A padronização dos Procedimentos Contábeis Aplicados ao Setor Público é a alternativa mais eficaz, tendo em vista as obrigações atualmente exigidas por lei. Para que se chegasse a essa situação houve uma evolução normativa sustentada pelo objetivo e desejo, histórico e culturalmente formulado pela sociedade, em compreender como são gerenciados os recursos públicos. Entende-se, portanto, que, para que tal finalidade seja alcançada, faz-se necessária a publicidade das ações e decisões tomadas pelos gestores administrativos. Nesse sentido, Piscitelli afirma.

Há muito ainda, sem dúvida, a fazer: é indispensável, entretanto, que as autoridades e a própria sociedade organizada estejam convencidas da necessidade da informação contábil como suporte para a tomada de decisão e mecanismo de controle na utilização dos recursos públicos. E que, em contrapartida, as técnicas e procedimentos adotados não constituam monopólio do conhecimento e das concepções dos órgãos e servidores incumbidos do cumprimento das formalidades legais de registro dos fatos contábeis e levantamento das demonstrações exigidas pela Contabilidade Pública. (PISCITELLI, 1995, p. 57).

Ressalta-se que o progresso normativo aconteceu e ainda hoje acontece e é nessa perspectiva que este trabalho objetiva entender se tal situação impactou os escritórios que desenvolvem a contabilidade pública de maneira positiva, negativa e em qual intensidade isso acontece, não considerando a capacidade intelectual de cada gestor no uso das suas habilidades de gestão e sim o cumprimento das leis que objetivam excluir a corrupção do cenário social e cultural existente no Estado Brasileiro. A mudança da rotina descreve se a adequação foi harmoniosa ou se houve dificuldades, principalmente no que se refere à disponibilidade das informações em tempo real em plataformas informatizadas.

2 EVOLUÇÃO LEGAL DA CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

Objetivando dar conhecimento de todos os seus atos e contratos, a Administração Pública responde ao Princípio da Publicidade, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, o qual normatiza que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da publicidade.

Esse princípio deixa claro que o Poder público deve agir com a maior transparência possível, mostrando-se essencial para o controle da Administração pública, tendo em vista que ele mesmo não visa apenas o ato de publicar a informação, mas também de torná-la clara e compreensível. Ou seja, pode-se dizer que ele exerce duas funções básicas: a de dar conhecimento ao público em geral do ato administrativo e a de servir como meio de transparência da Administração Pública a fim de permitir o controle social desses atos.

Diante da importância do atendimento a esse princípio, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, fundamentada pelos artigos 163 a 169 da CF/88, os quais almejam a criação de uma lei específica sobre Finanças Públicas que explore matérias acerca da Tributação e do

Orçamento, traz, em sua redação, tópico dedicado à transparência, controle e responsabilidade dos recursos, conforme art. 48.

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000)

Vale ressaltar que a referida norma não revogou a Lei nº 4.320 de 1964, que versa sobre Finanças Públicas no Brasil há cerca de cinquenta anos, ou seja, as leis devem estar em harmonia com os procedimentos contábeis. Em 27.05.2009, a Lei Complementar n.º 131, conhecida como Lei da Transparência, acrescentou novos dispositivos, a fim de determinar a publicidade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Incentiva a participação popular e permite que a transparência legitime-se e se torne cada vez mais desburocratizada, descentralizada e flexível (BRASIL, 2009).

Passa a vigorar, em 18.11.2011 a Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação, que dispõe sobre o acesso à informações previsto no inciso XXXII, do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2011). Essa lei normatiza as condições necessárias para o funcionamento dessas mudanças, atribuindo maior grau de legitimidade à atividade administrativa e proporcionando aos usuários externos acesso a informações da Administração Pública com menos barreiras burocráticas, tornando-os fiscais das atividades exercidas pela Administração.

Nas últimas décadas, a contabilidade tem passado por profundas mudanças com o advento da convergência às Normas Internacionais de Contabilidade; seu papel deixa de ser apenas a de responsável pelo registro e geração de informações compreensíveis para a tomada de decisões por parte dos administradores e passa a ser a base do composto gerencial de qualquer entidade que lide com o patrimônio. Quando essa situação é aplicada ao Setor Público, além do zelo e atenção dado às informações acerca do patrimônio, ter-se-á a necessidade do uso de ferramentas que provoquem o exercício do Controle Social por parte da sociedade que, estrategicamente, demonstrem como os recursos gerenciados o, estão sendo usados.

Desde 2008, com a publicação da Portaria nº 184 do Ministério da Fazenda, a qual dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público e pelos profissionais contábeis quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, vêm ocorrendo a implantação e adaptação às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, com a missão de tornar as informações referentes às contas públicas padronizadas, de maior qualidade e transparência nas prestações de conta feitas pelos órgãos da Administração Pública, em consonância com os Princípios Contábeis.

Confirmando o exposto acima, têm-se, na Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a NBC T SP 16.1, (Conselho Federal de Contabilidade, 2008) a definição e o objetivo dessa interpretação contábil, que diz:

R. TCE-PI	TERESINA	V.20	N 1	P. 25-38	JAN./DEZ./2016
-----------	----------	------	-----	----------	----------------

[...]

3. Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial de entidades do setor público.

4. O objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Compreende-se que a evolução da base legal interfere diretamente no alcance dos objetivos desejados, entre eles, a efetiva mensuração e gerenciamento do patrimônio público em consonância com a prestação de contas e transparência dos fatos ocorridos publicados em um curto período de tempo. Possibilita, portanto, a efetivação das práticas de controle social desenvolvidas pela sociedade que, além de fazer parte da gestão pública, passa a entender o cenário econômico e político no qual o país vive.

3 USUÁRIOS DA CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

Considerando a evolução histórica da contabilidade, percebe-se que ela foi se adequando às necessidades de seus diversos usuários, que podem ser tanto internos como externos, visando verificar a qualidade das informações contábeis, no que diz respeito, principalmente, à confiabilidade da informação para auxílio na tomada de decisões. Sobre isso, Pereira, Fragoso e Ribeiro Filho (2010, p. 2) explicam que “a existência de diversos tipos de usuários da informação contábil implica em uma maior preocupação dos profissionais da área, no tocante à divulgação ou à evidenciação dessas informações”.

Em se tratando de Contabilidade Pública, temos os cidadãos como usuário final e preferencial das informações contábeis, mas se destacam também os Gestores do Patrimônio Público, o poder legislativo, os órgãos de controle interno e externo, como as Controladorias e os Tribunais de Contas, os jornais, os grupos opositores etc.

Por ser o usuário preferencial das informações prestadas pela administração pública e ter demonstrado um crescente interesse quanto às suas ações, deve haver uma preocupação com o tratamento e a apresentação desses dados, de forma que sejam compreensíveis e confiáveis. Para tanto, o Pronunciamento Técnico de Contabilidade para Pequenas e Médias Empresas (2009, p. 9) dispõe sobre as características qualitativas de informação em demonstrações contábeis, das quais se destacam:

[...]

Compreensibilidade

2.4 A informação apresentada em demonstrações contábeis deve ser apresentada de modo a torná-la compreensível por usuários que têm conhecimento razoável de negócios e de atividades econômicas e de contabilidade e a disposição de estudar a informação com razoável diligência. Entretanto, a necessidade por compreensibilidade não permite que informações relevantes sejam omitidas com a justificativa que possam ser de entendimento difícil demais para alguns usuários.

[...]

Confiabilidade

2.7A informação fornecida nas demonstrações contábeis deve ser confiável. A informação é confiável quando está livre de desvio substancial e viés e representa adequadamente aquilo que tem a pretensão de representar ou seria razoável de se esperar que representasse. Demonstrações contábeis não estão livres de viés (ou seja, não são neutras) se, por meio da seleção ou apresentação da informação, elas são destinadas a influenciar uma decisão ou julgamento para alcançar um resultado ou desfecho predeterminado.

4 ACCOUNTABILITY

A *Accountability* é um ponto essencial para a sobrevivência de todas as organizações, por se tratar da obrigação de prestar contas dos resultados obtidos por elas, referindo-se também ao controle e à fiscalização de tais entidades. Por não haver um consenso em relação a sua definição, o termo vem sendo pesquisado não somente pela Ciência Contábil, como também em outras áreas afins do conhecimento humano.

Accountability é o que diferencia a Contabilidade de outros sistemas de informações, tornando-a única sob esse aspecto e todos os seus efeitos. É por meio da contabilidade que as pessoas quitam com o seu dever de prestar contas de modo definitivo e formal.

Segundo o autor Nakagawa (2011, p. 19)

sob a ótica da Teoria dos Contratos, sempre tem alguém (principal) que delega parte de seu poder ou direitos a outrem (agente); este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escorreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de desempenhos e resultados. Esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas de desempenhos e resultados dá-se o nome de *accountability*.

Para a Gestão Pública, o conceito de *accountability* é central para o desempenho de suas atividades e do efetivo controle da atuação pública, tendo em vista que o ente público tem o dever de prestar conta dos seus atos, como também responder por eles, exercendo assim, o dever de transparência, evidenciando a preocupação em apresentar para a sociedade em geral, de forma bem clara, informações sobre a aplicação dos recursos disponíveis.

A obrigatoriedade da prestação de contas públicas pelos gestores é explicitada em vários dispositivos legais, como na Constituição Federal de 1988 (art. 5, inciso XXXIII, art. 31 e art. 37) e também na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que os Tribunais de Contas emitam parecer das contas apresentadas em prazo determinado, bem como expandindo a forma de prestar contas ao determinar a publicidade de relatórios na internet.

A prestação de contas é realizada com base na atividade da Contabilidade, sob a responsabilidade dos escritórios de Contabilidade Pública que fornecem uma informação contábil clara e precisa, configurando-se como essência da transparência pública. Sem essa informação os cidadãos ficam impedidos de fazer uma avaliação justa relacionada às ações praticadas por seus representantes políticos.

Os escritórios de contabilidade têm a incumbência de transformar essas informações em relatórios para

atender às determinações das leis e órgãos fiscalizadores, porém, os relatórios seguem padrões contábeis e têm uma linguagem bastante técnica que dificultam o entendimento por parte dos cidadãos.

5 ÓRGÃO FISCALIZADOR

Como mencionado anteriormente, a administração pública tem o dever de prestar contas. Conforme Aguiar (2005, p. 20) isso significa “demonstrar a correta e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade”. Ao responder por seus atos submeter-se-á fiscalização dos Tribunais de Contas, de acordo com o artigo 75, *caput*, da Carta Magna, ainda em vigor, a qual expressa que “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”, ou seja, independentemente do nível de governo, a fiscalização deverá submeter-se, a efeito, pelo Poder Legislativo competente ao nível e ao seu respectivo Tribunal de Contas.

No caso do Município, essa fiscalização é praticada pela Câmara de Vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas, o qual, em consonância com o ordenamento, possui o controle da execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Estados e seus respectivos Municípios. Não cabe ao Poder Legislativo a capacitação técnica contábil, mas sim ao Tribunal de Contas, visto ser este órgão que ajuda o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores no que tange aos procedimentos contábeis e por acompanhar de perto e dispor do poder de analisar as contas, recaindo sobre o Tribunal de Contas a autonomia e competência de julgá-las.

Esse acompanhamento é constante, faz-se a análise das contas municipais referentes a cada exercício e, como resultado, tem-se o parecer prévio, que é, posteriormente, submetido para a análise da Câmara Municipal. Nele, deve-se ter o julgamento prévio das contas dos entes públicos da Administração Direta e Indireta, bem como das Fundações, das sociedades mantidas pelo Poder Político Municipal e qualquer outra pessoa que mesmo não sendo administradora de recurso público, tenha causado a perda, extravio ou outras irregularidades que resultem em prejuízo. São apreciadas as contas de resultado, apresentadas no fim do exercício, as quais se diferem das contas manuseadas pelos prefeitos que ordenam saídas de recurso. Mas, caso isso aconteça, o respectivo prefeito não será apenas o agente político, como também o responsável por esses atos.

Atualmente, a Fiscalização feita pelo Tribunal de Contas não é somente acerca das Demonstrações Contábeis, sobre elas recaem uma análise fiscal, de efeito imediato em torno da lei. Busca-se, agora, diagnosticar e verificar se os atos estão de acordo com outros princípios, tais como o da economicidade e da eficiência, através da denominada auditoria operacional, que aborda um exame mais aprofundado, inclusive sobre o cenário no qual o ente está inserido. No tocante à gestão fiscal, os Tribunais verificam se os limites destacados em lei foram cumpridos, se os Anexos de Riscos e Metas Fiscais foram elaborados, assim como solicitado, dentre outras atividades.

6 ADEQUAÇÃO AOS SISTEMAS TECNOLÓGICOS

De nada adiantará o controle e fiscalização se as informações não estiverem disponíveis para que a sociedade também exerça o seu controle. Pensando nisso, o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle. Sobre isso, o Art. 2º, § 2º, inciso II, do referido decreto destaca:

[...]

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.

Cabe ao profissional Contábil, com isso, adequar a linguagem técnica usada nas informações às necessidades da população, que deve ser simples e de fácil compreensão. Depois de geradas, devem ser disponibilizadas em Sistemas Tecnológicos de Acesso à Informação, que possuem alguns requisitos básicos, dispostos nos incisos I, II e III, do artigo 4º do mesmo decreto:

I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados e;

III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

A fácil comunicação inicia-se com o próprio decreto, o qual, em linguagem simples, destaca que as informações referentes a receitas e despesas sejam feitas por um sistema integrado, desde então, observa-se o surgimento de um mercado de Sistemas Tecnológicos adequados a essa realidade; os softwares desenvolvidos devem obedecer aos requisitos estabelecidos. Assim, os registros feitos no sistema devem estar concomitantemente alinhados à execução orçamentária, financeira, patrimonial e de controle. Apesar disso, esta não é a maior dificuldade encontrada na rotina dos escritórios e sim a impossibilidade de se fazerem ajustes contábeis nos dados depois de publicados, além de estimular a sociedade a entender como isto acontece.

O controle externo parece ser o pivô dessa atividade, mas há de se perceber que se o controle interno não estiver adequado, impossibilita-se a divulgação destas informações. Internamente são organizados os processos, os atos e os fatos contábeis e orçamentários dos órgãos públicos e de seus subordinados, ou seja, desconcentrados e/ou descentralizados, os entes que lidam com patrimônio público devem exercer uma política de constante acompanhamento e análise da sua execução para certificar se ela está acontecendo conforme o planejado. O ideal é que isso seja feito dentro do próprio sistema usado para registro das ações de governo, para que quando o controle interno transmitir os dados para apreciação do controle externo, os registros estejam tais quais aconteceram.

7 METODOLOGIA DA PESQUISA

Com o objetivo de analisar e descrever o impacto que a lei de acesso à informação gerou na rotina de escritórios que desenvolvem a contabilidade pública no estado do Piauí bem como mostrar a adequação dos profissionais quanto à obrigatoriedade de disponibilizar informações em tempo real, fez-se o uso de pesquisa bibliográfica e coleta de dados através da aplicação de questionários, pois se entende ser esta a melhor forma para obter informações que satisfaçam os questionamentos que levaram à proposição dessa investigação.

Este estudo caracteriza-se como descritivo tendo em vista a exibição de conceitos referentes ao tema que abrange toda a evolução da contabilidade até a atual convergência das normas internacionais, estabelecendo relações com o controle social, correlato à atividade desempenhada nos escritórios de contabilidade pública do estado do Piauí com o advento da Lei da Transparência. Quanto ao problema de pesquisa, utilizou-se uma abordagem quantitativa, fazendo-se uso de recursos estatísticos na coleta e tratamento dos dados, pois segundo Beuren *et al.* (2008, p. 93), "a abordagem quantitativa é frequentemente aplicada nos estudos descritivos que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis e a relação de causalidade entre fenômenos".

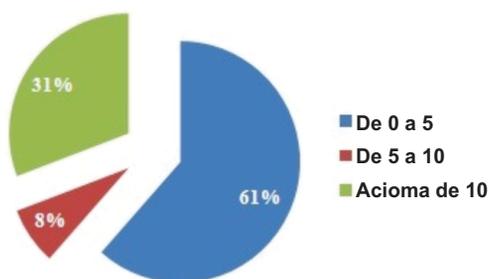
A população selecionada para esta pesquisa foram escritórios de contabilidade pública que prestam assessoria a prefeituras e/ou câmaras no estado do Piauí, pois se acredita que os escritórios assessores desses entes públicos assumem a responsabilidade de compreender as políticas públicas e gerar informações para a sociedade quanto à execução financeira e prestação de contas. Os dados foram coletados através de questionário enviado por e-mail obtido através de contato telefônico com os escritórios. A referida coleta foi feita no período de 28 de janeiro de 2016 a 10 de fevereiro de 2016, obtendo-se ao todo 13 respostas, de um total de 15 questionários enviados. Através delas, fez-se um estudo sobre o impacto causado pela implementação da Lei de Acesso à Informação na rotina dos escritórios de Contabilidade Pública, junto a uma análise descritiva com uso de gráficos.

8 ESTUDO DO IMPACTO DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NOS ESCRITÓRIOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA

8.1 PERFIL DOS PESQUISADOS

Aplicou-se o questionário a profissionais que lidam com Contabilidade Aplicada ao Setor Público em escritórios na cidade de Teresina, capital do estado do Piauí. Perguntou-se, inicialmente, a quantidade de Prefeituras e/ou Câmaras a que os escritórios prestam assessoria. Do total de escritórios, 61% assessoraram de 0 a 5 Prefeituras e ou Câmaras, 8% de 5 a 10 e 31%, acima de 10. Vale ressaltar que, apesar da grande quantidade de municípios que o estado possui, a terceirização dos serviços de Contabilidade não se aplica a todos.

Gráfico 1 - Número de Prefeituras e ou Câmaras assessoradas



8.2 A MUDANÇA NA ROTINA DO ESCRITÓRIO COM A IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

A rotina dos escritórios de contabilidade volta-se para o tratamento das informações e geração de demonstrativos e relatórios que atendam às determinações da legislação no tocante a prazos e procedimentos a serem executados. Indagou-se se houveram dificuldades de adaptação à LAI? Dos quais, 62% dos profissionais pesquisados responderam que Sim e 38% responderam que Não. Toda mudança ocasiona a necessidade de adequação da rotina às novas exigências, assim questionou-se se a implementação da Lei de Acesso à Informação alterou a rotina do escritório? Dos pesquisados, 38% afirmaram que Não e 62% que Sim. Ao serem questionados de que forma isso alterou a rotina foi citada, dentre outras formas, a exigência de captação para atender as informações com base na lei e uma maior atenção ao cumprimento dos prazos, tendo em vista o aumento no volume de trabalho.

Gráfico 2 - Houve dificuldades de adaptação à LAI?

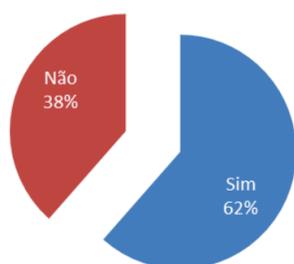


Gráfico 3 - A implementação da LAI alterou a rotina do escritório?



8.3 A TECNOLOGIA A SERVIÇO DAS ATIVIDADES DOS PROFISSIONAIS

Como exposto anteriormente, várias soluções na área de tecnologia vêm sendo desenvolvidas para otimização do tempo no exercício da atividade contábil, visto que, com a implementação da Lei da Transparência nasce a necessidade de integração do software contábil com o Portal da Transparência, para a devida adequação e celeridade nesse procedimento. Indagou-se se o Software Contábil utilizado atende às obrigações da LAI e 23% responderam que atende Parcialmente, 69% que atende Plenamente e 8% que Não Atende.

Gráfico 4 - O software contábil utilizado atende as obrigações da LAI?



8.4 DO CUMPRIMENTO COM OS PRAZOS ESTABELECIDOS EM LEI

Numa análise combinada de três questionamentos, destacados nos gráficos abaixo é possível identificar que as obrigações acessórias são entregues no prazo, embora ele seja considerado insuficiente, contando com a colaboração dos gestores, quanto à disponibilização das informações em tempo hábil, fator importante para o atendimento aos prazos, constatando-se que o curto prazo ocasionou um aumento no volume de trabalho. Ao perguntar se os Gestores colaboram com o fornecimento de informações em tempo hábil, foram obtidas as seguintes informações: 54% responderam que Sempre colaboram, 46% que Às Vezes colaboram e 0% que Nunca colaboram. Destaca-se que os profissionais devem estar cientes das ações feitas pelos gestores, para que elas possam ser disponibilizadas aos cidadãos. Se isso acontecer, tem-se perfeitamente o cumprimento dos prazos estabelecidos em lei. Quanto a isso, perguntou-se sobre as obrigações acessórias e se elas são realizadas dentro do prazo e que 100% dos profissionais responderam que Sim. Mas, quando interrogado o prazo estabelecido para disponibilização das informações no Portal da Transparência é suficiente, 54% disseram que Não e 46%, que Sim.

Gráfico 5 - Os gestores colaboram com o fornecimento de informações em tempo hábil?



Gráfico 6 - As obrigações acessórias são realizadas dentro do prazo?

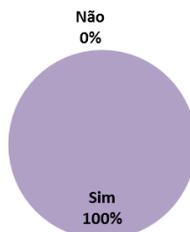
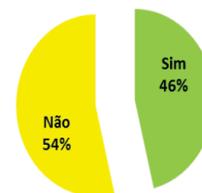


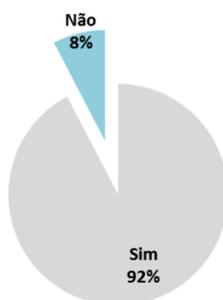
Gráfico 7 - O prazo estabelecido para a disponibilização das informações no portal da transparência é suficiente?



8.5 O AUXÍLIO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Como exposto anteriormente, o Tribunal de Contas, elemento do Controle Externo, tem como uma de suas funções auxiliar os gestores na Execução de suas ações, bem como na Prestação de Contas, em cumprimento à lei vigente. Mesmo com as dificuldades por parte dos Escritórios de Contabilidade Pública, foi verificado que o Tribunal de Contas ajuda nas dúvidas existentes, já que, quando se interrogou, 92% dos profissionais que participaram da pesquisa afirmaram que o TCE do estado do Piauí auxilia nas dúvidas existentes, enquanto 8% responderam que Não.

Gráfico 8 - O TCE-PI auxilia nas duvidas existentes?



Portanto, significativas foram as alterações ocorridas no Cenário Contábil à medida que as legislações foram avançando rumo à Transparência Pública e ao direito da sociedade ao Acesso à Informação, cabendo, aos escritórios se adequarem a esse modelo. É importante destacar que houve dificuldades, assim como há em qualquer processo de mudança, mas que com a ajuda dos softwares, dos gestores e da Tecnologia consegue-se cumprir com todas as obrigações presentes nos dispositivos legais.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se analisar e descrever o impacto que a lei de acesso à informação gerou na rotina de escritórios que desenvolvem a contabilidade pública no estado do Piauí, se de maneira positiva, negativa e em qual intensidade, bem como mostrar a adequação dos profissionais quanto à obrigatoriedade de disponibilizar informações em tempo real, exigidos pela legislação: Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 131, Lei nº 12.527, de 27 de Maio de 2009 - Lei de Acesso à Informação, tendo em vista que eles devem buscar capacitação constante na área.

Os resultados indicaram que, na maioria dos escritórios houve alteração na rotina de trabalho, em parte pelo uso do software contábil, que supre parcialmente a necessidade dos profissionais quanto à integração de dados ao Portal da Transparência, como também pela necessidade de mudar a forma de pensar dos colaboradores e a capacitação profissional para atenderem a prazos considerados insuficientes diante de tantas exigências que exigem desse profissional um maior nível de concentração.

A rotina de um escritório é o espelho da forma de trabalho utilizada, evidencia o andamento de todas as obrigações a serem cumpridas dentro do exercício da atividade. Se há o aumento no volume de trabalho, busca-se a otimização dos procedimentos e, no caso de um escritório contábil, o software é o principal aliado nesse ganho de tempo, mas se vê que é imprescindível que haja o melhoramento dessa ferramenta tecnológica para auxiliar no cumprimento das exigências da Lei de Acesso à Informação. Muito embora as informações sejam disponibilizadas em tempo real como determinado, há um grande esforço por parte dos escritórios de assessoria para que isso ocorra.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan. et al. **Convênios e tomadas de contas especiais**. Manual Prático. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

BEUREN, Ilse Maria, et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 04 dez. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 16 de jan. de 2016.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm> Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm> Acesso em: 04 dez.2015.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. (2009) **Pronunciamento Técnico PME**: divulgada em 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2012/12/CPC_PME.pdf> Acesso em: 02 jan.2016.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **NBC T 16.1 - Conceituação, objeto e campo de aplicação, 2008**. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128>

Acesso em: 15 jan. 2016.

Ministério da Fazenda do Tesouro Nacional. **Normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/manual_cont_setpublico.asp> Acesso em: 15 jan. 2016.

NAKAGAWA, Masayuki. **ABC: Custeio baseado em atividades.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Catarina. **Comunicação em contabilidade:** estudo comparativo do nível de percepção de usuários da informação contábil em Florianópolis (SC) e Recife (PE) sobre a utilidade das representações gráficas no processo de evidenciação. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos42004/67.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, et al. **Contabilidade Pública.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

THE LAW OF ACCESS TO INFORMATION IN THE BRAZILIAN DEMOCRATIC STATE

Antônio Luiz Medeiros de Almeida Filho ¹

RESUMO

A redemocratização do país trouxe consigo a necessidade de imprimir o direito à informação como ferramenta de controle das ações públicas, determinadas pela transparência e publicidade, por exemplo. Garantido pela Constituição Federal de 1988 o direito a informação foi assentado pela Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que dispõe em seu artigo primeiro sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. Partindo dessa perspectiva estruturou-se como objetivo geral deste artigo apresentar a configuração do direito à informação preconizado-se pela lei n.º 12.527/2011, na *interface* da democracia brasileira. Para o desenvolvimento deste estudo se utilizou como metodologia a pesquisa bibliográfica em livros, artigos, periódicos e legislação correlata. O estudo concluiu que o direito a informação evoluiu no país, principalmente no campo do aperfeiçoamento da legislação, entretanto, os mecanismos estruturais para o seu exercício ainda dificultam o livre acesso ao cidadão para seu exercício pleno.

Palavras-chave: Direito à informação. Lei n.º 12.527. Democracia.

ABSTRACT

The democratization of the country brought with it the need to print the right to information as a control tool of public actions, determined by the transparency and publicity, for example. Guaranteed by the Constitution of 1988 the right to information was seated by Law No. 12.527 of November 18.2011, which states in its first article on the procedures to be observed by the Union, States, Federal District and municipalities, in order to ensure access to information. From this perspective it was structured as a general objective of this paper present the configuration of the right to information envisaged by Law No. 12:52 / 20117 in the Brazilian democracy interface. For the development of this study was used as methodology the literature in books, articles, periodicals and related legislation. The study concluded that the right to information developed in the country, mainly in the field of improvement of the legislation, however, the structural arrangements for its exercise still hinder free access to citizens for their full exercise.

Keywords: Right to information. Law No. 12.527. Democracy.

INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira nas últimas três décadas sofreu importantes transformações instigadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Essas mudanças foram provocadas efetivamente por princípios

¹ Auditor da Controladoria Geral do Estado do Piauí. Professor da Universidade Estadual do Piauí, Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará.

constitucionais que, gradativamente, incorporavam-se às instituições, ao ordenamento jurídico pátrio e a própria sociedade, por exemplo. Esses novos comportamentos seriam balizados na democratização das ações, principalmente referente às gestões públicas. Isso significaria maior liberdade e descentralização, entretanto, conduzidas pela transparência, como um mecanismo facilitador do controle no trato com o setor público.

A democracia brasileira conduz a sociedade para um processo de vigilância permanente, quando na aplicação dos recursos públicos. As instituições, como as Controladorias, os Tribunais de Contas, o Ministério Público, dentre outras refletem esse fortalecimento ampliando e intensificando sua área de fiscalização, por exemplo. Entretanto, outra variável se apresenta de maneira fundamental nesse contexto: a tecnologia digital. Através da rede mundial de computadores, a sociedade dimensionou o acesso à informação. Atualmente os portais que divulgam, sistematicamente, o volume e a finalidade dos recursos estatais servem de instrumento poderoso no processo de vigilância do cidadão das atividades efetuadas pelos órgãos e gestores públicos.

Esse novo contexto é orientado por um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, ou seja, o direito à informação. Conforme Carvalho (2012) o progresso tecnológico transmutou a informação em um bem jurídico capaz não só de expressar a necessidade do saber, como de influir decisivamente no seu uso. Mas não de um saber científico, compartimentalizado ou especializado, mas um saber genérico, simples conhecimento do que está acontecendo ao redor do homem para que ele possa tomar as decisões que lhe competem como integrante obrigatório de uma sociedade. Nesse espaço, reside o interesse jurídico da informação: saber para melhor decidir, para melhor escolher os rumos a dar à sua vida, à vida de sua família, ao seu país, à sua empresa, à sua função, à sua sociedade, ao seu partido político, à sua religião dentre outras possibilidades.

Carvalho (2012, p. 3) conceitua o direito de informação como sendo

[...] um sub-ramo do direito civil, com assento constitucional, que regula a informação pública de fatos, dados ou qualidades referentes à pessoa, sua voz ou sua imagem, à coisa, a serviço ou a produto, para um número indeterminado e potencialmente grande de pessoas, de modo a poder influir no comportamento humano e a contribuir na sua capacidade de discernimento e de escolha, tanto para assuntos de interesse público, como para assuntos de interesse privado, mas com expressão coletiva.

O direito de informação desdobra-se, portanto, em quatro espécies relevantes de mensagens: a informação publicitária, a informação oficial ou governamental, a informação de dados pessoais automatizados ou não e a informação jornalística (CARVALHO, 1999).

Seus conteúdos são o dever de informar, o direito de informar, o direito de ser informado, a faculdade de receber informação e a faculdade de investigar (não só o fato, mas a própria informação), que são os responsáveis por transformarem o recebedor da informação de mero espectador a sujeito de direitos (CARVALHO, 1999).

Nesse cenário, é promulgada no Brasil, no dia 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, que dispõe, em seu artigo primeiro, sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Em seu art. 3º da referida lei, assim, dispõe:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

O artigo 3º da citada lei trata da implementação de uma cultura de acesso à informação no país, assegurando esse direito e a necessidade de divulgar a informação através dos meios tecnológicos com o objetivo de inserir o controle social da vida pública. O artigo 4º expõe o conceito de informação e suas discriminações, conforme segue

Para os efeitos desta Lei, considera-se:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;
- II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;
- III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;
- IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;
- V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;
- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

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

Desse modo, formula-se a seguinte questão de pesquisa: Qual a configuração do direito à informação, preconizado pela lei n.º 12.527/2011, na *interface* da democracia brasileira?

Essa pesquisa parte do pressuposto de que para uma democracia amadurecer efetivamente e se aperfeiçoar é necessário o exercício do direito à informação pelo cidadão. Máculas a esse direito ferem os princípios constitucionais fundamentais gerando um processo de inanição as nuances democráticas.

Nesse sentido estabeleceu-se como objetivo geral deste artigo apresentar a configuração do direito à informação, preconizado pela lei n.º 12.52/20117, na *interface* da democracia brasileira. Os objetivos específicos são conceituar a informação e o direito a informação; relacionar o direito a informação com a tecnologia e verificar o contexto do direito a informação com o exercício da cidadania.

Para o desenvolvimento deste artigo, e utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, consultando, principalmente, livros, legislação e artigos disponíveis no ambiente virtual. Os descritores para a pesquisa no ambiente virtual foram: direito a informação, Lei nº 12.527, informação e democracia.

Para uma democracia avançar, é fundamental o exercício do direito à informação como ferramenta de vigilância, transparência e exercício efetivo do cidadão na busca por um país mais justo e desenvolvido. Nesse contexto, uma nação que negligencia tal direito permite o enfraquecimento da democracia, portanto, discutir sobre esse tema é relevante para a academia e a sociedade, já que permite sublinhar esse direito como uma ferramenta poderosa na busca por uma nação efetivamente democrática.

Esse artigo se divide em duas seções. A primeira apresenta o conceito de informação e do próprio direito que a garante. O segundo versa sobre a relação da tecnologia com o direito a informação e o exercício da cidadania. Após a apresentação dessas seções, tecem-se as considerações finais.

1 DO CONCEITO AO DIREITO À INFORMAÇÃO

Nas palavras de Podestá (2002, p. 54), a necessidade de comunicação se manifesta antes mesmo do nascimento, ainda na gestação, quando o homem mantém "certo vínculo comunicativo com a genitora". É desta necessidade do ser humano que se origina o processo de informação e de comunicação humana.

Partindo da ideia de que a informação é uma necessidade inerente ao ser humano, faz-se necessário conhecer o processo evolutivo da informação, até o estágio atual, com formas avançadas de comunicação e também de direitos à informação.

Farias (2004, p. 162) assinala que “o termo informação que é mais apropriado para representar o conteúdo da comunicação”.

Complementando, Carvalho (1999) destaca que, como bem jurídico, a informação deve ser objetiva, para que o receptor dos dados ou dos fatos divulgados possa elaborar seu próprio pensamento.

Na conceituação de informação, como objeto do direito são consideradas, além dos elementos dados e fatos, a veracidade, a imparcialidade e a divulgação, para que possa se estabelecer a relação transmissor e receptor desses dados e fatos e os efeitos dela decorrentes.

O direito à informação é “um direito fundamental do interesse comunitário, constitucionalmente protegido, inerente ao funcionamento das sociedades democráticas”. (Eiras apud CARVALHO, 1999, p.5) Os autores retrocitados também debulham as palavras de Antonio Scalise ao afirmarem

[...] que a informação não é só essencial à democracia, garantindo ao cidadão liberdade de escolha política e social, mas também é condição indispensável para o exercício da soberania popular, em cujo conteúdo é reconhecida uma função de estímulo, de integração e de controle dos órgãos constitucionais dos diversos poderes.

Neste sentido, Carvalho (1999) compreende o direito de informação como um direito fundamental, especialmente no contexto em que foi inserido na CF/1988, no capítulo dos direitos e garantias individuais. Evidentemente, trata-se de um direito subjetivo público, exercitável em face do Estado, para exigir a proibição de qualquer embaraço estatal bem como para permitir investigações. É também um direito de ordem privada, exercitável contra as demais pessoas físicas ou jurídicas, no sentido de exigir e de corrigir a informação. Ainda nesse sentido os autores complementam que

[...] o direito a informação, na sua fundamentação subjetiva, ampara o homem na perspectiva de sua vida individual, permitindo o desenvolvimento integral de sua personalidade. Ao exercê-lo, o homem desfruta de um direito subjetivo que tanto pode ser exigido do Estado como das demais pessoas físicas ou jurídicas. Na fundamentação objetiva, o direito de informação assume estatura política, compondo um dos direitos da cidadania e permitindo ao homem realizar-se na perspectiva social e política, participando da sociedade na qual está jungido. Ao exercitar tal direito, realiza-se um direito subjetivo público e concretiza-se o princípio do pluralismo político, além de cumprir-se sua função de transcendência social e pública (p.56)

A informação, como toda necessidade inerente ao ser humano, precisa de proteção do Estado, para que esse direito seja assegurado. Assim quando se trata de direito à informação, com o objetivo de discutir o direito subjetivo da pessoa de ter acesso à informação emitida através dos meios de comunicação de massa, de acordo com princípios constitucionalmente estabelecidos, para atendimento de uma informação de qualidade, está se conectando, ou seja, no outro polo da relação jurídica, ao direito de informar, sendo que esses são considerados como direito fundamental da pessoa humana.

Em virtude da relevância da informação para o pleno exercício dos direitos sociais e individuais e para o bem-estar de uma sociedade fraterna (preâmbulo da Constituição Federal de 1988), é possível ainda apoiar o direito de ser informado em vários princípios fundamentais do ordenamento constitucional. Com efeito, sem o recebimento de informação pluralista, o cidadão não exercerá com dignidade a sua cidadania e a soberania popular estará, irremediavelmente, esvaziada (CF, art. 1º, I, II, III e V) (FARIAS, 2004, p. 169)

Conforme Góis (2010) as garantias constituem salvaguardas aos direitos declarados e podem vir expressas no próprio corpo da Constituição, o que as insere no patamar mais avançado na hierarquia legal, ou dispersas na legislação. Entretanto, podem ser traduzidas de forma substancial ou material, em relação, de forma conexa e interdependente, com outros direitos; e adjetivas ou processuais, sob forma de remédio ou mecanismo procedimental. A preocupação com as garantias está na essência da eficácia da lei ou no seu poder de ser vivenciada por seus titulares.

No caso do direito de ser informado, a Constituição Federal traçou um espaço diretamente relacionado de proteções substanciais. No texto constitucional, assegura-se o acesso à informação (artigo 5º, XIV) e resguarda-se o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

Outras garantias ao direito de ser informado são as vedações ao anonimato e a responsabilização pelos abusos no exercício de manifestação de pensamento e informação. Finalmente, poderia citar-se a liberdade de atividade profissional (prevista no artigo 5º, XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer) e a função social da propriedade determinada constitucionalmente, impondo uma série de restrições aos jornalistas e empresários, no seu dever de informar.

O direito à informação, portanto, configura-se como direito difuso (art. 81, Código de Defesa do Consumidor), ou seja, de gozo por titulares indeterminados e numerosos, a saber, todo o corpo social. A manifestação de pensamento atende a um direito de meio, o acesso à informação, a um direito de fim, que atinge o corpo social de forma indiscriminada. O interesse público está imbricado com os direitos de terceira e quarta geração, sendo direitos de coletividade que ultrapassam o aspecto individualista legado pelo liberalismo burguês. Assim, o direito à informação confunde-se com o interesse público primário, identificado como bem geral (ALESSI *apud* MAZZILLI, 2003, p. 45)

São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência (BONAVIDES, 1997, p. 525)

O caráter difuso direciona para a titularidade, conforme explicita a legislação. Segundo o Código de Defesa do Consumidor, interesses ou direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (Lei 8.078/90, artigo 81, parágrafo único, I). Tais direitos, apesar de declarados constitucionalmente, recebem críticas pela considerada pouca efetividade, devido ao alto grau de abstração. Abrigando valores ou bens jurídicos de caráter universalista, seriam demandas ainda não compreendidas, aceitas ou legitimadas na prática. Nessa seara, questiona Bobbio: “O que dizer dos direitos de terceira e quarta geração? A única coisa que até agora se pode dizer é que são expressão de aspirações ideais, às quais o nome de 'direitos' serve unicamente para atribuir um título de nobreza” (1992, p. 09)

Questiona-se o fato de se declarar o direito, sem, aparentemente, dotá-lo de garantias ou medidas assecuratórias, como fez a Constituição Federal com outros direitos, como a liberdade (*habeas corpus*), direito líquido e certo (mandado de segurança) e a propriedade (ações próprias de cunho reivindicatório e possessório).

Dito assim seriam normas sem eficácia, apesar de a própria Constituição assegurar que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (artigo 5º, LXXVII, § 1º)

1.1 LEINº 12.527

A implementação de uma política de informação é um desafio que muitos países devem enfrentar para participarem efetivamente da sociedade da informação. As informações governamentais são de fundamental importância para o exercício da democracia. A sua disponibilização possibilita um diálogo claro e transparente entre o governo e a sociedade civil, permitindo um maior controle desta sobre a administração pública, objetivando o aprimoramento constante de suas ações (FERREIRA; SANTOS; MACHADO; 2012, p. 1)

Promulgada em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527:

[...] regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Conforme Carvalho (2013), a promulgação da lei de acesso à informação é considerada tardia, já que antes do Brasil outras nações já haviam aprovado leis de acesso à informação; mais de noventa países. A lei, entretanto, é considerada uma vitória da sociedade civil, mas, também, de reiteradas ações políticas do Estado e do resultado da inclusão do país no processo mundial de políticas públicas globalizadas. A lei trouxe consigo mudanças importantes nas disposições anteriores, inclusive revogando a Lei nº 11.111/2005 e estabelecendo normatizações relevantes que repercutiram por toda a estrutura do Estado. A lei de acesso à informação agregou-se às estruturas governamentais, não só em nível federal, gerando obrigações e deveres de toda ordem; muitos dos quais podem representar controvérsias para as funções desempenhadas pelos diferentes órgãos.

Santos, Ferreira e Machado (2012, p. 6), ao tratarem sobre a relação da lei com o exercício da cidadania, afirmam que:

[...] a principal dificuldade para nós cidadãos, tanto no sentido de instruir os governos sobre o que nós queremos que eles façam [ou seja, indicar preferências], como para julgar o que eles têm feito, é que nós simplesmente não sabemos o bastante, não dispomos de informação suficiente (PRZEWORSKI, 1998, p. 15 *apud* SILVA, 2007, p. 27). A Lei de Acesso a Informação propicia ao cidadão a oportunidade de obter um maior controle das informações públicas, e desse modo, poder participar nos processos de decisão de maneira convicta; exigir uma ação ou omissão do Estado; tomar decisões cotidianas; combater a corrupção através do monitoramento da atuação do Estado e promover a eficiência.

Sobre a relação da lei com o contexto da cidadania é relevante expressar a necessidade de transparência. Desse modo os autores retrocitados afirmam que a referida lei procurou apresentar uma transparência na gestão do poder público, disponibilizando ao cidadão as informações que demandam, pois a maioria das informações antes da lei nº 12.527/2011 era retida para consulta, apesar das garantias constitucionais existentes. Dessa forma, os governantes infringiam como maior frequência a legislação, agindo de má fé na sua gestão, cometiam inúmeras fraudes no poder público ou omitiam informações necessárias à sociedade, devido à falta de transparência nas entidades governamentais.

A exigência da transparência obrigou os entes a investirem em tecnologia, principalmente utilizando a internet, como veículo para esse exercício. A divulgação nos veículos de comunicação de massa e o uso da rede mundial de computadores ampliaram significativamente, a divulgação das ações do setor público. Este último recurso de publicidade, entretanto, apesar do seu crescimento em todos os níveis de governo (obrigados pela lei nº 12.527) esbarra em questões estruturais importantes, como o próprio acesso dos cidadãos a internet.

2 A LEI DA INFORMAÇÃO E O ASPECTO DA TECNOLOGIA: RELAÇÃO COM O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Conforme Silva, Hoch e Santos (2013), a lei nº 12.527/2011(LAI) orientou o direito fundamental de acesso

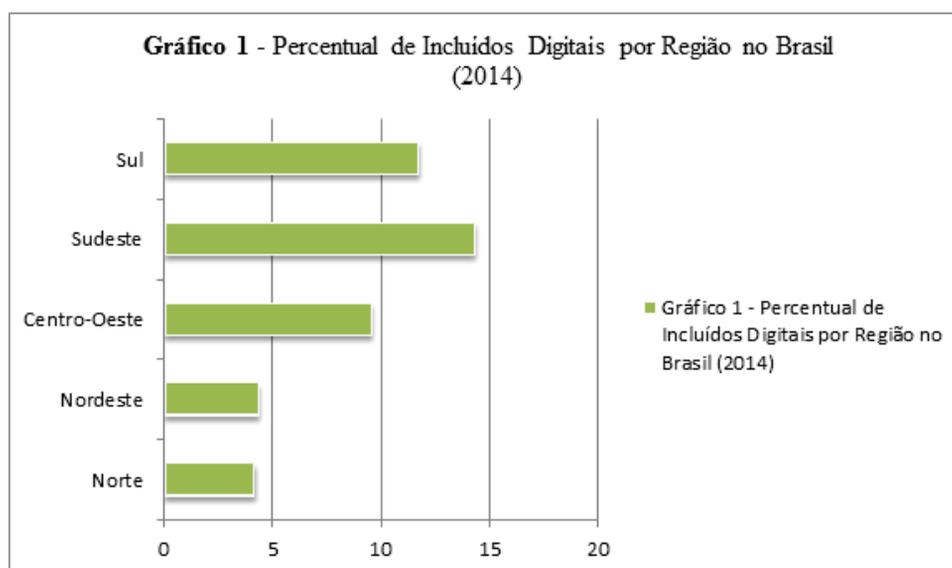
R. TCE-PI	TERESINA	V.20	N 1	P. 39-49	JAN./DEZ./2016
-----------	----------	------	-----	----------	----------------

à informação pública, estabelecendo, sobretudo, o dever de transparência ativa e passiva do Estado. Para tanto, além de imprimir a divulgação espontânea de informações de interesse público, a citada lei previu que os órgãos públicos criassem o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Entretanto, apesar da obrigação dos órgãos públicos dispor desse serviço, é mister salientar a advertência disposta por Silva, Hoch e Santos (2013, p. 6), sobre a relação da tecnologia com a lei da informação:

A tecnologia digital está presente em todos os processos de produção, tratamento, processamento e divulgação das informações governamentais, o que torna cada vez mais premente a solução do problema da inclusão digital, para que todas as parcelas da população tenham condições efetivas de acessar e compreender as informações disponibilizadas no meio eletrônico. Pereira e Jambeiro (2007 *apud* Pinheiro, 2007, p.2) consideram que a inclusão digital é um conceito norteado pela identidade cultural, educação e renda que deve promover “a habilitação do indivíduo para realizar-se social, cultural e economicamente também pelo domínio dos aparatos tecnológicos conquistados pela sociedade e seu uso na consecução de informações que lhe sejam úteis”.

Entretanto, apesar de a lei do acesso à informação orientar sua execução baseado no princípio da publicidade e na própria divulgação das movimentações de recursos e atividades exercidas pelo ente, apoiadas, principalmente na tecnologia digital, no Brasil, ainda estamos distantes de constituir um país inclusivo digitalmente. Em pesquisa divulgada pela Fundação Getúlio Vargas (2014), o índice de inclusão digital, por região, é o seguinte:



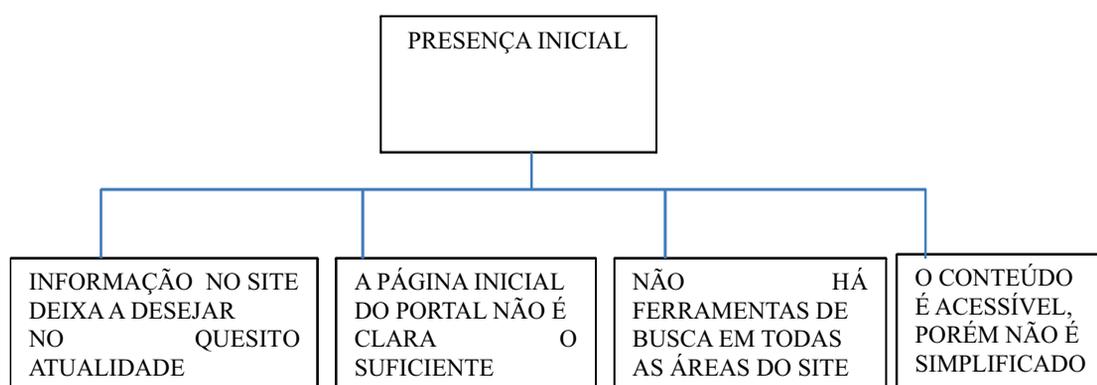
Fonte: FGV (2014).

De acordo com o gráfico 1, verifica-se que o processo de inclusão digital encontra-se distante de se tornar uma realidade efetiva no país. Nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, o percentual de pessoas incluídas digitalmente é menor que 5%. A região que apresenta a situação com percentual mais significativo de inclusão digital é a Sudeste, com quase 15%.

A grande questão que se levanta é como o cidadão brasileiro vai exercer seu direito à informação, preconizado constitucionalmente e determinado pela lei n.º 12.527/2011 se as condições estruturais de tecnologia e de acesso à informação ainda continuam distantes de sua realidade?

Conforme Scolforo (2013) em publicação sobre instrumentos de transparência pública adotados no Brasil, tais como, o Portal da Transparência, a Lei de Acesso à Informação no âmbito federal e no âmbito municipal, o Sistema de informações ao cidadão além do Instituto da Governança Pública, afirma que à medida que os cidadãos buscam garantir seus direitos constitucionais quanto à gestão dos recursos públicos, torna-se importante discutir os meios de acesso a essas informações, a forma como são administrados os dados, como são apresentados à sociedade e a situação real do serviço público municipal prestado aos cidadãos. Além disso, é importante considerar que a construção do Estado de direito no Brasil exige cada vez mais novas formas de dar publicidade às informações pertinentes ao uso do dinheiro público e das prestações de contas de seu serviço. Entretanto, apesar da importância da informação para o exercício da cidadania e das dificuldades de acesso do cidadão comum a esse contexto, em sua pesquisa, Scolforo (2013) adverte para as dificuldades encontradas pelos internautas para o acesso a essa informação. A autora descreve o caso de um portal, observando as limitações para a aplicabilidade da lei de acesso à informação, dispostas na figura 1.

Figura 1 - Fatores limitantes para aplicabilidade da LAI na PML



Fonte: Portal da Transparência.

Conforme Scolforo (2013) o portal analisado traz consigo uma série de problemas. Na conclusão de sua pesquisa, a autora sugere a modernização dos setores envolvidos, qualificação técnica dos servidores, assinatura de convênios com órgãos de fiscalização e prestação de contas do Estado, melhoria na divulgação das informações, maior credibilidade nos dados divulgados além da ampliação dos meios de divulgação.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio de tornar o Brasil um país com cidadãos informados exige investimentos de longo prazo. Os

avanços na legislação, que se tornou moderna e determinada, esbarram em questões fundamentais, como o acesso à internet e as dificuldades de operacionalização dos serviços disponibilizados pelos entes.

Nesse sentido, é importante ressaltar que para aperfeiçoar os sistemas de controle dos gastos públicos, o exercício efetivo do direito a informação e o pleno respeito aos artigos determinados pela lei n.º 12.527/2011 devem ser efetuados rigorosamente. Em quase trinta anos de constituição cidadã, é possível ver os avanços nessa seara, mesmo que tardiamente, no contexto da transparência, publicidade e acesso à informação, por exemplo. Contudo, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos estruturais que organizam a promoção da informação.

Cabe à sociedade brasileira exigir dos gestores políticas de desenvolvimento tecnológico, educação para o uso adequado da tecnologia para elevar a inclusão digital, por exemplo, além de efetuar a ampliação da cobertura de internet em todo o país. Para constituir um país verdadeiramente democrático, o direito a informação deve ser efetuado de modo sofisticado, em nível de excelência, por toda a população. Este estudo é apenas uma síntese dessa importante temática, exigindo futuramente pesquisas mais profundas e baseadas em dados mais aperfeiçoados.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Lei N° 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 25 jun. 2016.

CARVALHO, J. M. de. **Lei de Acesso à Informação: repercussão na Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro: 2013. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2013/CARVALHOJ.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

CARVALHO, L. G. G. **A Informação como Bem de Consumo**. Mundo Jurídico. Disponível em: <www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto026.doc>. Acesso em 20 jun. de 2016.

CARVALHO, L. G. G. C. de. **Direito de informação e liberdade de expressão**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FARIAS, E. P. de. **Liberdade de expressão e comunicação**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2004.

FERREIRA, E.G. A. SANTOS, E. S. MACHADO, M. N. A lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. In: **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, v.2, n.1, mar. 2012.

FERREIRA, E.G. A. SANTOS, E. S. MACHADO, M. N. Política de informação no Brasil: a lei de acesso à informação em foco. In: **Múltiplos Olhares em Ciência da Informação**, v.2, n.1, mar. 2012.

GÓIS, V. S. **Direito Constitucional a Informação**: Reflexões sobre Garantias Possíveis (2010). Disponível em: <www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/.../R3-0345-1.pdf>. Acesso em: 22 de jun. 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

PODESTÁ, Fábio Henrique. **Interesses Difusos, Qualidade da Comunicação e Controle Judicial**. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SCOLFORO. R. F. **Lei de Acesso a Informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes** – Lavras: UFLA, 2013.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS

PUBLIC POLICIES TO COMBAT INSTRUMENT TO REGIONAL INEQUALITIES

Leonardo dos Reis Melo¹

Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá²

RESUMO

O presente artigo tem como proposta o estudo das políticas públicas como instrumento de ação frente às desigualdades de desenvolvimento socioeconômico entre municípios e regiões de planejamento. Para tanto, buscase, em paralelo ao objetivo geral de analisar um paradigma de desigualdades regionais, construir um resgate acerca das políticas públicas de fomento ao desenvolvimento inter e intrarregional e apresentar um cenário acerca das políticas públicas que objetivem a mitigação das desigualdades existentes entre essas unidades federativas. Assim, e para a realização desses fins, a metodologia utilizada constitui-se de revisão bibliográfica, análises descritivas e pesquisas documental, que possibilitaram reconhecer a insuficiência institucional ao enfrentamento de assimetrias existentes entre os municípios e regiões de planejamento.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Desigualdade de desenvolvimento. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This article aims to study the public policy as an instrument of action front the socio-economic development disparities between municipalities and planning regions. To this end, the objective is, in parallel to the general purpose of analyzing a paradigm of regional inequalities, build a rescue about public policies that promote the inter and intra-regional development and present a scenario about public policies aimed at the mitigate inequalities between these federal units. Thus, to achieve these purposes, the used methodology consisted of literature review, descriptive analyzes and documentary searches, which allowed recognize the institutional failure to confront existing asymmetries between municipalities and planning regions.

Keywords: Public Policy. Inequitable development. Regional development.

1 INTRODUÇÃO

A busca pelo desenvolvimento é a essência que norteia muitas das ações, das estruturas e dos processos políticos e econômicos lançados sob os mais variados instrumentos estatais. Não obstante, a construção e o

¹ Graduado em Bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí. Estudante de bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Uninovafapi.

² Graduada em Bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí. Mestre em Políticas Públicas –UFPI. Professora Assistente de Economia – UFPI. Auditora de Controle Externo – TCE/PI.

aparelhamento de sistematicidades que possam sustentar e/ou promover esses avanços de desenvolvimento persistem em apresentar diferentes intensidades, organicidades e resultados, o que acaba por gerar descompassos nos níveis de produção, apropriação, consumo e competitividade – amplamente reconhecidas por meio das desigualdades, das privações e das exclusões originadas em seu meio (BRINCO, 2010; REIS, 2005; GALEANO, 2000)

Nesse sentido, o olhar sobre as políticas públicas desperta grande relevância e importância à observação da capacidade de transformação estrutural e sistêmica das unidades políticas que dão forma às sociedades e aos Estados. Por isso, a compreensão da importância do olhar territorial e da valorização das características endógenas são fundamentais à orientação pela qual os mecanismos políticos, econômicos, financeiros, tributários, dentre outros, baseiam-se para contemplar as demandas dos agentes sociais frente a essa organização. De maneira contrária, o arranjo a ser empregado corresponderá a assimetrias e vazamentos de eficácia tão nocivos quanto a inércia de um poder público engessado.

Visto isso, este trabalho traz em sua gênese a defesa de políticas públicas compatíveis com necessidades locais para a equidade de um desenvolvimento mais justo e simétrico. Para esse fim, e com a intenção de refletir parte de uma problemática que dá forma a um paradigma sistemático-estrutural de combate às desigualdades inter e intrarregional, assume-se aqui a adoção de um padrão de planejamento e de desenvolvimento a partir do local e da mitigação de descompassos entre regiões heterogêneas. Nesse sentido, seriam essas políticas públicas o instrumental de elevada influência ao combate das desigualdades entre municípios e regiões.

Nesse contexto, a relevância social acerca do combate às desigualdades regionais demanda a necessidade de políticas públicas que enfrentem as assimetrias dos indicadores socioeconômicos e que contribuam para desenvolvimento coeso entre as diversas regiões do estado e de todo o Brasil. Infelizmente, são várias as exemplificações que corroboram com essa afirmação. No caso piauiense, as assimetrias percebidas pela mensuração do desenvolvimento municipal através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), são bastante evidentes: para o ano de 2010, 6 dos 224 municípios piauienses estavam compreendidos em uma escala de valor abaixo de 0,500, enquanto Floriano e Teresina foram aferidos nos níveis 0,700 e 0,751, respectivamente (PNUD, 2013). Nas duas extremidades dessa conjuntura, a disparidade entre o menor e o maior índice corresponde a uma discrepância de quase 55%, o que evidencia a necessidade de melhorias econômicas e sociais com maior equidade e com inclusão social.

Embora muitos avanços nos levem a construir conhecimentos cada vez mais densos e abrangentes, a necessidade de afrontar os problemas estruturais requer uma abordagem mais enfática. Isso não só possibilita a difusão do desenvolvimento, como também garante a reflexão acerca das características territoriais presentes nas relações econômicas e sociais que abarcam o campo local e de institucionalidade estatal.

Assim, segue nas próximas seções, a apresentação fundamentada dessa proposta de desenvolvimento que intensifique e reconheça a região de planejamento como espaço e objeto de desenvolvimento e que assume, através de políticas públicas organizadas, a promessa de uma coesão ideal e necessária.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A desigualdade é uma condição que se estabelece a partir de múltiplos desvios de variadas ordens e naturezas, sejam elas de essência econômica, política ou social. Seu efeito assimétrico provoca uma exclusão no acesso ao desenvolvimento e a sua superação deve ser garantida e intensificada por todos os avanços técnicos, teóricos e filosóficos. Assim, o enfrentamento das condições e das estruturas que dão manutenção, ou que nada contrapõem a existência das desigualdades, deve ser buscado de forma irrestrita e constante.

É nesse sentido que a atuação do Estado – juntamente com a inclusão e a participação das instituições e dos agentes sociais – deve garantir políticas públicas que levem em consideração não apenas a existência das desigualdades, mas também o combate às suas ocorrências em graus e regiões específicos. Essas assimetrias de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregionais constituem um quadro de desigualdade que limita a coesão e a equidade dos habitantes dos municípios fora de simetria. Assim, a intensificação de diferenças sistêmicas e estruturais entre as regiões que compõem a organização de um projeto de desenvolvimento polarizado demonstra o estabelecimento de uma dinâmica com diferentes intensidades e desempenhos entre os municípios, territórios e regiões.

Desse modo, e em uma atualidade marcada por desafios e incógnitas cada vez mais complexos, a compreensão da sustentabilidade, em suas amplas dimensões abstratas e sistêmicas, encontra, na proposta do desenvolvimento regional, uma complementariedade simbiótica e construtiva. Dessa forma, a busca por um novo padrão de desenvolvimento que reflita os fatores sociais, etnocêntricos, ambientais e as potencialidades locais constitui um dos desafios para os quais a sociedade contemporânea e as instituições de planejamento e desenvolvimento devem procurar solução.

Assim, as diferenças constituídas pelas variadas condições das unidades e das entidades federativas necessitam de um aparato que estimule e garanta uma simetria de desenvolvimento, o que demanda das instituições e da organicidade estatal um leque de políticas públicas regionais. Nesse sentido, o próximo tópico demonstrará uma síntese do histórico, das práticas e das possibilidades dessas políticas frente às disparidades existentes entre as entidades e unidades federativas, as regiões de planejamento e as macrorregiões nacionais.

2.1 A QUESTÃO REGIONAL NO ÂMBITO NACIONAL

A Constituição Federal de 1988 define, no parágrafo IX do Artigo 21, a competência da União para “elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988), além de afirmar como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (Ibid., 1988). Dessa forma, a concepção do desenvolvimento regional é assegurada no marco de maior importância institucional do Estado e merece, portanto, o estabelecimento de todo e qualquer mecanismo que a promova e que assegure a coesão e a equidade entre as diferentes regiões nacionais.

Embora a questão regional tenha aparecido pela primeira vez numa constituição em 1988, diversos programas e políticas já vinham por ser executados desde os anos de 1960 com o objetivo de atenuar as desigualdades regionais (PIMES, 1984a). É o caso do Plano Trienal (1962), do Programa de Ação Econômica do Governo (1964), do Plano Decenal (1967) e do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968), que além de introduzir o planejamento espacial brasileiro, associara o desenvolvimento das regiões à correção das desigualdades regionais (Ibid., 1984a) – embora tais políticas visassem mais a solução de heterogeneidades nacionais do que a problemáticas territoriais.

Contudo, a natureza integralista das ações governamentais não possibilitou a correção das disparidades construídas ao longo dos surtos regionais, que partem da economia açucareira no Nordeste e que tem, de forma mais díspare, a industrialização advinda da economia cafeeira no final do século XIX e início do século XX (CANO, 1978; PIMES, 1984b). Assim, o que ocorreu foi a institucionalização da concentração de investimentos em alguns núcleos mais bem estruturados das regiões menos dinâmicas e menos favorecidas, tal como pode ser arremetido aos processos de concentração e polarização descritos na seção III, e que responderiam a necessidades de demandas nacionais (PIMES, 1984b) ou ao financiamento e expansão de atividades agropecuárias, incapazes de solucionar os descompassos de desenvolvimento entre os núcleos regionais. Nesse sentido, o alargamento de assimetrias entre entidades e unidades federativas, bem como as macrorregiões nacionais, continuaram (e continuam) a dar manutenção a desigualdades perdurantes.

Nos anos de 1970 foram instituídos alguns programas que apenas instigavam a integração e articulação interregional, como o Plano de Integração Nacional (PIN) e programas que favoreciam a ocupação e a intensificação do uso da terra como o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte-Nordeste (PROTERRA), o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, por exemplo (CEPRO, 2003; DINIZ, 2001; MENDES, 2003).

É somente em 2007 que o governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional, institui uma política nacional que trata, prioritariamente, do enfrentamento das desigualdades regionais: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2012). Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2010, p. 225),

³ Ainda nos anos de 1940 e 1950 a criação de instituições como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), do Banco do Nordeste, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) surgem com o objetivo de nivelar as desigualdades das regiões de sua influência direta, porém não garantiram a execução de políticas locais de necessidades endógenas e passam a constituir mecanismos de governo para o atendimento do problema da seca, para a ocupação e controle gerencial do território, para o financiamento do setor produtivo e para a realização de incentivos fiscais (BRASIL, 2012; DINIZ, 2001)

No que se refere à sua concepção, ela apresenta três premissas fundamentais: i) a necessidade de articulação/integração interinstitucional de governo; ii) a abordagem e atuação em múltiplas escalas; e iii) o fato de que ela deve ser política de Estado com a chancela dos poderes constituídos, dos entes federados e das forças sociais. Neste sentido, pretende-se que ela seja orientadora dos programas e das ações federais no território nacional.⁴

Embora tal política trouxesse em suas proposições, o envolvimento de atores públicos, privados, além de órgãos dos três níveis de governo, e da proposta de convergência de políticas públicas com caráter local entre diferentes ministérios, a PNDR não apresentou sucesso factível, sendo uma política de governo sem continuidade de ações e, assim mesmo, sem eficácia garantida. Não obstante, sua elaboração proporcionou uma contribuição inicial significativa para os avanços da organização administrativa no que se refere à concepção de uma política de equidade intra e interregional (IPEA, 2010; BRASIL, 2012)

Nos últimos anos, uma nova conjuntura social baseada na ampliação de políticas públicas inclusivas tem balizado transformações impactantes na melhoria de indicadores econômicos e sociais nacionais, como a diminuição da pobreza e o aumento de acesso a serviços públicos básicos, por exemplo (OCDE, 2013). Nesse sentido, a constituição de um tratado desenvolvimentista pactuante com a coesão regional tende a garantir o alargamento desses serviços bem como de condições econômicas que favoreçam o melhoramento do sistema produtivo.

O Brasil atualmente implementa uma agenda dupla, com ações de apoio à demanda interna e consumo de massa, e iniciativas voltadas às exportações e à competitividade internacional. Estes dois grupos de políticas vêm sendo realizados em paralelo: por um lado, apoiando a transformação do sistema produtivo do país, para torná-lo um líder na arena global científica e tecnológica; e por outro, priorizando o acesso universal e a qualidade de serviços como educação, saúde e habitação, juntamente com maior inclusão social e melhores oportunidades de emprego. Essas políticas sociais redistributivas, no entanto, não são sustentáveis sem: *i)* garantia de acesso aos serviços públicos em todo o território; *e ii)* melhoria da competitividade em todas as regiões para gerar fontes locais de emprego e crescimento. A inclusão social e o crescimento equilibrado, beneficiando todas as regiões são, portanto, dois objetivos inseparáveis (OCDE, 2013, p. 18)

Dessa forma, o enfoque territorial do desenvolvimento regional denota a necessidade e a possibilidade de se planejar uma nova estrutura de promoção à equidade progressista - tão somente possível através de políticas públicas afirmativas e sustentáveis que procurem romper com a tradição que firmara o histórico persistente de desigualdades dentro e entre as regiões que compõem os estados e a união.

3 POTENCIAIS DE DESENVOLVIMENTO POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALIZADAS

A incapacidade de equilíbrio das atividades econômicas ao grau de disposição dos recursos naturais decorre,

⁴ Apesar de a integração favorecer um fluxo de ligação de áreas com nível de dinâmicas diversificadas – o que possibilita a troca de especialidades e um relativo aparelhamento econômico dos aspectos mais diminutos –, a integração das macrorregiões representava mais o acesso às matérias-primas, ao mercado consumidor e à ocupação de áreas despovoadas ou de baixo povoamento do que o fomento ao desenvolvimento sustentado.

superficialmente, de uma falta de conexão entre a compreensão dos limites, da valorização das especificidades e da defesa da sustentabilidade dos fatores locais, o que cria precedente à expansão da degradação ambiental e à produção de desigualdades socioeconômicas. (SEN, 1999)

Assim, a compreensão da ação estatal, por meio de Políticas Públicas de ação e de eficácia constitutiva acaba por fomentar o desenvolvimento equitativo, coeso e sustentável (RANDOLPH; TAVARES, 2013). Visto isto, e de forma referenciada à realidade brasileira, a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), num estudo de caso a partir de indicadores nacionais, afirmam, para o caso brasileiro, que:

[...] as políticas contextualizadas no território, como as políticas de desenvolvimento regional, que levam em conta as necessidades e os atributos locais, são uma ferramenta viável para atingir este objetivo duplo [explorar as complementariedades e reduzir os *trade-offs*] (OCDE, 2013, p.19)

Nesse sentido, e encarando as formas de estruturação e sistematicidade dos agentes e atividades que configuram a polarização de ganhos a centros restritos, a política econômica, juntamente com as políticas de âmbitos sociais, culturais e ambientais devem ser intimadas ao enfrentamento dessa realidade por um planejamento afirmativo:

No entanto, quando razões de intervenção determinam a formulação de políticas públicas e planejamento, o critério da funcionalidade será indispensável, mas o da homogeneidade não poderá ser ignorado. O planejamento não dispensa a análise e as unidades regionais deverão ter operacionalidade, a qual irá depender de estruturas não muito diferenciadas. Assim, aos critérios de homogeneidade (região formal) e de polarização (região funcional), junta-se o critério de planejamento (de políticas de programação) caracterizando um terceiro tipo de região, a região-plano, a qual deverá traduzir coerência frente a decisões de política econômica (SILVA, 2004, p. 36)

Ainda de acordo com a coexistência de desigualdades sistêmicas e estruturais, e com um método histórico estruturalista, a análise de Rômulo Barreto de Almeida ganha espaço, propriedade e relevância. Sobre a natureza cerne da realidade dispare entre diferentes espaços, o autor assegura que

[...] as condições de cada estrutura econômica, geográfica e institucional, é que definem o tipo de planejamento mais adequado em cada área e em cada momento. Porém parece-me que já se tem elementos para concluir que, ao lado de normas e critérios gerais de política regional e compensação de desequilíbrios mais chocantes, o desenvolvimento regional intensivo deve basear-se num modelo de desconcentração concentrada. Este modelo conduz a desenvolver as regiões na base de pólos e áreas metropolitanas, modelo no qual se integra o planejamento econômico-social e o espacial, embora os limites do espaço geográficos sejam, só convencionalmente fixáveis. Na prática, certamente, esse modelo será condicionado pelos limites de regiões-programa estabelecidos por condições institucionais de difícil ou desnecessária correção (ALMEIDA, 2001, p.10).

Quando associar a sistematicidade do desenvolvimento regional com o caráter de políticas públicas, Almeida discorrera que

[...] a política de desenvolvimento regional inspirada na idéia de justiça e no interesse de assegurar melhor a solidariedade nacional através de maior satisfação das populações periféricas – política administrada por um poder arbitral, mesmo em condições de mais débeis pressões regionalistas – ainda que tenha origem quase paternalista, é paralela ao regionalismo nos seus efeitos, sem a vantagem salientada do último, mas com a possível vantagem de melhor ajustar os programas regionais aos objetivos totais do país. (ALMEIDA, 2001, p. 6)

Nessa perspectiva, e procurando reconhecer as origens das naturezas desiguais, o enfoque territorial – seja na busca de mitigação das desigualdades, seja na integração dos fatores e agentes ao fomento do desenvolvimento regional – possibilita um novo mecanismo de promoção ao desenvolvimento e de adequação de políticas públicas progressistas. É o que se percebe nos trabalhos e no pensamento de Tânia Bacelar, que defende as especificidades de cada território, que inclui, por si mesma, uma construção social com capacidades específicas. (BACELAR, 2009)

Segundo Bacelar, o modelo de Desenvolvimento Regional tem destaque de relevância à esfera desenvolvimentista devido

[...] as diversas ilhas do Brasil [que] começavam a articular entre si, a estabelecer relações cada vez mais intensas entre elas mesmas, e é quando começa a surgir a chamada questão regional brasileira. No momento em que estas articulações se montam é que a sociedade brasileira vai perceber que estava diante deste processo de construção, que é um processo de construção nacional, mas que há diferenciações regionais muito importantes, e evidencia-se que determinadas regiões tem uma dinâmica diferente de outras (BACELAR, 2000, p. 73).

Assim, com a inclusão dos aspectos de integração e de visão multidimensional do desenvolvimento regional, o estudo de políticas públicas para o fomento do desenvolvimento regional entre os Territórios de Desenvolvimento traça um novo modelo de planejamento público: o desenvolvimento endógeno local que, segundo Boisier (2005) possibilita a capacidade e a habilidade de transformação e inovação a nível local.

Visto isso, e ainda nessa perspectiva, o desafio de estabelecer conexões entre os agentes e as instituições que englobam o plano das políticas regionais apresenta uma importante condição de sucesso e de eficácia, uma vez que a conquista e a sustentação dos benefícios oriundos de tais políticas dependem da apropriação de causa e de participação

[...] as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002, p. 2)

Em paralelo a convergência e à integração das políticas, dos agentes e das instituições, "[...] o problema de planejamento regional é complicado pelo fato de que na maioria dos casos não se permite que uma região persiga seus próprios objetivos sem levar em conta seu efeito sobre a eficiência nacional ou sobre as finalidades de outras regiões (RICHARDSON, 1973, p.109)". Nesse sentido, estabelecer as prioridades de forma coesa e equitativa é um limite a ser ultrapassado, com qualidade e eficiência, pelos *policy makers* (formadores de políticas e de diretrizes que dão ação ao domínio das políticas públicas) e pelos garantidores das ações postas em realização, ao passo que o combate à desigualdade exige uma convergência fluida e estruturante

[...] as desigualdades territoriais e sociais se entrelaçam em uma relação dialética. Em outras palavras, as diferenças em termos de níveis de renda, pobreza, produtividade, acesso ao bem-estar e dotação de recursos naturais entre territórios dentro dos países contribuem para os contrastes agregados que estes indicadores demonstram no âmbito nacional. Pela mesma lógica, é indispensável reduzir as disparidades entre territórios para se alcançar maior igualdade. Daí a importância de políticas que contemplem não somente a convergência produtiva, mas também a convergência espacial (CEPAL, 2010, p. 123).

Dessa forma, a utilização das políticas públicas deve ser lograda de forma a direcionar o reconhecimento e a mitigação de desigualdades e desequilíbrios que incidem (de modo díspare) entre e dentro de regiões delimitadas (seja por critérios geográficos, econômicos, étnicos, ou de áreas planejamento)

A redução das desigualdades regionais está associada à diminuição das diferenças de qualidade de vida entre as regiões brasileiras e à promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. As diferenças de riqueza e de dinamismo têm origem nas deficiências estruturais de fatores-chave de competitividade, tais como infraestrutura, capacidade em ciência, tecnologia e inovação, e qualificação dos recursos humanos. As regiões têm, por conseguinte, necessidade de apoio do Estado na implementação de políticas públicas destinadas à superação de suas deficiências e ao desenvolvimento das suas potencialidades (IPEA, 2010, p.191)

Em suma, a investigação de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento territorial piauiense representa a possibilidade de combater a reprodução de desigualdades intra-regionais de forma endógena e sustentável, compatível com a natureza e a capacidade do desenvolvimento endógeno local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A observação e a inclusão dos fatores institucionais, sociais, culturais, políticos e econômicos ao contexto local devem ser compreendidas como relevância primária à formação de um sistema estruturante de promoção do desenvolvimento regional. Desse modo, o fomento de práticas, políticas e ações que reproduzam o melhoramento das combinações dos fatores econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais deve ser compreendido como emanante de realidades locais e assegurados no planejamento estadual e/ou nacional.

Em meio a essa demanda, as políticas públicas seriam, assim, os meios de promover uma integração local que garantisse não só uma maior coesão como também, a partir disso, outros vetores como a governança, a valorização da sabedoria tradicional local e a intensificação da produtividade de atividades a fim de elevar a produção sem a necessidade de expansão de novas áreas, e balizar bases sustentáveis de autopromoção do desenvolvimento local equitativo.

Uma transformação prática e institucional nas diretrizes que permeiam a base política e subsidiária do crescimento e desenvolvimento regional se faz necessária. Diante das persistentes desigualdades que marcam um descompasso de desenvolvimento em escalas locais e regionais. A adoção de correções e de instrumentos que possibilitem uma maior coesão demandam da atual organicidade a adoção de políticas públicas que respondam efetivamente aos descompassos de desenvolvimento local e/ou regional.

Dessa forma, e compreendida a importância de uma nova política que promova uma equidade mais equilibrada, é essencial a penetração e a empregabilidade de políticas públicas de desenvolvimento regional que garantam a mitigação de condições díspares das diferentes realidades inter e intrarregionais.

Em suma, o que se espera e deseja é que todos aqueles que vivem nas mais diversas condições possam gozar do grande potencial de sua ampla, múltipla e rica variedade social e ambiental. Assim, dotados de conhecimentos e instrumentos, cabe às instituições estatais a convergência de estímulos que produzam desenvolvimentos

simétricos, garantindo uma reação organizada que enfrente os descompassos de um caminhar esquizofrênico e gerador de desigualdades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rômulo. Planejamento Regional. **Revista de desenvolvimento econômico**, Ano III, Nº 4. Salvador, Julho de 2001.

BACELAR, Tânia. A questão regional e a questão Nordestina. In: TAVARES, M. Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios**. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável: v. 10). Brasília: IICA, 2009.

BOISIER, S. *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?*. **Revista de la CEPAL**, Nº 86, 2005. Disponível em <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/22211/G2282eBoisier.pdf>>. Acesso em 10 de agosto de 2013.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Síntese Executiva: Território da Planície Litorânea. Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba**, v. 1. Brasília: TDA Desenhos e Arte Ltda, 2006.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Gráficas, 2011.

_____. Ministério de Estado da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Texto de Referência (Resumo Executivo)**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 07 abri. de 2014.

BRINCO, Ricardo. Velhos e novos caminhos da geografia da inovação. In: CONCEIÇÃO, O. et al. (Org.). **O ambiente regional**. Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha, 1).

CANO, Wilson. Alguns Aspectos da Concentração Industrial. In: VERSIANI, F; BARROS, J. **Formação Econômica do Brasil - A Experiência da Industrialização**. Série ANPEC de Leituras de Economia, São Paulo: Saraiva, 1978.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **A hora da igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir**. Brasília: CEPAL, 2010.

CEPRO - Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí. **Piauí: evolução, realidade e desenvolvimento**. 3. ed. Teresina: Fundação CEPRO, 2003.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br>>. Acesso em 06. maio 2014.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 39. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia Estatística. **IBGE Estados**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat>> Acesso em: 19 nov. 2015.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais. Brasília: IPEA, 2010.

MENDES, Felipe. **Economia e desenvolvimento do Piauí**. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Relatório Territorial da OCDE**. Brasil, 2013, OECD Publishing. Disponível em:

<http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil_9789264189058-pt>. Acesso: 22 maio 2013.

PIMES. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro**. Volume 3 – A política de desenvolvimento regional. Recife: PIMES, 1984a.

_____. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro**. Volume 1 – Caracterização, evolução e fatores determinante. Recife: PIMES, 1984b.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/download>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes (orgs.). **Política e Planejamento Regional - Uma Coletânea**. Brasília: UP Gráfica, 2013.

RICHARDSON, Harry W. **Elementos de economia regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

REIS, Carlos Nelson. Economia Solidária: um instrumento para inclusão social. In **Primeiras jornadas de história regional comparada** – livro resumo. Porto Alegre: FEE, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, J. Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento**: uma análise urbano-regional baseada em *cluster*. 2004. 480 f. Tese (Doutorado). São Paulo, Escola de Comunicação e Artes/USP, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-02122005-231931/pt-br.php>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politic-Publicas>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

ASPECTOS SOBRE A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE IMPRENSA OFICIAL NOS MUNICÍPIOS

ASPECTS OF THE ORGAN OF CREATION PRESS OFFICER IN MUNICIPALITIES

Tiago José Feitosa de Sá¹
Vinicius Eduardo Teixeira Ribeiro²

RESUMO

No que pese o fato de a publicidade, como um dos princípios que regem a Administração Pública, estar expressamente insculpida na Constituição Federal desde 1988, percebe-se que há uma grande dificuldade entre os gestores de a efetivarem. Apesar disso, nota-se ao longo dos últimos anos uma maior cobrança dos órgãos de fiscalização, tais como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, acerca da concretização desse princípio, principalmente pelo advento da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Nesse sentido, como forma de garantir a publicidade dos atos públicos, os entes federativos utilizam-se de órgãos de imprensa oficial que no âmbito municipal, pelo fato de serem entes menores e com operações menos complexas se comparados com a União e os Estados, geralmente se agrupam para realizar suas publicações em um único órgão de imprensa, comumente denominado “Diário Oficial dos Municípios”. Tal opção em tese, acaba por gerar economia e facilitação da publicação dos atos públicos, porém, sem discutir acerca do que é de fato mais econômico ou que melhor cumpre o interesse público no que concerne à publicidade dos atos públicos municipais, já que se deve analisar a realidade concreta de cada ente. O presente estudo adentrará no aspecto da legalidade de instituição de um órgão de imprensa oficial no âmbito de cada município.

Palavras-chave: Publicidade. Órgão de Imprensa Oficial. Municípios.

ABSTRACT

In spite of the fact that publicity, as one of the main principles that govern the Public Administration, is expressly determined and sculpted by the Federal Constitution of 1988, it's noticeable that the public managers are facing difficulties top ut into practice. Nevertheless, it is noted over the past few years a greater collection of the supervisory bodies, such as the Public Ministry and the Courts of Auditors concerning the implementation of this principle, mainly the advent of Complementary Law 131/2009 (Transparency Law) and Law 12.527/2011 (Access to Information Act). Thus, in order to ensure the publicity of public actions, the federal entities are used for official press organs, which are at the municipal level, because they are smaller entities and less complex operations compared to the Union and the States, usually grouped to make their publications in a single press organ, commonly called "official gazette of the municipalities." Such an option for joint publication in the same media outlet, in theory, ultimately generates economy and facilitating the publicity of public acts. But without arguing about what is more economic fact or that best meets the public interest concerning the publicity of municipal acts, since it must analyze the concrete reality of each one, the present study will look at the legality of institution of an official press organ within each municipality.

Keywords: Publicity. Municipal law and managed by the local press. County.

¹ Advogado, Sócio no Escritório Marcos Cardoso e Tiago Sá Advogados Associados.

² Bacharel em Direito, Pós Graduando em Direito Administrativo, Estagiário no Escritório Marcos Cardoso e Tiago Sá Advogados Associados.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 apresenta, no caput do artigo 37 os princípios básicos sobre os quais se deve pautar a Administração Pública, seja direta ou indireta, de todos os entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Não é menos verdade que há uma busca incessante dos gestores públicos para concretizarem o referido mandamento constitucional, apesar das dificuldades enfrentadas pelo engessamento da máquina pública, por vezes muito burocrática e escassa de recursos financeiros e humanos.

Especialmente no que tange à efetivação do princípio da publicidade no âmbito municipal, percebe-se que esses entes, muitas vezes, buscam estratégias para minimizar custos sem que deixem de cumprir o regime jurídico administrativo, com todo seu arcabouço normativo que compreende tanto regras como princípios. Uma das formas encontradas pelos municípios de quase todos os estados brasileiros foi reunir a publicação de seus atos em um único órgão de imprensa oficial, que representasse ao mesmo tempo todos os municípios de um estado, habitualmente denominado de Diário Oficial dos Municípios.

Apesar de saber que é uma medida adotada como forma de reduzir custos, pela análise do ordenamento jurídico pátrio, seria legal a instituição de um órgão de imprensa oficial no âmbito de um único Município para publicação dos seus próprios atos? Este é, portanto, o objetivo do presente estudo: aferir a legalidade (ou não) de instituição de órgão de imprensa oficial no âmbito de cada município.

Utilizou-se, como metodologia a pesquisa bibliográfica, realizada através de material doutrinário; análise de julgados de Tribunais de Contas dos Estados e legislação, especialmente, atinente à matéria do Direito Administrativo, Direito Constitucional, Constituição Federal, com o escopo de dar maior abrangência e fundamentação à legalidade de instituição de órgão de imprensa oficial no âmbito municipal.

O trabalho divide-se em Introdução, 03 (três) seções e considerações finais. A primeira sessão tratará da conceituação de princípios e institutos pertinentes ao Direito Administrativo e Constitucional, a segunda promoverá uma análise do conteúdo do presente trabalho sob a ótica da Constituição Estadual do Piauí e a terceira indicará o entendimento de dois dos Tribunais de Contas de Estado (Paraná e Piauí), que já se posicionaram acerca da temática.

2 DOS PRINCÍPIOS E INSTITUTOS ATINENTES À TEMÁTICA

Hodiernamente, qualquer tentativa de defesa de um posicionamento jurídico sem antes analisar os princípios atinentes à matéria de interesse seria ineficaz. Nesse esteio, Bonavides aduz:

[...]Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos (os princípios), sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positividade no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. (BONAVIDES, 1996, p. 260)

Com isso, antes de adentrar especificamente no cerne do presente estudo, cumpre esclarecer determinados princípios e institutos necessários ao entendimento da temática ora enfrentada.

2.1 LEGALIDADE

O fundamento jurídico mais notório do princípio da legalidade está insculpido no famigerado art. 5º, inciso II, da CRFB: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Todavia, essa ideia que se extrai do dispositivo, de que é lícito fazer tudo que a lei não proíba, é inaplicável à atividade administrativa, nos termos do que ensina Alexandrino:

[...] Deveras, para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a administração pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a 'vontade geral', manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da 'coisa pública'. (ALEXANDRINO, 2013, p. 187)

Nessa esteira, de acordo com Carvalho (2016, p. 61), firma-se entendimento de que, “para o particular, vige a autonomia da vontade (legalidade em sentido amplo), enquanto que ao administrador deverá ser adotado o princípio da legalidade em sentido estrito, pois só é possível fazer o que a lei autoriza ou determina”.

Em suma, a legalidade “é a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é a atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei”. (MELLO, 2009, p. 100)

Ante o exposto, tem-se que, para verificar a legalidade de determinado procedimento adotado pela Administração Pública, não basta apenas constatar a omissão ou não vedação do ordenamento jurídico, é mister que o procedimento conste, de forma expressa, de determinada norma ou possa ser extraído pelo conjunto de regras ou princípios.

2.2 PUBLICIDADE

Acerca do referido princípio, convém ressaltar o entendimento de Carvalho Filho, abaixo transcrito:

[...] Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 78)

Para Alexandrino, a publicidade apresenta uma dupla acepção em face do sistema decorrente da Constituição Federal de 1988, quais sejam,

[...] exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público: nessa acepção, a publicidade não está ligada à validade do ato, mas à sua eficácia, isto é, enquanto não publicado, o ato não está apto a produzir efeitos.

Exigência de transparência da atuação administrativa: essa acepção, derivada do princípio da indisponibilidade do interesse público, diz respeito à exigência de que seja possibilitado, da forma mais ampla possível, o controle da administração pública pelos administrados. (ALEXANDRINO, 2013, p. 195-196)

Destaca-se que a principal finalidade do princípio da publicidade é o conhecimento público acerca das atividades praticadas no exercício da função administrativa, não se podendo admitir, “em um Estado Democrático de Direito, que os assuntos da administração que são do interesse de todos, sejam ocultados” (CARVALHO, 2016, p. 68).

Não há exagero algum em se afirmar que a própria ideia de democracia administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos e para a defesa dos direitos individuais, mas também para um direito de o cidadão efetivamente saber dos rumos da Administração.

A publicidade insere-se como um princípio constitucional próprio da atuação administrativa previsto expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que o Poder Público deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Destarte, a publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.

2.3 AUTONOMIA MUNICIPAL

No que tange à autonomia dos municípios, Bonavides esclarece que

[...] as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Com efeito, as mudanças havidas, conforme intentaremos demonstrar, alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração da natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no País por obra da carta constitucional de 5 de outubro de 1998. (BONAVIDES, 1996, p. 311)

Ao contrário do que ocorre em outros países que adotam a forma federativa de estado, no Brasil, “os Municípios possuem âmbitos exclusivos de competências políticas (legislativas e de governo), sendo-lhes atribuídas as mesmas autonomias conferidas à União e aos Estados” (NOVELINO, 2013, p. 754). Considera-se, portanto, o município um ente federativo autônomo, pois a própria constituição federal lhe garante os poderes de auto organização, autogoverno, autolegislação e auto administração.

Nesse ponto, é valioso apresentar o entendimento de Meirelles (2008), acerca da temática:

[...] A atual **Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34, VII, c), enumera, dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma autonomia: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, vice-prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de auto legislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência**

exclusiva e suplementar; d) poder de auto administração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas. Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas **constitui o mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município**, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local. (MEIRELLES, 2008, p. 94, grifo nosso)

Consoante ilustrado nas lições de Helly Lopes, a Carta Constitucional, expressamente, determina a situação dos municípios como um ente federativo, ao lado da União, Estados e Distrito Federal bem como assegura a sua autonomia. A seguir, transcreve-se dispositivos que ratificam tal entendimento:

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil **compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 29. O **Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - **legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

c) **autonomia municipal;** (BRASIL, 1988)

Resta apresentado o conteúdo e alcance do princípio da autonomia municipal como forma de subsidiar a tese defendida no presente estudo.

2.4 ÓRGÃO DE IMPRENSA OFICIAL DOS ENTES FEDERATIVOS

Uma vez que restam inequívocas a existência e importância da publicidade, bem como da autonomia de que gozam os municípios como entes federativos, deve-se observar as formas pelas quais o ordenamento jurídico pátrio determina como tais princípios devem ser efetivados, especialmente o que se refere aos municípios.

A Constituição Federal é silente quanto à forma que os entes devem realizar a publicação dos seus atos, vez que não apresenta conceito do que vem a ser (órgão) imprensa oficial para cada um dos entes políticos. No entanto, tal aparente lacuna pode ser preenchida pela Lei Federal 8.666/93, que apresenta, no seu artigo 6º, os seguintes conceitos:

Para os fins desta Lei, considera-se:

XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis; (BRASIL, Lei de Licitações, 1993)

Assim, está claro que o único órgão de imprensa oficial já pré-determinado pela legislação pátria é o Diário Oficial da União para a própria União e, para os demais entes, Estados, Distrito Federal e Municípios, o órgão de divulgação oficial será definido pelas respectivas leis.

Aqui, percebe-se nitidamente, a incidência da autonomia entre os entes federados, vez que a União deixou a cargo deles a escolha de como efetivarão a publicidade de seus atos. Outra constatação notória é que o dispositivo serve como um dos fundamentos jurídicos para que o procedimento de instituição de órgão de imprensa oficial no âmbito dos municípios seja legal, vez que a lei determina, expressamente isso.

3 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PIAUÍ

Especificamente, acerca da temática aqui enfrentada, passa-se a analisar o conteúdo do artigo 28 da Constituição do Estado do Piauí:

Os municípios publicarão, **em seu órgão de imprensa**, dentro de dez dias, a partir da ulatimação do ato respectivo:

I – as lei;

II – os decretos regulamentares;

III – os avisos de editais de concurso público e licitação;

IV – os extratos dos atos de nomeação, admissão, contratação, promoção, exoneração, demissão e aposentadoria de seu pessoal, sob pena de nulidade absoluta.

Parágrafo único: **No município onde não houver órgão de imprensa oficial**, a publicação dos atos referidos neste artigo e no art.22 será feito no Diário Oficial dos Municípios, órgão de publicação dos atos municipais, instituído e oficializado por legislação municipal específica dos referidos entes federativos. (PIAUÍ, 1989)

Haja vista tal dispositivo ter construção extremamente clara, não há grande esforço para concluir que os municípios podem criar seus próprios órgãos de imprensa, na medida em que aduz que os municípios “publicarão EM SEU ÓRGÃO DE IMPRENSA”.

Ademais, o parágrafo único trata d “município onde não houver órgão de imprensa oficial”, o que deixa lídima a possibilidade da administração pública municipal criar seu próprio órgão de divulgação para dar publicidade a seus atos, possibilitando apenas os municípios onde que não houve tal orgão a se utilizar dos Municípios, como forma subsidiária.

Nessa senda, pela análise da Constituição do Estado do Piauí, verifica-se que é legal a criação de órgão de imprensa oficial no âmbito dos municípios.

4 DO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS DO PARANÁ E DO PIAUÍ

Salvo melhor juízo, não se tem muitas notícia de julgamento perante as cortes judiciais que tenham enfrentado especificamente a questão da possibilidade dos municípios instituírem em seus territórios um órgão de imprensa oficial para publicação dos seus atos. Porém, há pelo menos dois Tribunais de Contas de Estado que já o fizeram, o do Paraná e do Piauí. Veja-se o entendimento apresentado em ambos os casos:

4.1 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ (ACÓRDÃO 302/09 - TRIBUNAL PLENO, PROCESSO Nº 603831/07)

O cerne da questão naquela Egrégia Corte de Contas foi “a opção pelo diário oficial eletrônico, em consulta formulada pela Assembleia Legislativa respectiva”. O TCE-PR deixou claro que os municípios podem criar seus próprios órgãos de imprensa, conforme a seguinte ementa:

- 1) Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Publicação de atos oficiais dos municípios. Definição de veículo oficial. Definição do meio de publicação: eletrônico, em papel ou ambos.
- 2) Autonomia do Município, assegurada pela Constituição da República, para, por meio de lei que leve em conta a realidade fática local, definir o veículo oficial e a mídia – eletrônica, impressa ou ambas – a ser utilizada para divulgação dos atos legislativos e administrativos municipais. Autonomia que não pode ser – sob pena de inconstitucionalidade – aprioristicamente cerceada pelo Tribunal de Contas nem por outro órgão do Estado ou da União sob o argumento de que a Internet ainda não alcançou a necessária disseminação. Aspecto fático que pode ser objeto de controle de constitucionalidade de acordo com a realidade de cada município pela técnica denominada pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal de 'controle dos fatos e prognoses legislativos'.
- 3) Publicação exclusivamente por meio eletrônico na Internet: possibilidade, uma vez adotadas medidas de segurança e proteção do conteúdo contra violações e assegurado o acesso da população. Tendência generalizada da Administração Pública em todas as esferas de governo e no âmbito de todos os Poderes, em sintonia com os princípios da economicidade, da efetividade e da publicidade.
- 4) Manutenção de publicações em veículos de comunicação impressos no caso de atos disciplinados por lei especial que exigir a publicação em diário impresso, como, por exemplo, no caso da aquisição de bens e serviços pela Administração Direta e Indireta, nos termos da Lei Federal n.º 8666/93.
- 5) Adoção de órgão oficial impresso próprio ainda que existam no município jornais, comprovadamente, de grande circulação: possibilidade, devendo ser assegurada a efetiva publicidade dos atos.
- 6) Princípio da publicidade e acesso aos atos da gestão pública. Autonomia do Município no sistema federativo. Definição do veículo oficial mediante lei municipal. Autonomia do município – observada a efetiva concretização do princípio da publicidade – para (1) divulgar seus atos oficiais exclusivamente em veículo oficial impresso ou (2) por meio exclusivamente de sítio oficial na Internet ou (3) por ambos os meios. (PARANÁ, TCE-PR, Pleno, 2009)

O pleno do TCE-PR ratificou o posicionamento do auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, que pode ser sintetizado da seguinte forma: i) podem os municípios criar seus próprios órgãos de imprensa oficial; ii) a mídia a ser escolhida (impresso, eletrônico ou ambos) deve dar máxima eficácia ao princípio da publicidade, ou seja, alcançar o maior número dos municípes; iii) a adoção de órgão de imprensa oficial independe da existência de outros jornais de grande circulação no município; iv) o veículo oficial de divulgação dos atos deve ser criado por lei municipal.

Uma única consideração a se fazer é quanto à forma de veiculação das informações, se eletrônico ou impresso, vez que é desaconselhável a instituição da modalidade eletrônica em municípios em que a Internet não seja acessada pela maioria dos munícipes. Caso contrário, não estaria se dando máxima eficácia à publicidade dos atos.

4.2 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PIAUÍ (ACÓRDÃO 1.558/2016 – PROCESSO Nº 005274/2016)

Em recente julgado, ocorrido em 02 de junho do corrente ano, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Piauí respondeu consulta promovida pela Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Parnaíba (AMPAR) sobre a legalidade de instituição de órgão de imprensa oficial no âmbito de cada município.

O resultado da consulta, consubstanciado no Acórdão 1.558/2016 possuiu a seguinte ementa:

CONSULTA. ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DO MÉDIO PARNAÍBA – AMPAR. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE IMPRENSA PELOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES. LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO PARA CONTINUIDADE DE PUBLICAÇÃO DOS ATOS PÚBLICOS NO DIÁRIO OFICIAL DOS MUNICÍPIOS. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DE RAZOABILIDADE E ECONOMICIDADE. (PIAUÍ, TCE-PI, Pleno, 2016)

O Egrégio TCE-PI ratificou o posicionamento aqui defendido de que é legal a instituição de órgão de imprensa oficial próprio de cada município piauiense. Fez, no entanto, uma recomendação para que os municípios continuem adotando a publicação dos atos públicos no Diário Oficial dos Municípios, como observância dos princípios da razoabilidade e economicidade.

Além das recomendações apontadas pelo Tribunal de Contas do Paraná no que concerne à mídia a ser escolhida (impresso, eletrônico ou ambos), que deve dar máxima eficácia ao princípio da publicidade, alcançando o maior número dos munícipes e a necessidade de que o veículo oficial de divulgação seja criado por lei municipal, o voto da Conselheira Waltania Alvarenga, ratificado pelo Pleno do Egrégio TCE – PI, acrescentou, ainda, as seguintes recomendações:

a) as publicações em meio eletrônico devem ter sua idoneidade e integridade asseguradas por tecnologia de certificação digital; b) deve haver a publicação em diário oficial impresso de atos disciplinados em lei especial - art. 21, III, da Lei nº 8.666/93; art. 40, §1º da Constituição Estadual do Piauí e art. 4º da Instrução Normativa do TCE-PI nº 03/15 com as alterações promovidas pela Instrução Normativa do TCE-PI nº 05/15; c) observância do envio das publicações impressas ao arquivo público do Piauí e ao TCE-PI; d) o diário oficial municipal próprio deve ter circulação comprovada por auditoria do IVC – Instituto Verificador de Circulação ou por auditor independente; e) disponibilização do diário oficial eletrônico em sítio oficial do poder público. (PIAUÍ, TCE-PI, Pleno, 2016)

Data vênia, discorda-se apenas da recomendação realizada de que os municípios continuem se utilizando do Diário Oficial dos Municípios, em nome dos princípios da razoabilidade e economicidade, por que não se pode fazer uma generalização desse tipo, vez que a realidade de cada município é muito peculiar. Há diversos municípios

do Piauí que teriam plenas condições de manter seus próprios órgãos de imprensa oficial pela complexidade de suas estruturas administrativas.

Cita-se, a título exemplificativo, os municípios de maior PIB do Estado, consoante pesquisa realizada pela Fundação CEPRO no ano de 2012: Teresina (12.306.772 bilhões), Parnaíba (1.131.355 bilhão), Picos (831.280 milhões), Floriano (656.458 milhões), Uruçuí (650.724 milhões), Piripiri (363.334 milhões), Bom Jesus (337.495 milhões), Campo Maior (329.478 milhões) e União (255,967 milhões). Obviamente, o Produto Interno Bruto de cada município não é o único parâmetro que pode ser adotado para se verificar a complexidade administrativa de um ente.

Ademais, destaca-se que os municípios de Teresina (<http://dom.teresina.pi.gov.br/>) e Parnaíba (<http://parnaiba.pi.gov.br/phb/diario-oficial/>) já possuem seus respectivos órgãos de imprensa oficial, sem qualquer notícia negativa de que o veículo oficial instituído não tenha cumprido com seus objetivos ou que tenha sido medida dispendiosa para os cofres públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade administrativa é demasiadamente complexa, uma vez que os administradores estão adstritos ao que o regime jurídico administrativo, com todo seu conjunto de regras e princípios, determina. Trata-se, pois, de um viés do princípio da legalidade em seu sentido estrito, já que a administração só pode fazer o que a lei determina.

Nesse cenário, tratou-se, ao longo do presente trabalho, acerca da necessidade da Administração efetivar a publicidade, a qual uma das formas se dá através da publicação de seus atos, como forma de garantir a eficácia dos deles, assim como preservar o direito dos cidadãos ao acesso às informações públicas. A publicidade representa uma característica marcante do Estado Democrático de Direito.

Verificou-se que ao se analisar a forma federativa de estado adotada pela República Federativa do Brasil na Carta Constitucional de 1988, os municípios adquiriram *status* de ente federado autônomo, com poderes de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração.

Quando se analisaram os princípios da legalidade administrativa, da publicidade e da autonomia dos municípios, constatou-se que é legal a instituição de órgão de imprensa oficial no âmbito de cada um desses entes, sobretudo pelo fato de que o art. 6º da Lei 8.666/93 define que o veículo oficial de divulgação da administração municipal deve ser definido pela sua respectiva lei e, no caso específico dos municípios do Piauí, a própria Constituição Estadual prevê a existência de órgão de imprensa oficial em cada município e, caso ele não exista, a publicação deverá ser feita no Diário Oficial dos Municípios.

A legalidade desse procedimento já foi corroborada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Processo nº 603831/07) e do Piauí (Processo nº 005274/2016), desde que adotadas algumas medidas tais como: a) previsão em lei municipal; b) o veículo oficial escolhido (eletrônico e/ou impresso) deve dar máxima efetividade ao princípio da publicidade; c) as publicações em meio eletrônico devem ter sua idoneidade e integridade asseguradas

por tecnologia de certificação digital; d) publicação em diário oficial impresso quando a lei assim o determine; e) o diário oficial municipal próprio deve ter circulação comprovada por auditoria do IVC – Instituto Verificador de Circulação ou por auditor independente f) disponibilização do diário oficial eletrônico em sítio oficial do poder público.

À vista disso, sem adentrar no campo da economicidade, eficiência ou do que melhor atenda ao interesse público municipal, uma vez que tais aspectos só podem ser analisados mediante um caso concreto, conclui-se que o procedimento de adoção, pelo município, de um órgão de imprensa oficial exclusivo para publicação de seus atos é legal consoante o ordenamento jurídico vigente.

REFERÊNCIAS

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

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

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1973**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

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

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Processo nº 603831/07**. Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em Curitiba, 19 de março de 2009, Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA/Relator. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/>> Acesso em: 10 mai. 2016.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Consulta nº 005274/2016**. Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em Teresina, 02 de junho de 2016, Conselheira Waltânia Maria Nogueira de Sousa L. Alvarenga /Relatora. Disponível em: <<http://www.tce.pi.gov.br/>> Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Constituição do Estado do Piauí (1989)**. Teresina, PI: Assembleia Legislativa.

O PAPEL DA OUVIDORIA DO TCE/PI COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL DE GASTOS PÚBLICOS

THE ROLE OF OMBUDSMAN TCE/PI AS A TOOL OF SOCIAL CONTROL OF PUBLIC SPENDING

Jaqueline D'Arc do Nascimento Barbosa ¹
Ceciane Portela Sousa ²

RESUMO

As ouvidorias públicas, juntamente com outros instrumentos de participação popular previstos na Constituição de 1988, constituem poderosos instrumentos promotores da inclusão social por democratizar o acesso do cidadão aos serviços públicos e ao Estado. Como instrumento de inclusão social, contribui para a ampliação da cidadania, tendo em vista ser um espaço privilegiado para seu exercício e controle do Estado pela sociedade. Como consequência da ampliação da inclusão social, amplia-se também o controle sobre o Estado e sobre a administração pública, por propiciar a fiscalização direta de suas ações, verificando se as decisões vão ao encontro da construção do bem comum. O presente estudo tem por finalidade analisar o impacto da implantação das ouvidorias públicas como instrumento de mudança, inclusão e controle social dos gastos públicos, mais precisamente no Tribunal de Contas do Estado do Piauí, órgão que tem como missão exercer o controle externo, mediante orientação, fiscalização e avaliação da gestão dos recursos públicos na Administração Pública, direta e indireta, visando a sua correta aplicação em benefício da população, mediante o acesso direto do cidadão por meio de denúncias, consultas, solicitações ou sugestões ao referido órgão.

Palavras - chave: Ouvidoria. Controle Social. Gastos Públicos.

ABSTRACT

Public ombudsmen, along with other popular participation instruments provided for in the 1988 Constitution, are powerful promoters instruments of social inclusion democratize citizen access to public services and the state. As a tool for social inclusion, contributes to the expansion of citizenship in order to be a privileged space for their exercise and control of the state by society. As a result of the expansion of social inclusion, also extends up the control over the state and the public administration, by providing direct supervision of their actions, making sure that the decisions are in the building of the common good. This study aims to analyze the impact of the implementation of public ombudsmen as an instrument of change, inclusion and social control of public spending, more precisely in the Piauí State Audit Court, a body whose mission is to exercise external control through guidance, monitoring and evaluation of the management of public resources in public administration, direct and indirect, aimed at the correct application for the benefit of the population, through direct citizen access through complaints, queries, requests or suggestions to that organ.

Keywords: Ombudsman. Social control. Public Spending.

¹Bacharel em Farmácia, Especialista em Auditoria de Serviços de Saúde, Auxiliar de Controle Externo do TCE/PI. Email: jaqueline.darc@hotmail.com.

²Bacharel em Ciências Contábeis, Mestre em Auditoria e Doutora em Ciências Empresariais. Professora Associada da Universidade Federal do Piauí. E-mail: cecianeportela@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os órgãos e entidades públicas têm sofrido processos contínuos de modernização de suas ações, exercido em grande parte, pela democratização e abertura política do Brasil e do mundo. As novas legislações vigentes no país, tais como a Constituição Federal de 1988 e, mais recentemente a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18/11/2011), acrescido de uma sociedade de consumidores e cidadãos, com nível crescente de exigência, têm fomentado um surgimento de ouvidorias, especialmente nos órgãos públicos.

Muitos são os cidadãos que têm seus direitos violados ou não cumpridos pela Administração Pública. Diante dessa realidade, foram instituídas as Ouvidorias com o intuito de ser o principal canal de comunicação entre a sociedade e os entes públicos, tornando possível, de maneira transparente, o controle social dos gastos públicos, através de denúncias, reclamações, sugestões, elogios e diálogo direto com os poderes.

Aqui o foco principal foi a Ouvidoria instituída pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), acentuando o aspecto social do principal órgão fiscalizador da correta aplicação dos gastos públicos no Estado, tornando-se um canal direto entre o cidadão e as organizações públicas (órgãos e entidades), estimulando sua participação, bem como a avaliação e aprimoramento dos serviços prestados pelo órgão.

O objetivo deste estudo foi fazer uma análise da importância das ouvidorias públicas no controle social dos gastos públicos. Mais especificamente buscou-se caracterizar os sistemas de controle de gestão pública: externo, interno e social em seus aspectos conceituais; discorrer sobre conceitos e a legislação pertinente à Lei de Acesso à Informação, cidadania e democracia, gastos públicos, controle social e implantação de ouvidorias no âmbito da gestão pública; evidenciar a interação entre a implantação das ouvidorias e controle social dos gastos públicos; discorrer sobre a questão da fiscalização, abordando os Tribunais de Contas (com ênfase no Tribunal de Contas do Estado Piauí); descrever o modelo e as finalidades da instalação de uma ouvidoria no TCE/PI; identificar os tipos de serviços disponíveis ou prestados pela ouvidoria do TCE/PI ao cidadão; levantar o número de acesso registrados desde a implantação da ouvidoria no TCE/PI e avaliar a tempestividade e qualidade das respostas ao cidadão nos acessos eletrônicos e presenciais à ouvidoria do TCE/PI.

A metodologia aplicada para a execução deste estudo foi a pesquisa descritiva. A pesquisa bibliográfica foi utilizada como procedimento, tendo como objetivo explicar a problemática a partir dos referenciais teóricos publicados e investigados, como pesquisas na legislação pertinente ao assunto, livros, artigos, periódicos, sites da internet e dissertações que tratam da implantação das ouvidorias públicas como ferramentas de controle social e transparência, no que diz respeito aos gastos públicos e como os agentes políticos estão fazendo uso do erário público.

2 GASTOS PÚBLICOS

Nas últimas décadas, vem crescendo nas sociedades democráticas de economias avançadas e emergentes, a demanda pelo melhor uso dos recursos arrecadados pelos governos. Segundo Catelli e Santos (2004, p. 423), “o surgimento da postura do governo empreendedor, voltado para o cidadão como cliente, buscando padrões

otimizados de eficiência e eficácia na gestão pública por resultados, vem sendo orientada por processos de avaliação contínua de qualidade.

A Constituição Federal dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 70, *caput*). Esse dispositivo revela a importância do sistema de controle idealizado pela Carta Magna de 1988. De todos os aspectos da fiscalização da Administração Pública, o mais instigante e desafiador é o controle de legitimidade da despesa pública.

Os gastos públicos constituem a principal peça de atuação do governo. Através deles, são estabelecidas as prioridades para a prestação de serviços públicos básicos prestados à sociedade, quais os investimentos a serem realizados, bem como a manutenção das ações e dos bens públicos, quer seja na esfera federal, estadual ou municipal. Os gastos públicos podem ser apresentados sob a forma de despesas correntes e de capital.

As despesas correntes são aquelas correspondentes às despesas com pessoal, juros e encargos, dentre outras. As outras despesas correntes dizem respeito às executadas na manutenção dos serviços públicos existentes, tais como: Educação, Saúde e Segurança e ainda na conservação de bens móveis e imóveis. Já as despesas de capital são divididas em amortização da dívida, investimentos e inversões financeiras. Os investimentos representam as despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à aquisição de instalações, de equipamentos e de materiais permanentes. As inversões financeiras que de forma geral também podem ser consideradas investimentos, são as despesas com aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização, a aquisição de títulos representativos de capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já construídas, quando a operação não importe aumento do capital, bem como as despesas com constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visam a objetos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Já para Riani (2009, p. 60), gastos públicos são aqueles que “representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo”. Ainda de acordo com esse autor, é necessário estar claro o conceito de gastos que está sendo utilizado, visto que existem os gastos governamentais e os gastos públicos. Os primeiros são as despesas realizadas pelas unidades que compõem a administração governamental direta e indireta, ao passo que os segundos são as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas, incluindo-se aí as empresas estatais. Os gastos governamentais podem ser diferenciados em gasto extraorçamentário e em gasto orçamentário. Para Bezerra Filho (2006, p. 82)

[...] os gastos extra-orçamentários são aqueles que não constam na lei do orçamento, compreendendo as diversas saídas de numerário decorrente do levantamento de depósitos, cauções, pagamento de Restos a Pagar, resgate de operações de crédito por antecipações de receita.

Já segundo Andrade (2005, p. 155), “os gastos orçamentários são aqueles que derivam da lei orçamentária ou dos seus créditos adicionais, tendo como finalidade a realização de programas e ações governamentais”.

Para Oliveira (2009, p. 534-535), “os gastos governamentais são classificados da seguinte maneira:

classificação institucional ou departamental; funcional pragmática; e a classificação por categorias econômicas”. Em outra perspectiva, Riani (2009, p. 81) “classifica os gastos governamentais em despesas agregadas; despesas por categorias; e despesas por funções”.

Os gastos públicos são regidos por dois normativos legais de fundamental importância na formação do orçamento anual: a própria Constituição Federal, que disciplina os percentuais de gastos e cotas mínimas para setores importantes como saúde e educação, e a norma legal, que trouxe parâmetros limitadores de gastos, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). A LRF trouxe um caráter criminal inclusive, quando o governante não respeita as limitações impostas para os percentuais de gastos, por exemplo, com o gasto de pessoal, obrigando os administradores públicos a cumprir os critérios de eficiência da máquina administrativa, definidos, constitucionalmente, como um dos princípios da administração pública, bem como a moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade, elencados no artigo 37 da Carta Magna. A observância desses dispositivos pode colaborar no enquadramento dos gastos públicos dentro de conceitos éticos. A Lei Complementar nº 101/2000, “visa controlar e responsabilizar os gestores públicos no gasto com o recurso público” (BRASIL, 2000, p. 1).

Além do acompanhamento individual, os gastos públicos podem ser monitorados, também, através do acionamento e intervenção do Ministério Público, que pode ser chamado para investigar indícios de eventuais desconroles ou suspeitas de má aplicação dos recursos públicos.

3 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE/PI)

3.1 SUAS FUNÇÕES

Vários instrumentos e ferramentas legais foram criados com o intuito de fiscalização e exercício do controle social na gestão dos gastos públicos, entre eles estão os Tribunais de Contas (Federal, Estaduais e Municipais).

Os Tribunais de Contas, *sui generis* (únicos em seu gênero), funcionam como órgãos autônomos e independentes, auxiliares no controle financeiro externo da Administração Pública, constituindo-se em órgão auxiliar do Poder Legislativo, tendo a incumbência de prestar informações a ele e a qualquer de suas comissões.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, prevê o controle externo da Administração Pública Federal a ser exercido pelo Tribunal de Contas da União, determinando aos demais entes federados a observância do referido preceito. Prevê, ainda, a fiscalização nas áreas contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional a ser desempenhada pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas e em conformidade com os dispositivos constitucionais, observando a legalidade, legitimidade, economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Além de sua função fiscalizatória, o Tribunal de Contas tem competência para aplicar sanções e até mesmo sustar atos que entenda irregulares, sendo, dessa forma, um órgão essencial para o controle do dinheiro público.

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí foi fundado em 1891, sendo a primeira Corte de Contas Estadual (precedido apenas pelo Tribunal de Contas da União) a ser instalada no Brasil. Foi criado através da primeira Constituição republicana estadual (Art. 98) e regulamentado pela Lei 210, de 1º de julho de 1899, assinada pelo então governador do Piauí Raimundo Arthur de Vasconcelos. De acordo com a Lei nº 5.888, de 19 de agosto de 2.009 (Lei Orgânica), e a Resolução nº 13, de 26 de agosto de 2.011 (Regimento Interno), o TCE/PI é um órgão de controle externo, fiscalizador e controlador da administração financeira e orçamentária, com normas aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos sujeitos à sua jurisdição e a todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

Dentre as várias competências do órgão citam-se:

[...] apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e Prefeito Municipal; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas; proceder, por iniciativa própria ou por solicitação da Assembleia Legislativa, de Câmara Municipal, ou de comissões técnicas ou de inquérito, à inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e nos demais órgãos e entidades que integrem a Administração Pública Estadual ou Municipal; prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, por Câmara Municipal ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional, e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas; fiscalizar as contas de empresas cujo Estado ou o Município detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto; fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêner e aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei. (PIAUI, 2009)

4 CONTROLE SOCIAL

4.1 TIPOS DE CONTROLE/FERRAMENTAS

O controle dos recursos públicos remonta aos tempos antigos, desde o surgimento dos primeiros Estados, inclusive com diversos discursos filosóficos no decorrer dos tempos em defesa do controle do dinheiro público. Para Pinto Ferreira,

[...] o controle do dinheiro público remonta à velha Grécia, visto que em Atenas já existia um tribunal constituído de dez oficiais, eleitos pelas *Eclesias*, que tomavam as contas aos arcontes, estrategos, embaixadores, sacerdotes e a todos aqueles que manipulavam o dinheiro público. (FERREIRA, 1992, p. 394-395)

O ato de controlar, na Administração Pública, pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público, conceito justificado no manual de gestão, editado em 2005, pela CGU:

O controle é uma das funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada (...). Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária em virtude do dever de prestação de contas a que todo ente estatal está submetido. Este dever-poder de vigilância, orientação e correção exercidos sobre um poder, órgão ou autoridade tem como objetivo principal a verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade da atividade pública, assegurando assim o atendimento dos interesses coletivos. (CGU, 2005. p. 16)

Segundo Fernanda Marinela (2010, p. 922), o controle da administração é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos para a fiscalização e revisão de toda atividade administrativa”. Diversos são os tipos e formas de controles na Administração Pública. São classificados de acordo com o Poder, órgão/entidade que farão uso deles ou, ainda, por sua fundamentação, modo e modelo de efetivação, dentre os quais estão o controle interno e externo, fundamentais na Administração Pública.

O controle interno é aquele exercido pelo próprio órgão ou entidade envolvido com recursos públicos, busca a responsabilidade pública, inibição e prevenção de atos ilícitos que não condizem com os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública. Está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 74, que determina que os Poderes deverão manter sistemas de controle interno.

O controle externo é o realizado por um órgão estranho ao que se realizou o ato, sendo a verificação do exercício regular (atos administrativos) uma competência atribuída pela lei. São órgãos responsáveis pela fiscalização das ações da administração pública e o seu funcionamento. Segundo Hely Lopes Meirelles (1990, p. 626), controle externo “é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado”. Pode ser exercido pelos Poderes Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas) e Judiciário, existindo, ainda, o Controle Social.

A interação entre os controles interno e externo e a administração resulta na promoção e realização do bem público, utilizando-se do mínimo de recursos para a obtenção do resultado de excelência, sem desvios de qualidade, nem desperdícios.

A participação popular na gestão pública brasileira tornou-se um direito com o advento da Constituição Federativa de 1988 que permitiu que cidadãos participem tanto da formulação de programas e políticas públicas bem como exerçam a função de fiscais da aplicação de recursos e controle das finanças públicas, conforme Art. 37, que diz: “as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, de qualidade de serviço.” (BRASIL, 1988). A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou o referido artigo, estabelecendo uma perspectiva de controle direto dos recursos públicos nos seguintes termos:

- § 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
- I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
 - II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
 - III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1998)

O controle social consiste na participação da sociedade nas ações da gestão pública, incluindo o acompanhamento, monitoramento, contribuição e avaliação, sendo, também, o instrumento utilizado pela Administração Pública que visa garantir a transparência e publicidade dos atos, conforme determina o art. 48 da LRF:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000)

O cidadão passa a ter papel imprescindível no controle social dos gastos públicos, cabendo-lhe as funções ativas de verificação, acompanhamento, avaliação e fiscalização da regularidade dos atos exercidos pelos gestores e entes públicos, medidas que impactam diretamente a eficiência dos serviços realizados pelo Estado. O controle social pode ser requerido individual ou coletivamente, por grupo social.

Seguindo a premissa de avanço no controle social dos gastos públicos foi promulgada a Lei de Acesso às Informações Públicas (Lei nº 12.527/2011), de caráter nacional, ou seja, aplicando-se aos três poderes do Estado, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas, e tendo como principal finalidade a ampliação da transparência pública, um dos principais objetivos da Administração Pública atual. A divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia e o desenvolvimento da cidadania e a participação da sociedade nos quadros da Administração Pública. O acesso à informação está previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 que diz:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvada aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado Brasil (BRASIL, 2013)

5 OUVIDORIA

Na conjuntura de luta por maior participação da sociedade civil nos governos surge um novo canal que pode influenciar esse contexto: as ouvidorias públicas. A figura do ouvidor, ou *ombudsman*, teve origem na Suécia, remontando ao final do século XVIII e início no século XIX, como “reação do cidadão diante do poder do Estado” (NEVES, 2003, p. 51) e tinha como objetivo “preservar o cidadão do esmagamento da máquina estatal” (SANTOS, 2010, p. 21). Gomes (2000, p. 62) noticia que, no Brasil, “a primeira iniciativa voltada para a criação do instituto data de 1823, anterior, pois, à Constituição do Império, por intermédio de um projeto que estabelecia um juízo do povo”.

A primeira ouvidoria pública brasileira foi criada na cidade de Curitiba, capital do Paraná, em 1986, pelo Decreto-Lei 215/86. Neves (2003, p.50) referencia que “foi no Estado do Paraná também que se instituiu a primeira ouvidoria de Estado no Brasil, em 1991”. No âmbito federal, a Lei 8.490/92 criou a Ouvidoria-Geral da República na estrutura do Ministério da Justiça que, em 2002 (por meio do Decreto 4.490), passou a integrar a Corregedoria-Geral da União (criada pela Medida Provisória 2.216/01) e foi renomeada para Controladoria Geral da União pela Lei 10.683/03). Em 2004, a Ouvidoria-Geral da República passou a se chamar Ouvidoria-Geral da União, com o dever de coordenar o segmento de ouvidorias do Poder Executivo Federal (de acordo com o Decreto 4.785/03).

As ouvidorias, como uma das práticas de vigilância, insere-se como forte instrumento de controle da sociedade sobre o Estado está incluída no tripé de instâncias de controle da administração pública definido em: controle externo, controle interno e controle social. As ouvidorias públicas foram criadas nos Tribunais de Contas e no Ministério Público, através da Emenda Constitucional nº 45 de 08 de dezembro de 2004, “com a pretensão de defender a legalidade e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos perante a burocracia estatal”. (BRASIL, 2004)

O termo ouvidoria pública pode ser conceituado, segundo De MARIO, como

[...] espaço de participação direta que se define por ser “defensor” do cidadão perante a administração pública, pode ser considerado como tal por tornar visíveis os atos da administração, na medida em que garante ao cidadão uma prestação de contas sobre o tema que lhe foi reivindicado e por negociar os interesses apontados pela sociedade civil, tendo sempre como referência o cumprimento dos direitos, em especial dos direitos sociais, sendo que muitas reivindicações apresentadas referem-se ao não atendimento desses ou má administração das políticas públicas. (De MARIO, 2006, p. 51)

As ouvidorias públicas desempenham significativo papel de aproximação entre a qualidade das ações dos agentes públicos e o interesse público, auxiliam ainda na identificação de elementos-chave para que a atuação do Estado esteja em linha com as demandas de uma sociedade moderna e transparente. Essas são ferramentas à disposição dos cidadãos e do Estado para facilitar esse processo de construção de uma Administração que atenda aos anseios da sociedade.

5.1 O CASO TCE/PI

Com a finalidade de criação de um canal de diálogo com o cidadão, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí criou sua ouvidoria, cujas competências estão regulamentadas na Resolução nº 06 de 27 de fevereiro de 2014. A Ouvidoria do TCE/PI tem como finalidades disseminar informações e receber manifestações dos cidadãos, incluindo reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações de informações referentes à aplicação de recursos pelos entes públicos do Estado, trabalhando em conjunto com o Portal do Cidadão do mesmo órgão.

De acordo com o art. 1º da resolução supramencionada, a ouvidoria é um órgão estratégico que serve de instrumento para o aprimoramento institucional, cujas competências são: receber comunicações de irregularidades; formalizar, *ex officio*, denúncias de notícias de irregularidades que possuam material probatório; emitir notas de alertas aos setores de fiscalização, a fim de apontar possíveis ilegalidades a serem apuradas; processar termo de encaminhamento de denúncia ao relator da prestação de contas; requerer medida liminar ao relator da prestação de contas, em demandas de urgência; responder pedidos de informações de ações executadas por este Tribunal; encaminhar sugestões, críticas e elogios aos setores demandados; promover a mediação de ações entre o jurisdicionado e os órgãos demandados; requerer ao Relator ou à Presidência a expedição de ofícios aos demandados com pedido de informações no caso de providências necessárias à instrução de processo de denúncia; arquivar, mediante termo, demandas apuradas pelos setores técnicos como ausentes de irregularidades; promover ações internas de aprimoramento, visando melhor desempenhos das atividades institucionais do Tribunal; elaborar

relatório mensal qualitativo das atividades da Ouvidoria; realizar atividades de Ouvidoria Itinerante e realizar as atividades da Rede de Ouvidorias do Estado do Piauí, conforme acordo de cooperação firmado entre os órgãos.

Existem 02 (dois) tipos de requerimentos recebidos, que são: as denúncias e as solicitações. As denúncias, que estejam devidamente documentadas, no prazo máximo de 2 dias, são lidas e encaminhadas aos diversos setores competentes do órgão para a elaboração das respostas. Aqueles que apresentam carência de dados ou que já apresentam respostas encaminhadas são arquivadas. Já as solicitações podem ser feitas via protocolo, *in loco* ou através de web mail e têm 20 dias para que sejam respondidas¹. Estatisticamente, no período de 2011 a 2016, de acordo com os acessos à Central do Cidadão tem-se:

Tabela - Requerimentos encaminhados à Ouvidoria do TCE/PI – 2011 a 2016

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016(Até 13/05)
Solicitações	512	666	1.062	629	590	166
Lidas	193	81	79	42	20	10
Encaminhadas	319	584	983	585	570	156
% Responsivas	62,30	87,69	92,56	93,00	96,61	93,98

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Considerando o quadro acima tem-se um percentual de encaminhamentos aos setores competentes e responsivas de 87,69%.

As denúncias, reclamações ou sugestões podem ser realizadas, ainda, *in loco*, através do Termo de Denúncia ou via protocolo e não estão incluídos no quadro supra.

Deve-se ressaltar que anterior à Resolução 06/14, as denúncias eram encaminhadas à Presidência da Corte de Contas e distribuídas aos gabinetes e setores competentes para responsivas, de acordo com os arts. 35 e 36 da Lei 4.721, de 28 de julho de 1994 (Lei Orgânica) e art. 230 a 232 da Resolução 1.225 de 29 de junho de 1.995 (Regimento Interno), onde as denúncias eram muito burocratizadas e isentas de sigilo. Posteriormente, foi criada a figura do ouvidor, cujas competências estão descritas no art. 32 da Lei nº 5.888, de 19 de agosto de 2.009 (Nova Lei Orgânica) e Resolução TCE nº 13, de 26 de agosto de 2011 (Novo Regimento Interno), em seu art. 52.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas como órgãos técnicos especializados, autônomos, independentes, constituídos pela Magna Carta, têm evoluído positivamente, ao longo do tempo, de acordo com o amadurecimento democrático do país, sendo valiosos instrumentos de cidadania indispensável ao bom funcionamento do regime democrático, desempenhando papel preponderante no controle dos gastos públicos.

¹ Informações prestadas pelo Assessor Especial da Ouvidoria do TCE/PI, Antonio Luiz Medeiros Filho, em Teresina (PI), maio de 2016

A ouvidoria pública, em conjunto com outros instrumentos de participação cidadã previstos na Constituição de 1988, é uma poderosa ferramenta promotora da inclusão social por democratizar o acesso do cidadão à administração pública. Como instrumento de inclusão social, contribui para a ampliação da cidadania, tendo em vista ser um espaço privilegiado para seu exercício. Como consequência da ampliação da inclusão social, amplia-se também o controle sobre o Estado e sobre a administração pública, por propiciar a fiscalização direta de suas ações, verificando se as decisões vão ao encontro da construção do bem comum.

A implantação da ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí destaca-se como um marco importante no controle social dos gastos públicos, tanto estadual, quanto municipal, através do acesso do cidadão a dados relativos à aplicação dos recursos públicos.

Da análise dos relatórios adquiridos junto à Ouvidoria do TCE/PI, observou-se o papel de relevo assumido pela ouvidoria enquanto mecanismo de abertura/interação cidadã, desde a sua implantação, chegando a 87,69% o total de responsáveis ao cidadão, seja de denúncias, reclamações, representações ou solicitações de informações de dados referentes à prestação de contas de jurisdicionados. Destacam-se a evolução dos meios de acesso, sendo os sistemas eletrônicos de atendimento (formulário on-line), protocolo e o web-mail os mais utilizados para acesso à Ouvidoria bem como o sigilo garantido ao requerente das informações, por dever ético e legal, que até então não existia.

A evolução da efetividade da ouvidoria do TCE/PI é, portanto, bastante positiva, muito embora ainda esteja longe do ideal. Para cumprir seu papel de indutor de mudanças, há necessidade de valorização da ética, adequado perfil e habilidades do ouvidor público, busca de maior efetividade (aqui entendida como a capacidade de intervir e mudar a realidade social) e autonomia.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Planejamento governamental para municípios**: Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual. São Paulo: Atlas, 2005. 155 p.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública**: teoria, técnica de elaboração de balanço e questões. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 82 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso em 11.jan.2016

_____. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Lex: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 20.mai.2016.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Lex: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 20.mai.2016

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 10 jan.2016.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de maio de 2000b.

_____. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de Gestão de Recursos Públicos Federais**. Brasília/DF, 2005. 16 p.

CATELLI, A; SANTOS, E. D. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 38, n. 3, 2004. 423 p.

De MARIO. Camila Gonçalves. **Ouvidorias Públicas Municipais no Brasil**. Campinas, 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), Centro de Ciências Exatas, Ambientais e Tecnológicas da universidade Católica de Campinas, 2011.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 394-395.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo. **O regime jurídico das Ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional**. 2000. 400 p. Tese (Doutorado em Direito) Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1990. 626 p.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

NEVES, Márcia. **Consumo Consciente: Um guia para cidadãos e empresas socialmente responsáveis**. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: uma guia de leitura. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 30, n. 3, 2009. 534-535.

PIAU. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 13, de 26 de agosto de 2011**. Aprova o Regimento Interno do

Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: www.tce.pi.gov.br/Legislação/Resoluções>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 06 de 2014**. Dispõe sobre as competências da Ouvidoria. Disponível em: <www.tce.pi.gov.br/Legislação/Resoluções>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Lei nº 4.721 de 1994**. Disponível em: <www.tce.pi.gov.br/legislacao/doc_download/37>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado. **Lei nº 5.888 de 2009**. Disponível em: <www.tce.pi.gov.br/legislacao/doc_download/37>. Acesso em: 12 jan. 2016.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público**: uma abordagem introdutória. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC. 2009p. 60-81.

SANTOS, Ana Paula Piedade dos. **A Integração entre assessoria de imprensa e ouvidoria na formulação de políticas públicas de comunicação**. 2010. 15 fls. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em Gestão Estratégica em Comunicação Organizacional)-Universidade de São Paulo. Gestcorp – ECA/USP. São Paulo, 2010.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS OMISSIVOS

STATE CIVIL LIABILITY RESPONSIBILITY FOR OMISSIVE ACTS

Mateus Scipião Moura ¹

RESUMO

O presente artigo possui o objetivo de analisar a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas. Trata-se de tema atual e bastante relevante em virtude dos crescentes danos oriundos da inércia estatal. A análise da questão aborda a evolução histórica da responsabilidade do Estado, os elementos essenciais da responsabilidade civil, as espécies de responsabilidade estatal adotadas no ordenamento jurídico brasileiro, a divergência existente entre as correntes objetivista e subjetivista da responsabilidade estatal por omissão e as excludentes de responsabilidade. Com o fito de cumprir os fins destacados, realiza-se uma investigação doutrinária, destacando posicionamentos de autores administrativistas, constitucionalistas e civilistas, e jurisprudencial, ressaltando o dissenso existente entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, procurando reunir o maior número de entendimentos a respeito do tema. Como metodologia de estudo, adota-se a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Estado. Omissão.

ABSTRACT

This article has the objective of analyzing the civil liability responsibility of the State for omissive conduct. The theme is very relevant due to the increasing damages resulting from the State's inertia. The analysis will address the historical evolution of the State responsibility, the essential elements of civil liability responsibility, the species of State responsibility adopted in the Brazilian legal system, the divergence between the objectivist and subjectivist theories of State responsibility. With the aim to meet the aimed purposes, there was a doctrinal research, highlighting administrativists authors, constitutionalists and civilists, and case studying, highlighting the existing disagreement between the Superior Court and the Supreme Court, and seeking to gather as many of understanding about the subject. As study methodology was adopted the bibliographic method.

Keywords: Civil Responsibility. State. Omission

1 INTRODUÇÃO

O tema da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos apresenta grande relevância em virtude da latente inércia da administração pública. Nesse diapasão, torna-se imprescindível conhecer a forma pela qual o Estado deverá ser responsabilizado, por exemplo, quando causar acidentes automobilísticos em razão de crateras no asfalto, quando acarretar prejuízos em virtude de má conservação de construções responsáveis pelo escoamento de águas pluviais ou quando, possuindo o dever de zelar pela integridade física do preso, não atua e o deixa ser

¹ Acadêmico de Direito do Instituto de Ciências e Jurídicas Professor Camillo Filho/PI. Ex-monitor da disciplina de Direito Empresarial I. Ex-estagiário do Ministério Público do Estado do Piauí, da Procuradoria da República no Estado do Piauí e da Procuradoria Geral do Município de Teresina. Atualmente, é estagiário da Procuradoria Geral do Estado lotado na Procuradoria Tributária. E-mail: mateusthe@hotmail.com

assassinado por outros detentos. Trata-se de situações cotidianas que, portanto, merecem um detalhado estudo.

Partindo dessa premissa, o presente artigo trabalha a responsabilidade civil do Estado por omissões. Nesse sentido, a primeira parte aborda as espécies de responsabilidade civil, quais sejam, a subjetiva e a objetiva, e as teorias que as fundamentam. Estuda-se também a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, passando pelas fases da irresponsabilidade estatal, da responsabilidade com culpa, da culpa administrativa e da responsabilidade objetiva.

Por conseguinte, analisam-se os elementos da responsabilidade civil do Estado, especialmente, o ato ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade, e a forma pela qual se relacionam com as responsabilidades objetiva e subjetiva. Ademais, mostra-se o posicionamento doutrinário de autores constitucionalistas, administrativistas e civilistas acerca da adoção da teoria objetivista ou subjetivista da responsabilidade estatal por omissões.

Por último, faz-se uma abordagem da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, explicando-se a maneira pela qual os Tribunais Superiores reconhecem a responsabilidade omissiva em casos concretos.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar se a responsabilidade civil do Estado por omissão será objetiva ou subjetiva, esclarecendo-se os vários posicionamentos sobre o tema. Por sua vez, os objetivos específicos consistem em diferenciar responsabilidade objetiva e subjetiva, indagar até que ponto o Estado deverá responder segundo as teorias do nexo causal e apresentar entendimentos doutrinários e julgados dos Tribunais Superiores a respeito de casos concretos levados aos tribunais.

Elege-se como metodologia a pesquisa bibliográfica, recorrendo-se a autores administrativistas, constitucionalistas e civilistas com o fito de apresentar um maior número de nuances a respeito da responsabilidade civil do Estado por omissões.

Por último, mister se faz ressaltar que este trabalho foca a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas relacionadas à função administrativa. Portanto, exclui-se o estudo da responsabilidade civil do Estado por atos legislativos e jurisdicionais.

2 NOÇÕES GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

2.1 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE

A responsabilidade civil do Estado, quanto ao fundamento, poderá ser subjetiva ou objetiva. Conforme o regime jurídico de responsabilidade, a culpa poderá ser ou não considerada elemento da obrigação de reparar o dano.

A base normativa da matéria está disposta na Constituição Federal de 1988. Segundo o artigo 37, §6º da Carta Republicana, “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”.

Assim, tratando-se de danos causados pelo Estado a responsabilidade será, via de regra, objetiva sob o fundamento da teoria do risco administrativo. Conforme José dos Santos Carvalho Filho (1994, p. 556)

[...] por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior. Surge, então, a teoria do risco administrativo, como fundamento da responsabilidade objetiva do estado.

Sobre o fundamento da responsabilidade, existem outras posições doutrinárias sobre o tema. Atualmente discute-se acerca da possibilidade de adoção da teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade objetiva do estado. Segundo a teoria, o Estado responderia de maneira objetiva em qualquer ocasião, ainda que não concorra para a ocorrência do dano, sem admitir qualquer excludente de responsabilidade.

Tal fundamento de responsabilidade é adotado por exceção. O ordenamento jurídico brasileiro estabelece apenas duas hipóteses de adoção de responsabilidade integral objetiva do Estado: 1) no caso de dano nuclear, em virtude de norma constante do artigo 21, XXIII, “d” da Constituição Federal de 1988 2) no caso de atentado terrorista contra aeronaves, em virtude de previsão da Lei n.º 10.744/2003.

Por se tratarem os casos anteriores de condutas gravíssimas e de alta repercussão social e econômica, é razoável admitir a teoria do risco integral como fundamento da responsabilidade. Entretanto, a adoção do mesmo fundamento em outros casos é incompatível com o Estado Democrático de Direito. Na lição de Mendes Branco (2014, p. 1042),

[...] não se revela condizente com o Estado constitucional garantidor de direitos fundamentais impor à sociedade como um todo o ônus de arcar com vultosas indenizações decorrentes de danos causados pelo Estado, sem que isso seja objeto de uma investigação mais precisa e adequada às circunstâncias em que ocorreu o suposto fato danoso.

Portanto, com o objetivo de preservar a administração pública frente a abusos, torna-se imperiosa a análise pormenorizada dos fatores que levaram ao dano sem excluir o reconhecimento eventual de excludentes de responsabilidade civil, como o caso fortuito, força maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima. Por exemplo, seria absurda a responsabilização do Estado no caso de indivíduo que se atirou voluntariamente à frente de uma viatura pública.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A doutrina costuma dividir a evolução histórica da responsabilidade do Estado em quatro fases: 1) da irresponsabilidade estatal; 2) da teoria da responsabilidade com culpa; 3) da teoria da culpa administrativa e 4) da

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.556

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.557

BRANCO, Paulo. Gustavo. Gonet; MENDES, Gilmar. Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.1042

teoria da responsabilidade objetiva.

Na primeira fase, a chamada irresponsabilidade do Estado, prevalecia a ideia de que o Estado não responderia por quaisquer atos praticados por seus agentes. Segundo Carvalho Filho (1994, p. 554).

[...] essa teoria não prevaleceu por muito tempo em vários países. A noção de que o Estado era o ente todo-poderoso confundia com a velha teoria da intangibilidade do soberano e que o tornava insuscetível de causar danos e ser responsável foi substituída pela do *Estado de Direito*, segundo a qual deveriam ser a ele atribuídos os direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas.

Vigiam, à época, preceitos como o “Rei não comete erros” (“*The King can do no wrong*”), da monarquia inglesa e como o “Estado sou eu” (“*L'Etat, c'est moi*”), da monarquia francesa, excluindo, por consequência, a responsabilidade do estado por danos contra os seus súditos. Partia-se da premissa de que o soberano – que seria o próprio Estado – nunca erraria.

Em relação ao contexto histórico nacional, o Brasil não experimentou essa primeira fase da evolução. Para Mendes (2014, p. 1041),

[...] levando em conta que o Brasil obteve a sua independência política em setembro de 1822, o seu nascimento como Estado soberano ocorreu em uma época em que já estava assente a teoria da responsabilidade civil do Estado, de forma que não se experimentou, em nossa história de país independente,

A segunda fase, em razão da submissão estatal ao Direito, conhecida como teoria da responsabilidade com culpa ou fase civilista, foi caracterizada pela responsabilidade nos casos de ações culposas de seus agentes. Investigava-se acerca da existência ou não de culpa do agente.

Nesse contexto, tornou-se imprescindível distinguir o que seriam atos de império do que seriam atos de gestão. Consoante Carvalho Filho, (1994, p 555),

[...] aqueles [atos de império] seriam coercitivos porque decorrem do poder soberano do Estado, ao passo que estes [atos de gestão] mais se aproximariam com os atos de direito privado. Se o Estado produzisse um ato de gestão, poderia ser civilmente responsabilizado, mas se fosse a hipótese de ato de império não haveria responsabilização, pois que o fato seria regido pelas normas tradicionais de direito público, sempre protetivas da figura estatal.

Em relação à realidade nacional, o Brasil presenciou esse modelo de responsabilidade. Nesse sentido, são pertinentes os ensinamentos de Mendes e Branco, (2014, p 1041):

A Constituição Imperial brasileira de 1824, apesar de ressaltar que o Imperador não estava sujeito a responsabilidade alguma, tinha dispositivo, no inciso 29 do art. 179, que afirmava: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”. Dessa forma, estava consagrada a teoria

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p. 554

BRANCO, Paulo. Gustavo. Gonet; MENDES, Gilmar. Ferreira. *Op. cit.* p.1041

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.555

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.555

[...]subjativista da responsabilidade civil do Estado no texto constitucional brasileiro, o que também pode ser encontrado nas Constituições republicanas de 1891, 1934 e 1937.

Por sua vez, a terceira fase, conhecida como teoria da culpa administrativa, caracterizou-se pela desnecessidade da diferenciação dos atos administrativos entre atos de império e atos de gestão e da prescindibilidade da identificação do agente estatal causador do dano (CARVALHO FILHO, 1994, p. 155)

Para caracterizar a responsabilidade “bastava-lhe comprovar o mau funcionamento do serviço público, mesmo que fosse impossível apontar o agente que o provocou”.

Trata-se, portanto, da denominada culpa anônima ou falta do serviço (“*faute du service*”), originando responsabilidade civil a partir do mau funcionamento do serviço público ocasionador do dano.

Por fim, a quarta fase, chamada de teoria da responsabilidade objetiva, consiste na responsabilidade estatal desvinculada da análise da culpa em relação ao fato danoso. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho esclarece que

[...] não há dúvida de que a responsabilidade objetiva resultou de acentuado processo evolutivo, passando a conferir maior benefício ao lesado, por estar dispensado de provar alguns elementos que dificultam o surgimento do direito à reparação dos prejuízos, como, por exemplo, a identificação do agente, a culpa deste na conduta administrativa, a falta do serviço etc (CARVALHO FILHO, 1994, p. 556).

Nesse diapasão, não há mais a necessidade de comprovação de culpa, seja em relação ao agente público causador do dano, ou à culpa do serviço, bastando a prova do nexo de causalidade e do dano para responsabilizar o Estado.

Consoante Matheus Carvalho (2015), a responsabilidade objetiva do Estado no Brasil configura-se objetiva desde a Constituição de 1946, não inovando o ordenamento jurídico a Constituição Federal de 1988, uma vez que, a partir de 1946, as constituições seguintes trataram apenas de aperfeiçoar o texto para se alcançar a atual redação da norma.

BRANCO, Paulo. Gustavo. Gonet; MENDES, Gilmar. Ferreira. *Op. cit.* p.1041

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.555

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.555

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.555

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.556

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.556

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. p.328

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR CONDUTAS OMISSIVAS

3.1 ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE

A doutrina costuma elencar quatro elementos como pressupostos da responsabilidade civil. São eles o ato ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade.

Em primeiro lugar, conceitua-se ato ilícito como um fato antijurídico, ou seja, um acontecimento que produz efeitos contrários ao ordenamento jurídico vigente.

Em segundo lugar, a respeito da definição de culpa, o próprio legislador preocupou-se em conceituá-la (GONÇALVES, 2014). Conforme o artigo 186 do Código Civil de 2002, trata-se da prática de uma ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência. Ressalte-se que nos casos de responsabilidade objetiva, o elemento culpa não será analisado, em razão da desnecessidade de sua investigação.

Em terceiro lugar, dano é todo prejuízo de natureza patrimonial ou extrapatrimonial que, porventura, seja experimentado pelo ofendido (GONÇALVES, 2014). Danos patrimoniais, resumidamente, compreendem os danos emergentes e os lucros cessantes. Danos extrapatrimoniais, em suma, seriam aqueles que ferem a dignidade da pessoa humana e os direitos personalíssimos de um indivíduo.

Por fim, o instituto do nexo causal é definido como o elemento de ligação entre o fato ilícito e o dano produzido (FARIAS, NETTO e ROSENVALD, 2014). Sobre o tema, três teorias surgem para delimitar até que ponto deve incidir a reparação civil imposta por uma condenação judicial: teoria da equivalência dos antecedentes, teoria da causalidade adequada e teoria da causalidade direta e imediata.

Segundo a teoria da equivalência dos antecedentes, são consideradas causas todas as condições ligadas ao evento (FARIAS, NETTO e ROSENVALD, 2014). Logo, a causa da causa será sempre considerada causa do resultado (FARIAS, NETTO e ROSENVALD, 2014). Dessa forma, o ofendido seria chamado a responder por quaisquer danos que, porventura, ocorressem em razão de sua conduta danosa. Como se vê, trata-se de uma teoria exagerada que gera inúmeras injustiças.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 4**: responsabilidade civil. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.504

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. cit.* p.568

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil - Responsabilidade Civil – Vol. 3**. Salvador: JusPODIVM, 2014. p.457

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.462

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.462

Em contrapartida, surgiu a teoria da causalidade adequada, segundo a qual a condição de produção do evento danoso se converte em causa quando, pela análise da situação, percebe-se que o resultado danoso perpetrado corresponde ao curso natural das coisas (FARIAS, NETTO e ROSENVALD, 2014, p. 463). Portanto, a teoria baseia-se na probabilidade do evento danoso (FARIAS, NETTO e ROSENVALD, 2014, p. 463). Como se vê, trata-se de posicionamento razoável, uma vez que não abrange e nem delimita, demasiadamente, o montante a ser indenizado pelo ofensor.

Por fim, há também a teoria da causalidade direta e imediata. Conforme a doutrina desses autores, “de todas as condições presentes, só será considerada causa eficiente para o dano aquela que com ela tiver um liame direto e imediato” (FARIAS, NETTO e ROSENVALD, 2014, p. 466). Como se vê, trata-se de um conceito defeituoso de nexos causal por restringir demasiadamente a relação existente entre o dano e a conduta.

Embora a causalidade adequada amolde-se melhor ao ordenamento jurídico brasileiro, *a contrario sensu*, (PIETRO 2014, p. 729) lembra que “quanto à responsabilidade do Estado por omissão, o Supremo Tribunal Federal vinha exigindo, para a caracterização do nexos de causalidade, a teoria do dano direto e imediato”.

3.2 RESPONSABILIDADE OBJETIVA OU SUBJETIVA

A doutrina e a jurisprudência divergem bastante acerca da natureza da responsabilidade civil do Estado por omissão. A questão delinea-se a respeito da adoção de duas correntes: a corrente objetivista, que preconiza a responsabilização do Estado independentemente da análise de dolo ou culpa, e a corrente subjetivista, que preconiza a responsabilidade estatal analisando-se, casuisticamente, a existência de dolo ou culpa (negligência, imprudência e imperícia).

A respeito do supracitado dissenso, Farias, Netto e Rosenvald (2014, p. 724) explicam que "há alguns anos, aceitava-se, com maior naturalidade, a possibilidade de o Estado responder objetivamente nas omissões. Hoje, porém, observa-se certa inversão dessa tendência".

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.463
FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.463
FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.466
PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.729
FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.724

Sobre o tema, CARVALHO FILHO (2014, P. 571), defende a corrente subjetivista de responsabilidade estatal por atos omissivos. Segundo o autor,

[...] o art. 927, parágrafo único, do Código Civil, estabelece que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei”, o que indica que a responsabilidade objetiva, ou sem culpa, pressupõe menção expressa em norma legal. Não obstante, o art. 43, do Código Civil, que, como vimos, se dirige às pessoas jurídicas de direito público, não incluiu em seu conteúdo a conduta omissiva do Estado, o mesmo, aliás, ocorrendo com o art. 37, § 6º, da CF. Desse modo, é de interpretar-se que os citados dispositivos se aplicam apenas a comportamentos comissivos e que os omissivos só podem ser objeto de responsabilidade estatal se houver culpa.

Logo, em virtude da inexistência de lei prevendo expressamente a responsabilização estatal por condutas omissivas, o doutrinador manifesta-se a favor da tese subjetivista.

Por conseguinte, MELLO (2013, p. 1012), convergindo à mesma ideia, afirma que

[...] quando o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjetiva*. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja *obrigado a impedir* o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se *descumpriu dever legal* que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Ainda sobre o tema, esclarece que

[...] não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extrai-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico.

Dessa forma, seria imprescindível a quebra de um dever legal que coloca a Administração Pública como garantidora a fim de responsabilizá-la, ou seja, a simples omissão estatal não basta, pois é necessário que exista o dever de impedir o dano.

Em igual linha argumentativa, manifesta-se PIETRO (2014, p. 728):

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* p.571

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.1012

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op. cit.* p.1013

Para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano. [...] A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável.

Arremata a doutrinadora afirmando que

[...] com Celso Antônio Bandeira de Mello, entendemos que, nessa hipótese, existe uma presunção de culpa do Poder Público. O lesado não precisa fazer a prova de que existiu a culpa ou dolo. Ao Estado é que cabe demonstrar que agiu com diligência, que utilizou os meios adequados e disponíveis e que, se não agiu, é porque a sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir; se fizer essa demonstração, não incidirá a responsabilidade. (PIETRO, 2014, p. 729)

Também, no mesmo sentido, posicionam-se MENDES e BRANCO (2014, p. 1044)

É importante perquirir sobre a eventual caracterização da omissão que origina o dever de indenizar, registrando que tal omissão não é fática, mas exclusivamente jurídica, isto é, somente haverá omissão, no sentido juridicamente relevante, se houver um prévio dever legal de agir.

Logo, cuidando-se de omissões juridicamente relevantes, a Administração Pública será chamada para reparar o dano de maneira objetiva.

Da mesma maneira, a favor da tese subjetivista, militam Farias, Netto e Rosenvald (2014, p. 730). Conforme os autores,

[...] esclareça-se que não é qualquer omissão que faz surgir o dever de indenizar do Estado. Diríamos que se trata de uma omissão qualificada. Ou, mais exatamente, de uma omissão juridicamente relevante. Uma omissão que se revista de cores que revelem que foi inadequada, injusta, a inação do Estado no caso concreto. Responderia, portanto, o Estado, por algumas omissões, não por todas. [...] O Estado não é um segurador universal, argumenta-se, não pode responder por todos os danos, por todos os crimes.

Por outra perspectiva, CAVALIERI FILHO (2014, p. 297) posiciona-se de maneira contrária aos doutrinadores supracitados. Segundo o autor, “o art. 37, § 6º, da Constituição, não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva”.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Op. cit.* p.728

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Op. cit.* p.729

BRANCO, Paulo. Gustavo. Gonet; MENDES, Gilmar. Ferreira. *Op. cit.* p.1044

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.730

CAVALIERI FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.297

Além disso, o referido doutrinador analisa o aspecto da omissão relacionando-o com a existência de um dever legal e concreto de atuação. Ainda afirma ser imprescindível estabelecer a diferença entre omissão estatal própria e omissão estatal imprópria. Na lição do autor, haverá omissão específica quando

[...] o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) e por omissão sua cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. (CAVALIERI FILHO, p.298)

Por outro lado, omissão genérica

[...] tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado, caso em que deve prevalecer o princípio da responsabilidade subjetiva. (CAVALIERI FILHO, p.298)

Logo, quando se configurar uma omissão específica, o estado deverá responder de forma objetiva. Em contrapartida, quando se configurar uma omissão genérica, estar-se-á diante de responsabilidade estatal subjetiva.

Na mesma linha argumentativa, posicionamento semelhante é o de (JUSTEN FILHO 2009, p.1083). Segundo o aludido doutrinador,

[...] existem os casos em que uma norma prevê o dever de atuação e a omissão correspondente à infração direta ao dever jurídico (ilícito omissivo próprio). E há os casos em que a norma proscreeve certo resultado danoso, o qual vem a se consumir em virtude da ausência da adoção das cautelas necessárias a tanto (ilícito omissivo impróprio).

A respeito das hipóteses elencadas, quando a Administração Pública comete um ilícito omissivo próprio a responsabilidade será objetiva, equiparando-se aos atos comissivos. Assim, “se uma norma estabelecer que é obrigatório o agente público praticar uma certa ação, a omissão configura a atuação ilícita e gera a presunção de formação defeituosa da vontade” (JUSTEN FILHO 2009, p.1083).

CAVALIERI FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.297

CAVALIERI FILHO, Sérgio Cavalieri. *Op. cit.* p.298

CAVALIERI FILHO, Sérgio Cavalieri. *Op. cit.* p.298

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.1083

Igualmente, caso se cometa um ilícito omissivo impróprio, será subjetiva. Na lição do autor:

Nesses casos, a omissão do sujeito não gera a presunção de infração ao dever de diligência. É imperioso, então, verificar concretamente se houve ou não infração ao dever de diligência especial que recai sobre os exercentes de função estatal. Se existiam elementos fáticos indicativos do risco de consumação de um dano, se a adoção de providências necessárias e suficientes para impedir esse dano era da competência do agente, se o atendimento ao dever de diligência teria conduzido ao impedimento da adoção de condutas aptas a gerar o dano – então, estão presentes os pressupostos da responsabilização civil. (JUSTEN FILHO 2009, p.1084).

3.3 EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE

Vista a questão sobre a definição da espécie de responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, mister se faz apresentar as causas excludentes de responsabilidade. Nesse diapasão, ganham relevância, por serem mais comuns, a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito e a força maior e o fato de terceiro.

Ao tratar da culpa exclusiva da vítima, (GONÇALVES 2014, p.234) cita o exemplo de “alguém, desejando suicidar-se, atira-se sob as rodas de um veículo, o seu motorista, que dirigia de forma normal e prudente, não pode ser considerado causador do atropelamento”. Trata-se, portanto, de hipótese segundo a qual apenas a vítima concorreu para a produção do dano.

Ressalte-se que na análise do caso concreto tal excludente será de difícil configuração, uma vez que será mais comum a caracterização da culpa concorrente. Nessa hipótese, de acordo com os artigos 944, parágrafo único, e 945 do Código Civil, não se excluirá a responsabilidade civil do Estado, entretanto, o *quantum* indenizatório será reduzido equitativamente conforme o grau de culpa de cada envolvido no fato.

Em relação ao caso fortuito e a força maior, a doutrina diverge acerca da conceituação desses institutos. Segundo (GONÇALVES 2014, p.430)

JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.* p.1083
JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.* p.1084
GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. cit.* p.324

[...] o caso fortuito geralmente decorre de fato ou ato alheio à vontade das partes: greve, motim, guerra. Força maior é a derivada de acontecimentos naturais: raio, inundação, terremoto.

Ressalte-se que a diferenciação desses conceitos trata-se de discussão de pouca relevância jurídica, uma vez que ambas se referem a fatos imprevisíveis e, ocorrendo uma ou a outra excludente de responsabilidade, não subsistirá mais o dever de indenizar.

Em contrapartida, é imprescindível diferenciar o caso fortuito externo do caso fortuito interno. Sobre a conceituação de caso fortuito interno, (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2014, p.174), citando Saulo José Casali Bahia, afirmam que

[...] o caso fortuito interno ocorreria a partir da atividade da própria administração. Seria um fato imprevisível, mas atrairia responsabilidade civil ao Estado. Isto porque deve-se entender que a atividade estatal criou um risco. Se a administração se coloca no mundo físico, guiando um carro, construindo um edifício, fez surgir, pelo só fato da sua atividade, um risco para os demais. Reparará, portanto, por este risco que criou. Pouco importa que a barra de direção do veículo oficial houvesse partido pelo acaso ou o edifício público desabado pela ação das chuvas. Como se vê, não se exige a presença de culpa. A teoria é objetiva (risco administrativo).⁴²

Sobre o caso fortuito externo, os aludidos doutrinadores esclarecem que

[...] por outro lado, haveria casos fortuitos (denominados casos fortuitos externos) que não adviriam da atividade da administração, mas de terceiros ou da natureza. Neste caso, a administração não deveria reparar ao lesado (só a teoria do risco social fará com que o caso fortuito externo não sirva como excludente). Num exemplo: ninguém poderá reclamar responsabilidade civil do Estado se um raio caiu sobre sua residência e danificou o telhado. (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2014, p. 174)

Por sua vez, o fato de terceiro diz respeito à ocorrência de um evento danoso que tenha sido resultado da conduta de um terceiro. Para (GONÇALVES 2014, p. 424), “a exclusão da responsabilidade se dará porque o fato de terceiro se reveste de características semelhantes às do caso fortuito, sendo imprevisível e inevitável”.

3.4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

O questionamento sobre a natureza da responsabilidade civil do Estado por omissões está longe de ser pacificada nos Tribunais Superiores, especialmente no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF). Na atualidade, verifica-se um dissenso entre a jurisprudência desses tribunais, ora adotando a tese subjetivista, ora adotando a tese objetivista.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. cit.* p.430

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo *apud* BAHIA, Saulo José Cahali. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil.** 6.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. p.174

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Op. cit.* p.174

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Op. cit.* p.424

Sobre a divergência de entendimentos, (FARIAS, NETTO e ROSENVALD 2014, p. 724) afirmam que, atualmente, há uma maior tendência em adotar o caráter subjetivista da responsabilidade civil do Estado por omissões em virtude de o STJ ter passado

[...] a colocar na ementa dos seus acórdãos a afirmação de que era pacífico, na jurisprudência e doutrina brasileiras, a tese subjetivista. Essa afirmação, sublinhada com ênfase, e repetida muitas vezes, acabou por fortalecer a tese subjetivista. Ambas as teses são respeitáveis e tem bons argumentos. O que não parece correto é afirmar que se trata de questão pacífica. Não é. Citamos [...] julgados do STF e passagens doutrinárias que defendem com vigor o contrário. Talvez tenha se dado, aqui, a conhecida previsão irônica: uma afirmação repetida muitas vezes torna-se verdade ainda que não seja. Hoje, pela força da repetição, a tendência é que a responsabilidade civil na omissão se firme como sendo subjetiva.⁴⁵

Em relação ao Supremo Tribunal Federal, observa-se uma tendência em atribuir ao Estado uma responsabilidade objetiva em razão de suas omissões.

Assim, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 841.526/RS, que versava sobre responsabilidade estatal em caso de suicídio de preso dentro do estabelecimento carcerário, o Tribunal adotou a seguinte tese em se de Repercussão Geral: “em caso de inobservância de seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da CF/88, o Estado é responsável pela morte de detento” (CAVALCANTE, 2015, p).

Por conseguinte, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 418.023/RJ, que versava sobre a responsabilidade estatal por crime praticado por policial militar durante o período de folga, utilizando arma da corporação, reconheceu-se a responsabilidade objetiva, cuja transcrição segue abaixo:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. Crime praticado por policial militar durante o período de folga, usando arma da corporação. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2008, p).

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.724
FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.723
CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Informativo Esquematizado 819 do STF**. Manaus, 2015. Disponível em:
<<http://www.dizerodireito.com.br/2015/09/entenda-decisao-do-stf-sobre-o-sistema.html>>. Acesso em: 18 jun. 2016
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 418.023/RJ** – Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 17 de outubro de 2008. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555621>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

No caso do Recurso Extraordinário n.º 573.595/RS, que versava sobre a responsabilidade estatal por crime de latrocínio cometido por foragido, o STF procedeu da mesma maneira:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LATROCÍNIO COMETIDO POR FORAGIDO. NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADO. PRECEDENTE. 1. A negligência estatal na vigilância do criminoso, a inércia das autoridades policiais diante da terceira fuga e o curto espaço de tempo que se seguiu antes do crime são suficientes para caracterizar o nexo de causalidade. 2. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2008, p.)

Em sentido contrário, em caso semelhante, o STF, adotando a tese subjetivista, decidiu da seguinte forma no Recurso Extraordinário n.º 369.820/RS:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: LATROCÍNIO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. - A falta do serviço - faute du service dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexo de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. Precedentes do STF: RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96; RE 130.764/PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270. IV. - RE conhecido e provido. (BRASIL, 2004, p.)

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, ao contrário do Supremo Tribunal Federal, manifesta-se mais comumente pela adoção de tese subjetivista da responsabilidade estatal omissiva. (FARIAS, NETTO, ROSENVALD, 2014, p.723)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 418.023/RJ** – Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 17 de outubro de 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555621>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 573.595/RS** – Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 15 de agosto de 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=541897>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 369.820/RS** – Distrito Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 27 de fevereiro de 2004. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261622>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Op. cit.* p.723

No caso do Recurso Especial n.º 721.439/RJ, em que se pleiteou o reconhecimento da responsabilidade civil do estado por queda de entulhos em residência localizada à margem de rodovia, reconheceu-se a responsabilidade subjetiva:

ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO OMISSIVO – QUEDA DE ENTULHOS EM RESIDÊNCIA LOCALIZADA À MARGEM DE RODOVIA.

1. A responsabilidade civil imputada ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, CF), impondo-se o dever de indenizar quando houver dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto.
2. Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior, ou decorrer de culpa da vítima.
3. Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes da responsabilidade objetiva e da responsabilidade subjetiva, prevalece, na jurisprudência, a teoria subjetiva do ato omissivo, só havendo indenização culpa do preposto.
4. Recurso especial improvido (BRASIL, 2007, p.)

No julgamento do Recurso Especial n.º 647.493, que versava sobre responsabilidade estatal em caso de dano ao meio ambiente, o STJ procedeu da mesma maneira:

A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei (BRASIL, 2007, p.)

Portanto, consoante os julgados apresentados, verifica-se que nas Cortes Superiores ainda aflora o debate acerca da adoção da teoria subjetivista ou da teoria objetivista, o que gera incertezas quanto a sua aplicação, não estando a matéria da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos pacificada nos Tribunais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, responsabilidade civil é a obrigação de reparar um dano cujos pressupostos são a prática e ato ilícito, a culpa, o dano e o nexo de causalidade. Ausentes quaisquer desses elementos – quando, por exemplo, consuma-se de uma excludente de responsabilidade – não subsistirá mais o dever de indenizar.

Também se analisa a evolução da responsabilidade civil do Estado, sendo quatro os momentos históricos apresentados: o da irresponsabilidade estatal, o da teoria da responsabilidade com culpa, o da teoria da culpa administrativa e o da teoria da responsabilidade objetiva.

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 721.439/RJ** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 31 de agosto de 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3279152&num_registro=200500170599&data=20070831&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 18 jun. 2016.

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 647.493/SC** – Distrito Federal. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 22 de outubro de 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2210414&num_registro=200400327854&data=20071022&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 18 jun. 2016.

Quanto ao fundamento, a responsabilidade civil estatal por atos omissivos poderá ser objetiva ou subjetiva. Dentre os autores elencados, apenas Sérgio Cavalieri Filho manifesta-se a favor da corrente objetivista. Em contrapartida, manifestam-se favoráveis à corrente subjetivista Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes; José dos Santos Carvalho Filho; Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Cristiano Chaves de Farias, Felipe Peixoto Braga Netto e Nelson Rosenvald; Marçal Justen Filho e Celso Antônio Bandeira de Mello.

Diante dos posicionamentos apresentados, apesar de não haver unanimidade, a corrente subjetivista manifesta o entendimento majoritário e a ideia mais acertada do tema em debate. Ao passo que não banaliza a responsabilidade estatal decorrente de omissão – não permitindo, por exemplo, a criação de responsabilidade em situações em que a Administração Pública não possui o dever jurídico de agir –, também consegue estabelecer uma fronteira de incidência entre responsabilidade omissiva objetiva e subjetiva, definindo como fator diferenciador a existência de norma que impõe determinada atuação estatal na condição de garantidor.

Por outro lado, não merece prosperar a corrente objetivista. O argumento que milita a favor da teoria baseado na afirmação de que o vocábulo “causarem” do artigo 37, §6º da Constituição Federal abrangeria condutas comissivas e omissivas mostra-se insuficiente para explicar a complexa discussão – envolvendo também questões políticas e econômicas – sobre a natureza da responsabilidade civil do Estado por omissões.

Por fim, as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça mostram que a matéria ainda não foi pacificada na jurisprudência. Percebe-se que o STF apresenta uma maior tendência em reconhecer a responsabilidade estatal por omissões como objetiva, ao passo que o STJ se manifesta mais comumente pela adoção da teoria subjetivista.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 1424 p.

BRASIL. Código Civil. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, Diário Oficial da União, 2002.

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

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 647.493/SC** – Distrito Federal. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 22 de outubro de 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2210414&num_registro=200400327854&data=20071022&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 721.439/RJ** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 31 de agosto de 2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3279152&num_registro=200500170599&data=20070831&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 418.023/RJ** – Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 17 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555621>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 573.595/RS** – Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 15 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=541897>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 369.820/RS** – Distrito Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 27 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261622>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. 1184 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 1285 p.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Informativo Esquematizado 819 do STF**. Manaus, 2015. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2015/09/entenda-decisao-do-stf-sobre-o-sistema.html>>. Acesso em: 18 jun. 2016

CAVALIERI FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 641p.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga e ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil - Responsabilidade Civil – Vol. 3**. Salvador: JusPODIVM, 2014. 1069 p.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 6.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014. 464 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 804 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1147 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1136 p

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 963 p.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR PLANOS ECONÔMICOS

LIABILITY OF THE STATE FOR ECONOMIC PLANS

Thiago Emanuel de Carvalho Pereira¹

RESUMO

Este trabalho fomentará a discussão acerca da responsabilidade do Estado por planos econômicos. Para isso, se estudar-se-á o histórico da responsabilidade civil do Estado bem como dos planos econômicos; as formas de que dispõe o Estado moderno para intervenção no domínio econômico, estabelecendo em qual os planos se enquadram; a crise da Varig em razão do Plano Cruzado e as discussões que se sucederam na ação de indenização contra a União. Por fim, será feita uma abstração dos elementos encontrados na pesquisa para definir regras informam a responsabilização do Estado, quais sejam, uma relação contratual e uma penúria econômica maior que a das demais pessoas.

Palavras-chave: Planos econômicos. Responsabilidade civil. Estado e Varig

ABSTRACT

This work will foster discussion about the state's liability for economic plans. For this, we study the history of the State's liability and economic plans; forms available to the modern state intervention in the economic domain, setting in which the plans fall; Varig crisis due to the Cruzado Plan and the discussions that followed the indemnity action against the Union. Finally it will make an abstraction of the elements found in the search to define what the rules inform the responsibility of the State, namely one contractual relationship and economic hardship greater than that of others.

Keywords: Economic plans. Civil responsibility. State. Varig

¹Acadêmico de Direito do Instituto Camillo Filho/PI. Estagiário da Procuradoria Geral do Município de Teresina.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo científico versa sobre a possibilidade de responsabilização civil do Estado pela realização de planos econômicos e pelos consequentes prejuízos impostos às pessoas por eles abrangidas.

Considerando as recentes discussões acerca da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 12 de Março de 2015 determinando que é devida à Varig uma indenização a ser paga pela União pelo congelamento das tarifas de passagens aéreas praticadas pela empresa durante a vigência do Plano Cruzado, no fim da década de 1980 no Brasil, o tema mostrou-se bastante propício a uma análise mais aprofundada. A decisão foi proferida em sede de recurso extraordinário.

Trata-se de uma decisão paradigmática no ordenamento jurídico brasileiro, em que o órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional reconheceu uma nova forma de responsabilidade civil do Estado, qual seja aquela decorrente da prática de um plano econômico.

Na problemática, irá se discorrer sobre as particularidades da presente forma de responsabilização, de modo que se possa entender, de forma clara, quais as justificativas que embasaram a tese de que uma medida econômica, de caráter eminentemente geral, pudesse fundamentar a indenização a uma pessoa jurídica em particular.

Dentre os objetivos gerais, pretende-se contribuir para fomentar a discussão e responder, com consistência, os problemas e dúvidas levantados no presente artigo. Os objetivos específicos consistem em entender as particularidades do caso que justificam a responsabilidade imposta à União, que fora confirmada em todas as instâncias judiciais pelas quais passou; também se busca contribuir para fomentar a discussão a respeito do tema, tão curioso e tão cheio de elementos que ainda necessitam de esclarecimento.

A metodologia consistiu em estudos dos doutrinadores que tratam a respeito do tema, das notícias que falaram sobre o caso das circunstâncias históricas do plano econômico e, sobretudo, da pesquisa jurisprudencial, no Supremo Tribunal Federal dos votos dos ministros e suas respectivas justificativas, tentando extrair algo de linear e comum entre eles, de modo a estabelecer conceitos seguros para que se possa entender o que justifica imputar responsabilidade à União pelos danos sofridos por uma empresa pelas práticas econômicas à época do plano cruzado, enquanto não se pode estender essas mesmas justificativas para os danos experimentados pela população em geral.

O presente trabalho tratará do histórico da responsabilidade civil do estado, combinado com o histórico dos planos econômicos e a possibilidade de responsabilização decorrente deles; os atuais dispositivos legais e constitucionais que disciplinam a matéria e se eles se enquadram à modalidade de responsabilidade estatal.

² OLIVEIRA, Mariana. **Supremo manda União indenizar Varig por congelamento de tarifas**: Varig, que teve falência decretada em 2010, alegou perda com Plano Cruzado. Dinheiro deve ser utilizado para pagar dívidas trabalhistas da aérea falida. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/03/supremo-manda-uniao-indenizar-varig-por-congelamento-de-tarifas.html>>. Acesso em: 11. nov. 2014.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 HISTÓRICO DA REPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DOS PLANOS ECONÔMICOS

A história da responsabilidade civil do Estado costuma ser dividida basicamente em três fases: o período da irresponsabilidade, o da responsabilidade subjetiva e o da responsabilidade objetiva, estágio evolutivo no qual, atualmente encontra-se.

Como se depreende do próprio nome, conforme GAGLIANO e PAMPLONA FILHO (2013), no período da irresponsabilidade vigia o brocardo inglês “*The king can do no wrong*”, que numa tradução livre significa “O Rei não faz nada errado”

Essa noção de irresponsabilidade estatal ainda está muito ligada a uma visão absolutista de Estado, na qual aquele que o presidia seria um enviado divino, dotado de uma infalibilidade que escapa aos demais homens. Essa concepção foi, paulatinamente, deixada de lado, à medida que o absolutismo era superado pelo concepção do estado liberal.

Superada essa primeira fase, prossegue-se rumo ao primeiro período em que se admite a responsabilidade do ente estatal: a fase da responsabilidade subjetiva do Estado. Essa época compreende várias teorias que buscavam responder qual a melhor sistemática de responsabilização estatal.

Segundo BANDEIRA DE MELLO (2010, p. 1002),

[...] responsabilidade subjetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito — culposo ou doloso — consistente em causar um dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto.

O primeiro momento da responsabilidade civil subjetiva do Estado distingue os atos estatais em atos de império e de gestão, como lembra PIETRO (2012). Quanto aos primeiros, vigia a irresponsabilidade, pelo fato de representarem a própria soberania do Estado; quanto aos segundos, passou-se a admitir a responsabilidade subjetiva. Ou seja, era necessária a demonstração de culpa.

A responsabilidade civil subjetiva do estado possuiu uma série de correntes teóricas. A primeira das teorias subjetivistas foi a da culpa civilística, pela qual se buscava a responsabilidade com fundamento na teoria da culpa dos agentes do Estado ou de seus prepostos. Assim, por essa espécie de culpa, buscava-se equiparar, sobremaneira, a responsabilidade do Estado a dos particulares de um modo geral. Essa foi, sem dúvida, seu maior pecado.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 11ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Pg. 1002.

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

Idem.

Para GAGLIANO e PAMPLONA FILHO (2013), a teoria da culpa administrativa, por sua vez, concebia o agente como parte integrante da estrutura administrativa, e uma falha sua seria uma falha da própria administração em si.

A dificuldade dessa última teoria residia, justamente, na necessidade de demonstração do causador individual do dano. A falta dessa demonstração acaba inibindo a possibilidade de responsabilização do Estado.

A teoria da culpa anônima, por sua vez, dispensava essa demonstração, motivo pelo qual rapidamente passou a ser mais aceita que a anterior. A teoria da culpa presumida muito se assemelhava à teoria da culpa administrativa, com a variante de que naquela havia uma presunção de culpa pelo Estado, com a inversão do ônus da prova, mas admitia a possibilidade de elidir a responsabilidade através da demonstração da inexistência de culpa. A teoria da falta administrativa, última teoria subjetivista, propugnava que a falta de serviço era culpa da administração. Como a teoria anterior, a demonstração de inexistência da culpa eximia o dever de responsabilizar.

Chega-se, por fim, à fase da responsabilidade objetiva. Como qualquer responsabilidade desse tipo, a sua demonstração independe da culpa do agente que causa o dano em função do cargo que ocupa. Basta a prova do dano e o nexo de causalidade com a conduta estatal. Nesse sentido, calha a lição de GONÇALVES (2014, p. 256) segundo o qual

[...] essa responsabilidade abrange as autarquias e as pessoas jurídicas de direito privado que exerçam funções delegadas do Poder Público, como as permissionárias e concessionárias de serviço público.

No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, sobretudo com o art. 37, § 6º, consagra-se, expressamente, essa teoria de responsabilidade civil do Estado.

A história dos planos econômicos, por sua vez, remontam à derrocada do liberalismo clássico, sobretudo após a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929. O grande inspirador dessa nova concepção econômica foi o economista britânico John Maynard Keynes e o plano econômico mais representativo da época foi o New Deal, durante o governo Franklin Roosevelt, que visava à reestruturação econômica do país após a Grande Depressão (ARAÚJO 1995).

No Brasil, a história dos planos econômicos tem início com o famoso Plano de Metas, do presidente Juscelino Kubitschek, até o Plano Real no governo de Itamar Franco (PRETTO NETO, 2003). Entre eles, encontra-se o Plano Cruzado, que tabelou os preços congelou as tarifas e impôs perdas a muitas pessoas.

⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 11ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg. 256.

⁹ ARAÚJO, C. R. V. **História do Pensamento Econômico**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1995.

¹⁰ PRETTO NETO, D. **Um histórico das recentes políticas econômicas de combate à inflação no Brasil**. 2003. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de ciências econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

2.2 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

A constituição Brasileira de 1988 prevê vários dispositivos que indicam o projeto constituinte para a ordem econômica, tais como o art. 1º, IV e V, art. 3º, II e III, art. 170 e seguintes.

Seguindo uma classificação de MELLO (2010, p.795), a interferência do Estado no plano econômico pode se dar de três formas:

- a) através do seu poder de polícia, mediante a elaboração de leis e de atos administrativos para a sua execução e mediante a fiscalização de seu cumprimento; b) ora por ele próprio, atuando empresarialmente, nos casos determinados pela constituição; c) ora através de incentivo à atividade econômica privada, quando o faz, por exemplo, por meio de incentivos fiscais.¹¹

Obviamente, a elaboração de planos econômicos se enquadra na primeira categoria, dentre aquelas acima referidas. Portanto, o Estado elabora uma lei ou ato administrativo estabelecendo as diretrizes de intervenção econômica.

Quanto à atividade legislativa, ainda há, no sistema jurídico brasileiro, um reduto da irresponsabilidade estatal, como será aprofundado. Tal atividade guarda um fundo eminentemente político, e, como tal, não pode estar sujeito a represálias pela atuação dos legisladores. Daí uma justificativa para que não se responsabilize o Estado por intervenção no domínio econômico.

Contudo, não se está a discutir o mérito da decisão política tomada nem que medidas de caráter geral podem ser passíveis de responsabilização pelo Estado. O que é passível de indenização é o dano decorrente da imposição desproporcional de uma medida a uma determinada pessoa.

2.3 PLANO CRUZADO E A CRISE DA VARIG

O Plano Cruzado surgiu no cenário econômico como forma de tentar conter a inflação galopante que assolava o país na época. Esse objetivo seria alcançado por meio de uma política heterodoxa, se comparada com os demais planos de estabilização da economia que o sucederam. Entre essas medidas estavam o congelamento geral dos preços finais dos produtos e serviços e também a criação de uma nova moeda, o cruzado, que deu nome ao plano. (PRETTO NETO, 2003).

Acontece que esse congelamento gerou uma grande insatisfação junto aos empresários, sobretudo dos comerciantes que eram obrigados a vender seus produtos segundo os índices tabelados. Os concessionários de serviços públicos eram submetidos à mesma sistemática, dentre eles a Varig, empresa de aviação, até então, líder do

¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Pg. 795.

¹² PRETTO NETO, D. **Um histórico das recentes políticas econômicas de combate à inflação no Brasil**. 2003. 101 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de ciências econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

segmento no País e uma verdadeira representante do Brasil no cenário internacional.

Acontece que esse congelamento de tarifas dos serviços públicos se deu, com relação à Varig num valor abaixo da inflação. O resultado seria inarredável: a crise econômica se instaurou na empresa.

2.4 A CRISE ECONÔMICA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

A Varig recorreu ao judiciário no ano de 1993 buscando uma indenização pelos prejuízos sofridos por ela na vigência do Plano Cruzado. A empresa alegava que a conduta da União em estabelecer tarifas abaixo do valor da inflação, limitando a sua livre iniciativa, acabou fazendo-a suportar um dano indevido.

Portanto, presentes, pelo menos em tese, os três elementos da responsabilidade civil, quais sejam, a conduta, o dano e o nexo de causalidade que liga ambos, seria impositiva a responsabilização estatal.

Em se tratando de responsabilidade civil do Estado, como já se delineou anteriormente, não exige qualquer resquício de culpa, como corolário da teoria do risco administrativo, segundo o qual o Estado, ao assumir para si o dever de administrar a sociedade deve também arcar com os prejuízos inerentes à assunção dessa responsabilidade. (VENOSA 2014). Tal teoria, foi aquela adotada pela Constituição brasileira, haja vista que não é outro o comando insculpido no art. 36, § 6º, da Lei Maior.

Devido às particularidades do tema, a discussão suscitou debates acalourados em sede judicial. A União buscou ser enfática na sua defesa procurando se eximir da responsabilidade sob a alegação de que o Plano Cruzado praticado pela União teve caráter geral e, portanto não fora só a sociedade empresária autora da demanda que experimentou prejuízos decorrentes da política, não podendo ser justificada a indenização, já que toda a população também sofreu os efeitos danosos do combate à inflação à época.

Portanto, a defesa da União falava, com outras palavras, da famosa causa de exclusão da responsabilidade consistente no caso fortuito, o que quebraria o nexo de causalidade e restaria desaparecido um dos elementos necessários à responsabilização.

O art. 393 do Código Civil não faz diferença entre caso fortuito e força maior, mas, como ensina GONÇALVES (2014), o caso fortuito geralmente decorre de fatos alheios à vontade do agente, como guerras, greves e motins. Sua principal característica, portanto, é a imprevisibilidade.

Tentou-se imputar, também, à sociedade empresária, os danos sofridos e a diminuição de seu patrimônio líquido pelas decisões de natureza empresarial errônea na condução da sua gestão.

¹³ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

¹⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

A sentença de primeiro grau, prolatada pela 17ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, reconheceu a procedência da ação e condenou a União à indenização devida, no valor de R\$ 2.236.654.126,92 (dois bilhões, duzentos e trinta e seis milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, cento e vinte e seis reais e noventa e dois centavos), entendendo que houve quebra do equilíbrio contratual por ato unilateral imposto pelo Governo à Varig.

Como é de se esperar, em qualquer ação que envolva valores dessa magnitude, há a interposição de recursos. Nesse caso, eles vieram tanto por parte da autora, quanto da ré da demanda. A primeira buscava a correção do valor da indenização para um superior ao da sentença, com base no seu laudo técnico; e a segunda, o reconhecimento da prescrição quinquenal, em preliminar, e a improcedência do pedido, no mérito.

Interessante o parecer do Ministério Público Federal, em que o *parquet* faz uma distinção entre concessionárias e permissionárias de serviço público, alertando para o fato de que a Varig enquadra-se na segunda categoria, e só a primeira faria jus a indenizações por desequilíbrio do contrato e com índices de correção de valores anteriores ao mesmo.

Eis o trecho do parecer:

ACÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR ALEGADA ALTERAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FIRMADO ENTRE A VARIG E A UNIÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.

1. As companhias aéreas são meras permissionárias de serviço público e não concessionárias, o que não induz à indenização por alegado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.
2. Se se entender que as empresas aéreas são concessionárias de serviço público, a ausência de licitação para a feitura do contrato de concessão gera a nulidade do mesmo e, conseqüentemente, o não direito a qualquer indenização.
3. O Estado, em casos excepcionais, consoante a moderna doutrina, pode ser responsabilizado pela ocorrência de eventual dano provocado por ato lícito. Todavia, os atos legislativos dos moldes dos sucessivos planos econômicos, não têm as características de gerarem reparação alguma, em face, entre outros requisitos, da sua generalidade, pois a todos os membros da sociedade atinge, uns em maior e outros em menor proporção. (BRASIL, 2014, p.)

Ao estabelecer que os planos econômicos são atos legislativos, envereda-se por outra discussão que estrapola os limites desse trabalho, mas que não pode fugir de uma breve análise: a responsabilidade estatal por atos legislativos. A posição do Ministério Público no referido parecer é de que, em se tratando de atos legislativos, existe um verdadeiro reduto da irresponsabilidade civil do Estado, sobretudo porque eles são decisões políticas e, como tais, não podem estar sujeitos à represálias por não agradarem a uma parte da população (VENOSA, 2013).

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Recorrente: União e Ministério Público Federal. Recorrido: Varig S/A – Viação Aérea Rio-Grandense. Relatora: Min. Carmén Lúcia. Brasília, 12 de março de 2014. **DJe-181**. DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-09-2014.

¹⁶ VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**: responsabilidade civil. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Em sede de recurso extraordinário, após inúmeras discussões acerca da sua aceitação, ou não, o Supremo Tribunal fixou a decisão que pôs fim a esse embate judicial que durou onze anos.

2.5 RESPONSABILIDADE CONTRATUAL OU EXTRA CONTRATUAL ?

Dentre as classificações doutrinárias sobre a responsabilidade civil, está aquela que a classifica em contratual ou extracontratual, também chamada de responsabilidade aquiliana. A primeira, como o próprio nome já pressupõe, decorre de uma relação contratual entre o autor do dano e o lesado; a segunda advém de um fato que não o contrato. Decorre, portanto, da violação direta de uma norma legal (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2013).

A princípio, o dever de indenizar da administração pública em razão da realização de planos econômicos seria, em tese, extracontratual. A administração federal não precisa contratar ninguém para implementar medidas econômicas de caráter geral e colocaria em cheque a própria soberania do Estado.

Contudo, o caso que se convencionou tomar por base para a discussão desse tema, ou seja, a falência da Varig ocasionada pela imposição unilateral do valor das tarifas praticadas pela empresa, constitui uma excessão. Isso só mostra o quanto a prática pode fornecer situações das mais diversas, não sendo possível que uma classificação convencional possa ser aplicada de forma indistinta a todas as situações possíveis.

O exercício da atividade de transporte aéreo é realizado mediante uma concessão, através da celebração de um contrato. O contrato, de índole eminentemente de adesão (e é até bom que seja, pois o interesse público não pode estar sujeito à ampla negociação das partes), estipulava que as tarifas praticadas deveriam ser impostas pela concedente, ou seja, a União.

A tarifação abaixo do valor da inflação que a União submeteu a Varig a operar por ocasião do Plano Cruzado decorreu de um contrato que, por ser administrativo e com cláusulas pre estabelecidas, impossibilitava a empresa de discuti-las extrajudicialmente a fim de adequá-lo ao seu interesse.

Assim, a responsabilidade civil por planos econômicos será, como regra geral, extracontratual, pelo fato de que a elaboração e implementação de medidas econômicas consistirem em atividade típica do Estado e os danos provenientes de tais atividades não decorrerem de um contrato.

Porém, deve-se admitir que quando os danos sofridos por alguém em decorrência de um plano econômico se der por um meio de um contrato, a responsabilidade imputada ao Estado terá índole eminentemente contratual, pois o contrato administrativo, apesar das suas particularidades, também é um contrato. Assim é o pensamento de PIETRO (2012).

¹⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 11ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado moderno chamou para si a função de administrar a sociedade e, em virtude da assunção dessa que lhe é exclusiva, deve, também, responder pelos danos que causar no exercício desse ítem. Trata-se da noção expressa na teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição Federal de 1988, haja vista o que dispõe o seu art. 37, § 6º, para se justificar a responsabilização do ente político por danos que ele causar.

Dentre as funções que o Estado possui, está a de regular a sua economia, que pode ser feita, dentre outras formas, pela intervenção no domínio econômico através de leis e atos administrativos. Essa forma de intervenção, muitas vezes causa prejuízos à sociedade como um todo, mas algumas particularidades podem justificar uma reparação do Estado para com alguns entes em especial.

Quando o dano sofrido por alguém em razão dos planos econômicos for superior aos demais, dever-se-á se verificar se tal dano decorre de uma relação contratual, como no caso que se tomou por base para o desenvolvimento desse trabalho, em que uma empresa concessionária de serviço público teve o valor de suas tarifas congeladas em razão do Plano Cruzado.

Em um caso como esse, têm-se responsabilidade objetiva e também a contratual. Isso reforça a possibilidade de reconhecimento da responsabilidade e da consequente indenização.

Com a estabilização da economia, talvez não seja mais necessária a implantação de planos econômicos em grande escala. Contudo, com o histórico de insegurança econômica de nosso país, o tema talvez volte a ganhar importância no futuro.

Em suma, o que justifica a responsabilização do Estado por planos econômicos é o excessivo prejuízo sofrido por umas pessoas em detrimento de outras e uma eventual relação contratual, que pode facilitar a prova do dano sofrido por quem pleiteie uma reparação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. R. V. **História do Pensamento Econômico**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1995. 158 p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 1119 p.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui Código Civil. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 dez. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 932 p.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013. 452 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Mariana. **Supremo manda União indenizar Varig por congelamento de tarifas**: Varig, que teve falência decretada em 2010, alegou perda com Plano Cruzado. Dinheiro deve ser utilizado para pagar dívidas trabalhistas da aérea falida. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/03/supremo-manda-uniao-indenizar-varig-por-congelamento-de-tarifas.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

PRETTO NETO, D. **Um histórico recente das políticas econômicas de combate à inflação no Brasil**. 2003. 101 f. Dissertação (mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Recorrente: União e Ministério Público Federal. Recorrido: Varig S/A – Viação Aérea Rio-Grandense. Relatora: Min. Carmén Lúcia. Brasília, 12 de março de 2014. **DJe-181**. DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-09-2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

OUTSOURCING IN THE PUBLIC SERVICE

Ceciane Portela Sousa¹
Regina Cláudia Rêgo Pacheco²
Francisco Rúrio Brito da Silva³

RESUMO

O tema pesquisado aborda a caracterização do vínculo empregatício com o tomador de serviços na terceirização trabalhista, pincelando desde a sua concepção histórica até suas inovações mais recentes. O vínculo derivado dessa relação, tal qual a responsabilidade solidária, também é relatado. O estudo detalha o instituto da terceirização em todas as suas formas e aspectos. Por fim, explana como os aspectos do vínculo são materializados na realidade da terceirização. Todos os meios de informação foram utilizados na pesquisa e concretização do trabalho através da análise de jurisprudências sobre o tema.

Palavras - Chave: Terceirização. Trabalho. Serviço.

ABSTRACT

The topic searched addresses the characterization of the employment relationship with the borrower services on labor outsourcing, brushing from their design to their latest innovations historical. The link derived from this relationship, such as joint and several liability, is also reported. The study details the outsourcing Institute in all its forms and aspects. Finally, explains how aspects of the bond are materialized in the reality of outsourcing. All media were used in the research and implementation of work through the analysis of case law on the subject.

Keywords: Outsourcing. Job. Service.

1 INTRODUÇÃO

A expressão “O trabalho dignifica o homem” sintetiza toda a luta de gerações na busca de melhores condições de vida. Muitas lutas foram travadas para que o homem conseguisse alcançar o seu objetivo de viver com o mínimo de dignidade. O fim da escravidão e o reconhecimento do indivíduo como detentor de direitos básicos trazem a discussão de como a evolução histórica se comporta quando falamos de trabalho. A necessidade de evitar erros do passado e garantir que a nova entidade, de nome capitalismo, não sufocasse os interesses humanos que vão além, o Direito buscou formas de materializar anseios há muito tempo esperados pelos trabalhadores. O resultado

¹ Bacharel em Ciências Contábeis, Especialista e Mestre em Auditoria e Doutora em Ciências Empresariais. Professora da Universidade Federal do Piauí. E-mail: cecianeportela@hotmail.com

² Bacharel em Ciências Contábeis, Mestre em Controladoria. Professora Assistente da Universidade Federal do Piauí. E-mail: reginaregopacheco@gmail.com

³ Bacharel em Direito, Especialista em Direito do Trabalho. Técnico da Justiça Federal. E-mail: francisco.rurio@trf1.jus.br

dessa busca foi a supervalorização da proteção do trabalhador, que acarretou em condições mínimas para o exercício do trabalho de forma sustentável.

O homem deixa de ser visto apenas como um número e passa a ser detentor de prerrogativas assistenciais básicas que tentam, de diversas formas acompanhar as evoluções históricas e sociais. O contrato de trabalho é o sopro de esperança para aqueles que eram considerados serviçais e garante o reconhecimento do trabalho prestado verificando requisitos, independente de forma, tais quais: pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação.

Dentro desse cenário mínimo de reconhecimento da força do trabalho e, conseqüentemente, a sua proteção, novos desafios vão surgindo diante da globalização acelerada e da necessidade de consumo. Nesse liame, surge, no mundo jurídico, o instituto da Terceirização, que se perfaz na contratação do empregado por empresa interposta para a prestação de serviços na empresa tomadora de serviços.

De legislação tímida, é uma forma de administração das empresas, que buscam a viabilidade da contratação de empregados para serviços não essenciais dentro da atividade empresarial, garantindo a manutenção e segurança do espaço físico por ela utilizado. A principal fonte jurídica do instituto encontra-se na Súmula 331 do TST, que regulamenta quais as atividades que podem ser objeto da terceirização bem como a responsabilidade civil do tomador de serviços perante as obrigações trabalhistas.

À metodologia utilizada na construção deste artigo foi a documentação indireta e o estudo empírico, através de livros, pesquisa documental e acompanhamento de processos e audiências relacionadas ao assunto.

2 TERCEIRIZAÇÃO

2.1 ESCOPO HISTÓRICO

A terceirização é um fenômeno relativamente novo no cenário jurídico brasileiro, surgindo em meados dos anos 70, como uma forma de redução dos custos empresariais. Com a crise econômica que assolava o mercado interno eram necessárias medidas que visassem amenizar seus gastos, a fim de maximizar os lucros. Eis que surge a necessidade de flexibilizar os direitos trabalhistas adquiridos com o intuito de burlar as leis laborais vigentes.

Diante das atrocidades e abusos cometidos aos trabalhadores pela completa falta de regulamentação acerca do assunto, existiu a necessidade de intervenção do judiciário que, a par da instabilidade vivida pelo mercado, viu-se compelido a corroborar com a prática ampliando as hipóteses de terceirização e posteriormente com a edição da Súmula nº 331 do TST.

Cumprе salientar que ainda não há nem uma norma que regularize de forma abrangente e clara o assunto, existindo apenas, entendimentos jurisprudenciais e sumulares acerca dele, a que mostra a necessidade de a terceirização ser tratada e interpretada de forma restritiva.

Nas ilustres palavras de Delgado (2012, p.431), temos:

A singularidade desse desafio crescente reside no fato de que o fenômeno terceirizante tem se desenvolvido e alargado sem merecer, ao longo dos anos, cuidadoso esforço de normatização pelo legislador pátrio. Isso significa que o fenômeno tem evoluído, em boa medida, à margem da normatividade heterônoma estatal, como um processo algo informal, situado fora dos traços gerais fixados pelo Direito do Trabalho do país. Trata-se de exemplo marcante de divórcio da ordem jurídica perante os novos fatos sociais, sem que se assista a esforço legiferante consistente para sanar tal defasagem jurídica.

No Brasil, há apenas algumas menções celetistas ao assunto, mas não despontaram muitas outras, tanto em textos legais quanto jurisprudenciais. Isso se deve ao habitual vínculo empregatício figurado na relação bilateral, existindo a figura do empregador e do empregado.

2.2 CONCEITO

Também chamada de desverticalização, reconcentração, contratação de trabalhador por interposta pessoa, etc., a Terceirização se perfaz como uma relação empregatícia trilateral, em que não há apenas a figura de um empregador, mas sim de dois, nesse caso, denominados de empregador real ou natural e empregador aparente ou dissimulado.

Nas palavras de Romar (2013, p. 130):

Terceirização é a contratação de trabalhadores por interposta pessoa, ou seja, o serviço é prestado por meio de uma relação triangular da qual fazem parte o trabalhador, a empresa terceirizante (prestadora de serviço) e a tomadora dos serviços. O trabalhador presta serviços para a tomadora, mas sempre por intermédio da empresa terceirizante, não havendo contratação direta neste caso.

Delgado (2012, p. 429) explica:

“Para o direito do trabalho terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação trabalhista que lhe seria correspondente (...). A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação da força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe prestação labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador eventual”.

Delgado (2012, pg. 429) continua:

A expressão terceirização resulta de oriundo da palavra terceiro, compreendido como intermediário, interveniente. Não se trata, seguramente, de terceiro, no sentido jurídico, como aquele que é estranho a certa relação jurídica entre duas ou mais partes. O neologismo foi construído pela área da administração de empresas, fora da cultura do direito, visando enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa.

O vínculo empregatício, nos casos em comento instaura-se não com a empresa tomadora de serviços e sim com a empresa interposta que serve de ponte entre o trabalhador e a empresa real. A hegemonia da relação bilateral clássica, elencada através dos artigos 2º e 3º da CLT, é desafiada por uma nova forma de relação empregatícia.

Faz-se necessário entender que os casos em que a Terceirização poderá acontecer são bem específicos, pois esta é modalidade que foge à regra das contratações trabalhistas. De acordo com a Súmula 331 do TST a subcontratação é vinculada a serviços de atividade-meio da tomadora, ou seja, as atividades que viabilizem a manutenção da atividade-fim da empresa.

Conforme DELGADO (2012, p.430), explana de forma excepcional, temos:

Atividades-meio são aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços [...] são, portanto, atividades periféricas à essência dinâmica empresarial do tomador de serviços.

Exemplificando: Uma empresa criada com a finalidade de transportar cargas não poderá contratar uma prestadora de serviços para o fornecimento de motoristas, entretanto, poderá contratar mecânicos para realizarem a manutenção dos caminhões e carros utilizados nos transportes. A manutenção adequada dos caminhões - atividade-meio - possibilita o bom desempenho da atividade-fim da empresa, o transporte de cargas.

Cumpramos ressaltar que, no âmbito trabalhista, a Terceirização possui como pressuposto a desvinculação dos encargos trabalhistas oriundos do vínculo empregatício, acarretando na economia empresarial. Essa prática vai de encontro a alguns preceitos basilares do Direito do Trabalho, trazendo, portanto, divergências, devendo ser utilizada de forma restrita e excepcional.

2.3 A SÚMULA 331, DO TST: SITUAÇÕES-TIPO DA TERCEIRIZAÇÃO

Conforme já explicitado, a Terceirização é matéria que carece de legislação, possuindo, durante muitos anos uma tutela exaustivamente exaurida, de forma interpretativa do que necessariamente legal. Buscando assimilar esse novo fenômeno sociojurídico, os operadores e intérpretes do direito se ocuparam em tentar fechar as lacunas legislativas através de entendimentos jurisprudenciais.

Um dos únicos entendimentos unânimes a respeito do assunto fincava-se em tratar do caso de maneira excepcional, não devendo tornar-se prática comum. A súmula 256, TST, anterior a Súmula 331, exemplifica, de forma concatenada, esse entendimento: “Salvo os casos previstos nas Leis 6.010, de 03.01.74 e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços”.

A Súmula 331, do TST, traz em si toda a essência da Terceirização. O texto da referida súmula é taxativo e ressalta de maneira categórica, que as contratações através de empresas interpostas estão bem delimitadas. Seguem os termos:

R. TCE-PI	TERESINA	V.20	N 1	P. 109-124	JAN./DEZ./2016
-----------	----------	------	-----	------------	----------------

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Conforme se verifica na Súmula, existem apenas 4 (quatro) casos em que a contratação através de empresa interposta será considerada válida: trabalho temporário (Lei n. 6.010/74), serviços de vigilância especializada (Lei n. 7.102/83), serviços de conservação e limpeza e serviços ligados à atividade-meio do tomador. Sejam elas:

2.3.1 TERCEIRIZAÇÃO TEMPORÁRIA

Os primeiros passos da Terceirização no âmbito privado ocorreram através de dois modelos de contratação: O trabalho temporário e o trabalho de vigilância bancária.

O trabalho temporário se perfaz na contratação de empregado, pessoa física, para atender necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário. Nesses casos a contratação por empresa interposta seria utilizada para suprir necessidades eventuais, para casos em que a mão de obra seria requerida por um curto espaço de tempo. Exemplificando, temos os casos autorizados pela Lei nº 6.019/74.

Delgado (2012, p.125) consegue captar de forma bem explicativa, os efeitos jurídicos e sociais derivados da medida normativa acima mencionada:

O modelo terceirizante da Lei 6.019/74 [...] produziu indubitavelmente uma inflexão no sistema trabalhista do país, já que contrapunha à clássica relação bilateral uma nova relação trilateral de prestação laborativa, dissociando o fato do trabalho do vínculo jurídico que lhe seria inerente [...].

A Lei acima citada traz em seu bojo duas circunstâncias hábeis para se autorizar a contratação, pela empresa tomadora dos trabalhadores temporários, são elas: a) atendimento de necessidades transitórias, em que, há necessidade de contratação para substituir pessoal permanente e b) necessidade extraordinária resultante de

acréscimo extraordinário de serviço.

Nesse mesmo paradigma, segue a Súmula nº 256, de 1986, que trata do trabalho temporário

Exemplificando: a primeira hipótese traz a substituição de pessoal permanente através de situações corriqueiras, como nos casos de licença-maternidade. A segunda hipótese se insere nos momentos em que há o aumento excessivo de serviço em épocas determinadas, seria o caso da contratação de mão de obra no período natalino.

Vale salientar que a contratação de mão de obra temporária não poderá exceder o prazo de 90 dias, podendo ser prorrogado por igual período, sob o risco, caso a diretriz não seja seguida, de ser caracterizado o vínculo empregatício.

2.3.2 TERCEIRIZAÇÃO PERMANENTE

Nos casos de contratação permanente, em que a prestação de serviços será contínua, temos como exemplo a categoria dos vigilantes, que possui embasamento jurídico na Lei 7.102/83, que veio trazer certa inovação ao amparar a Terceirização em seu caráter de contratação permanente, ao mesmo tempo que limita essa contratação apenas a uma categoria.

Cumprе ressaltar as peculiaridades da profissão, como o porte de arma, sendo imprescindível especial cuidado com a categoria e com as empresas que empregam os vigilantes. De acordo com Cassar (2013, p. 499):

[...] um vigilante não pode ser contratado diretamente por qualquer pessoa, apenas por aquelas mencionadas em sua lei, pois o que quis o legislador foi que uma pessoa física ou jurídica, não especializada em métodos de segurança pudesse contratar um exército armado despreparado para sua segurança pessoal e patrimonial, colocando em risco a sociedade. A contratação de vigilância, via de regra, é hipótese de terceirização obrigatória, para segurança da sociedade e controle pelo Estado [...].

Diante do exposto, podemos concluir que a Terceirização, nesse caso, perfaz-se mais pela necessidade de controle e segurança do Estado em saber quais empresas especializadas prestam serviços nessa seara.

Cassar (2013, p. 550) entende que “mesmo que o vigilante seja subordinado e preste serviços pessoais ao tomador, isto é, mesmo quando presentes os requisitos contidos no art. 2º e 3º da CLT, o vínculo não se formará com o tomador, ante a vedação legal [...]”.

2.3.3 TERCEIRIZAÇÃO OBRIGATÓRIA

Na hipótese de modalidade obrigatória temos elencados os casos em que a lei *impõe* a contratação do trabalhador por empresa interposta. Tal prática possui amparo legal no Decreto Lei 200/67 que em seu Art. 10, §7º, traz:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, previsão e controle e com o objetivo

de impedir o crescimento demasiado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se de realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, a contratação indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacidade para desempenhar os encargos da execução.

Após o referido decreto temos os dispositivos elencados na Lei nº 5.645/70 que surge para exemplificar alguns dos encargos de execução sugeridos através do Decreto-Lei supracitado, conforme segue, em seu artigo 3º, parágrafo único, temos:

As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas, serão, de preferência, objeto de execução mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º do Decreto Lei nº 200/67 [...].

Diante do exposto, é entendido que as atividades de limpeza, manutenção, assessoria, entre outros, estão no patamar das funções relacionadas à atividade-meio, não podendo, portanto, serem criadas por lei. Como a Constituição determina que todos os cargos e empregos públicos sejam criados por lei, nada mais resta do que a contratação dos funcionários que exercem essas atividades fundamentais a manutenção da administração, por intermédio da Terceirização.

A doutrina é divergente e conforme explana Romar (2013, p. 133), existem 4 correntes:

1ª corrente: sustenta que não é possível reconhecer-se o vínculo empregatício com a administração pública, nenhum direito trabalhista poderia ser reconhecido em favor do trabalhador ilicitamente terceirizado. 2ª corrente: sustenta que o fato do tomador dos serviços ser a administração pública não seria suficiente para afastar as consequências tradicionalmente adotadas no Direito do Trabalho em caso de decretação da nulidade dos atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos trabalhistas. [...] 3ª corrente: invocando o fundamento da fraude perpetrada pela administração pública ao terceirizar em atividade-fim, entende que, embora seja impossível o reconhecimento da relação jurídica de emprego entre o trabalhador e o ente administrativo, este deve responder de forma solidária, juntamente com a empresa prestadora de serviço, pelos direitos trabalhistas do empregado. 4ª corrente: nega a possibilidade do reconhecimento do vínculo [...] e também a existência de responsabilidade subsidiária [...] isto não significaria que a administração pública estaria isenta de qualquer responsabilidade, pelo contrário, a responsabilidade do ente administrativo deve ser caracterizada, mas de forma subsidiária [...].

Diante da impossibilidade de decretação do vínculo empregatício com a administração pública o debate surge acerca de quais seriam as consequências jurídicas da terceirização ilícita para os casos em comento.

2.3.4 TERCEIRIZAÇÃO REGULAR E IRREGULAR

Como outrora explicitado, não há, no Brasil, uma legislação que trate de Terceirização, por isso, os termos utilizados Terceirização Ilícita e/ou Lícita devem ser usados com parcimônia. Teríamos como Terceirizações lícitas todas aquelas que estivessem de acordo com o elencado na Súmula 331 do TST, e ilícitas todas aquelas que não estivessem amparadas pela referida súmula.

Cassar (2013, p. 487), bem explana acerca do assunto quando diz:

R. TCE-PI	TERESINA	V.20	N 1	P. 109-124	JAN./DEZ./2016
-----------	----------	------	-----	------------	----------------

Na verdade, as terceirizações, devem ser classificadas como regulares e irregulares, porque não há lei, que as proíba e nem todas se enquadram nos contornos apontados pelos autores acima, bastando analisar o caso das subcontratações de atividade-fim que não geram o vínculo com o tomador por ausentes os requisitos dos arts. 2º e 3º da CLT. Neste caso, a terceirização não infringiu nenhuma lei nem fraudou nenhum direito, mas é irregular, por ser de atividade-fim.

Assim, existe na seara jurídica verdade celeuma diferenciar a Terceirização lícita e ilícita. A princípio tem-se que a Terceirização ilícita seria aquela com o intuito de burlar as leis trabalhistas e tributárias vigentes, delegando terceiros obrigação que seria sua.

A Terceirização regular seria, portanto, gênero, na qual a Terceirização lícita se enquadraria como espécie, e a Terceirização irregular seria o gênero na qual a ilícita se encaixaria como espécie.

2.3.5 TERCEIRIZAÇÃO – CONTRATO DE EMPREITADA

A primeira terceirização prevista legalmente na área trabalhista foi a contida no art. 455 da CLT, que permite a subcontratação de operários pelo empreiteiro principal, dono do empreendimento.

Como outrora já explicitado, a Terceirização é cabível nos casos em que a mão de obra será utilizada para o exercício de atividade-meio do Tomador de serviços. Todas as empresas precisam de serviços ligados à construção e manutenção de suas instalações, e é nesse aspecto que a terceirização no contrato de empreitada se insere. Quando do curso de uma obra, ela passa por diversas fases, sendo algumas transitórias e específicas em relação à obra principal. A construção da estrutura em si é realizada pelo empreiteiro principal, enquanto pequenos ajustes necessitam de serviços especializados e transitórios. Dentro desse cenário, surge a possibilidade de o empreiteiro principal se utilizar dos serviços de empresas tidas como subempreiteiras para realização de tarefas específicas.

Cassar (2013, p. 495) consegue, de maneira maestral, elucidar os acontecimentos. E confirma que

[...] o subempreiteiro pode ser uma pessoa física ou jurídica que contrata operários empregados e os coloca à disposição de um empresário, de quem recebem ordens, relacionando-se diretamente com os empregados deste, inserindo-se na atividade fim do empreiteiro principal ou em atividades conexas. O subempreiteiro nada mais é do que um intermediário entre o operário e o seu empregador natural [...].

Salienta-se que a contratação através do subempreiteiro se dá para serviços específicos e transitórios, existindo, portanto, a responsabilidade subsidiária por parte do empreiteiro principal, que deverá fiscalizar, assim como todo tomador de serviços, se as obrigações trabalhistas estão sendo realizadas de forma correta e tempestiva.

3 CARACTERIZAÇÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO NA TERCEIRIZAÇÃO

Um dos aspectos mais importantes a ser analisado quando se trata da terceirização é a tendência que o instituto possui de segregar o trabalhador contratado por empresa interposta daquele proveniente de contratação direta com o tomador de serviços. Nessa seara, a Súmula 331 do TST preserva características bem importantes da antiga súmula

256 do TST, no tocante aos efeitos jurídicos decorrentes da Terceirização ilícita.

Quando da constatação que a contratação se deu de forma fraudulenta, a fim de burlar os princípios primeiros da terceirização, há a descaracterização do vínculo empregatício com a empresa interposta e a pronta caracterização do vínculo com o tomador de Serviços.

Assim, uma das prerrogativas do obreiro quando do trabalho em empresa interposta seria a isonomia salarial com os funcionários contratados diretamente pelo tomador de serviços. Trata-se do salário equitativo, uma vez que a Constituição de 88 veda, em seu artigo 7^a, XXXII, a *distinção entre o trabalho Manual, técnico, e intelectual ou entre os profissionais respectivos*.

Essa prerrogativa tem fundamento na não discriminação, uma vez que, entende-se que, sendo a Terceirização modalidade de contratação excepcional na realidade obreira, seria necessário a proteção do trabalhador contratado nessa formatação, devendo o mesmo perceber remuneração equivalente aos demais empregados da mesma categoria da empresa tomadora.

Entretanto, resta salientar que não há, na legislação a obrigatoriedade de isonomia no tratamento. O trabalhador terceirizado possui vínculo com a empresa interposta, sendo o seu horário de trabalho, remuneração e peculiaridades do contrato firmado com sua real empregadora. A exceção de tratamento isonômico se daria somente no que tange ao trabalhador temporário que respaldado pela legislação deverá possuir tratamento igualitário, de acordo com o art. 12 da Lei 6.019/74, o salário será equitativo ao trabalhador temporário. Surgindo, portanto, a especulação entre a doutrina que utiliza de forma análoga o disposto no artigo aos casos de terceirização permanente, entretanto, de forma tímida.

Diante desse cenário, questão importante a ser debatida é a da responsabilidade jurídica do tomador do serviço dentro desse novo paradigma contratual. Conforme pacificada doutrina, são dois os efeitos jurídicos provenientes desta relação e eles estão intimamente ligados ao fato de a Terceirização ser lícita ou ilícita.

3.1 RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA

O termo ‘subsidiariedade’ foi introduzido na legislação brasileira, primeiramente, na esfera cível e corresponde ao fato de uma pessoa se responsabilizar pelos danos causados por outrem, caso esta não cumpra com as obrigações que de origem lhe são imputadas. No âmbito trabalhista essa Responsabilidade se introduz na Terceirização quando resta imputado ao tomador de serviços arcar com os ônus trabalhistas caso a empresa interposta assim não faça.

Martins (2013, p. 136) explana:

A expressão subsidiária deriva do latim *subsidiarius*, que significa secundário. Responsabilidade subsidiária é a que vem em reforço de ou em substituição de. É uma espécie de benefício de ordem. Se o devedor principal não pagar, no caso a empresa prestadora de serviços, quem irá pagar é o devedor secundário, no caso a empresa tomadora dos serviços.

A responsabilidade subsidiária foi introduzida no âmbito do tomador de serviços quando da Súmula 331, IV do TST, sendo cabível quando se tratar da Terceirização regular ou lícita. Nos termos da própria Súmula, temos:

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações [...]

É importante salientar que na responsabilidade subsidiária as obrigações trabalhistas não são compartilhadas entre o tomador e o prestador de serviços. Haverá um devedor principal – a empresa interposta, que contratou diretamente o obreiro – e somente no caso de inadimplemento, figurará como devedor o tomador de serviços na figura do devedor subsidiário. Fazendo um comparativo com o Direito Civil, o tomador de serviços seria o fiador da obrigação.

Nas palavras de Cassar (2013, p. 589), temos:

A pedra de toque para responsabilizar os contratantes é o art. 9º da CLT, que considera praticado fraude a lei todo o ato que vise impedir ou desvirtuar a aplicação dos direitos previstos na CLT. Desta forma, empregador que sonega direitos trabalhistas de seu empregado comete ato ilícito, e o tomador dos serviços abusa do direito de terceirizar, pois deveria fiscalizar o cumprimento do contrato e escolher melhor as empresas intermediadoras de mão de obra.

Cumprir destacar que a Responsabilidade jurídica do Tomador, nesses casos, não deriva da sua sonegação direta dos direitos trabalhistas do obreiro e sim da sua inércia quanto a não fiscalização do empregador que de fato deveria cumprir com as suas obrigações. Entende-se que a falta de fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas equipara-se à prática do ato em si, é a formalização do “in eligendo” e “in vigilando”, cujo tomador de serviços é responsabilizado por sua falta de fiscalização.

A responsabilidade subsidiária encontra fundamento em vários princípios da Doutrina trabalhista, dentre eles, o da proteção ao hipossuficiente e o da alteridade, que afasta qualquer possibilidade de responsabilização do obreiro pelos riscos inerentes assumidos pelo empregador. Resta sempre enfatizar que a base da doutrina jurídica trabalhista se firma na proteção do obreiro, não podendo este sofrer penalidades, ou ter seus direitos diminuídos por negociações firmadas entre empresas.

Na prática, quando da petição inicial, o autor, que nesse caso é o reclamante, ingressa com a ação inserindo no polo passivo os dois devedores, a empresa interposta em caráter de devedor principal e o Tomador de serviços em caráter de devedor secundário. O autor indica a condição de subsidiariedade da reclamada secundária e, nos seus pedidos, solicita a condenação ao pagamento das obrigações trabalhistas quando do inadimplemento do devedor principal.

Ressalta-se que a responsabilidade subsidiária é instituto que incentiva as empresas tomadoras de serviços a escolherem melhor as empresas que contratam, verificando sempre a idoneidade, principalmente econômica das relações trabalhistas que estabelecem. Outro ponto importante a se destacar é que a responsabilidade subsidiária será decretada observando os limites temporais da prestação de serviços pelo obreiro à tomadora de serviços.

A responsabilidade subsidiária no ramo justralhista se faz necessária não apenas para conferir às

empresas tomadoras de serviços o incentivo a conferirem a idoneidade das empresas com as quais realizam contratos para fornecimento de mão de obra, mas também, para evitar o nítido abuso derivado da não observância dos preceitos trabalhistas existentes para garantir a proteção do trabalhador.

De acordo com Delgado (2012, p. 483)

[...] se o direito comum aspira à efetividade e se os direitos trabalhistas prevalecem sobre os patrimoniais civis e comerciais, o ramo juslaboral não pode negar efetividade aos direitos que regulamenta, em vista de cenários e teias engenhosas produzidos no mercado econômico e laborativo. Nesse plano, a responsabilidade subsidiária surge como adequada medida e mecanismo para viabilização efetiva de direitos laborais provocados pela dinâmica interempresarial. Ao contratar obra ou serviço, básico a sua dinâmica negocial, a empresa detona e leva à reprodução relações laborais no âmbito da outra empresa contratada, tendo, em consequência, responsabilidade subsidiária em face dos direitos trabalhistas dali advindos.

Inúmeros são os julgados que entendem pela condenação subsidiária da figura do tomador de serviços e mesmo não sendo objeto de legislação específica, o tema responsabilidade subsidiária, na Terceirização, encontra-se pacificado, tanto na doutrina, quanto nos tribunais.

3.2 RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E A SUBORDINAÇÃO ESTRUTURAL

Diferentemente da responsabilidade subsidiária, o próprio termo solidária traz em si uma dinâmica diferenciada. Não se trata mais da existência do benefício de ordem, no qual a tomadora de serviços só será executada quando da inadimplência do devedor principal, na responsabilidade solidária, a obrigação deve ser cumprida de forma igualitária por todos os devedores, preceito elencado no artigo 264 do Código Civil. “Há solidariedade quando, na mesma obrigação, concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado à dívida toda”.

Diante desse novo cenário, poderá o credor da demanda exigir o adimplemento das obrigações de ambos os devedores ou de apenas um deles, não existindo prioridades para o cumprimento, restando facultada a parte beneficiária escolher quem deverá adimplir com a obrigação.

Conforme outrora explicitado, a Terceirização poderá ser lícita ou ilícita, sendo uma das prerrogativas ensejadoras da licitude da terceirização o fato da empresa interposta fornecer mão de obra que não esteja vinculada à atividade-fim do tomador de serviços. Nesse aspecto, muitas empresas, com o intuito de burlar as diretrizes trabalhistas utilizam da terceirização para atividades que vão além das elencadas em legislação pertinente, caracterizando fraude aos preceitos da terceirização.

Jurisprudências:

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. FRAUDE TRABALHISTA. A confusão entre os nomes das empresas perante os clientes, com a prestação recíproca de serviços, a transferência de contratos e a utilização da estrutura física em liquidação extrajudicial, tendo como única finalidade aproveitar a parte “saudável” do empreendimento econômico e deixar para a empresa liquidanda apenas os passivos constitui fraude à legislação trabalhista, atraindo a aplicação do disposto no art. 9º da CLT. Acórdão de Tribunal Regional do

Trabalho - 4ª Região (Porto Alegre - RS), 27 de Abril de 2011.

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. SUMARÍSSIMO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. EMPRESA DE TELECOMUNICAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO. SERVIÇOS DE-CALL CENTER-. VÍNCULO DE EMPREGO COM A TOMADORA DE SERVIÇOS. Revendo posicionamento anterior, esta 7ª Turma passou a considerar a ilicitude dos serviços de terceirização de Call Center, eis que inerente à atividade-fim da tomadora dos serviços. Em face da diretriz contida na Súmula nº 331, I, do Tribunal Superior do Trabalho, deve ser mantido o acórdão regional que reconheceu a ilicitude da terceirização e declarou o vínculo de emprego diretamente com a tomadora de serviços, bem como a aplicação das normas coletivas desta empresa à reclamante. Agravo de instrumento a que se nega provimento. Relator: Valdir Florindo. AIRR 16982520115030009 1698-25.2011.5.03.0009 - TST – 29 de Maio de 2013

TERCEIRIZAÇÃO. TOMADOR DE SERVIÇO. FRAUDE. RELAÇÃO DE EMPREGO.

TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. FUNÇÃO DESENVOLVIDA PELO EMPREGADO QUE SE INSERE NA ATIVIDADE-FIM DA TOMADORA. RELAÇÃO DE EMPREGO QUANTO A ESTA. Constando do estatuto social da acionada ser um de seus objetivos sociais a prestação de serviços de crediário, o recebimento e recuperação de títulos, carnês e afins, e sendo esta última expressão, "recuperação de títulos, carnês e afins", mero eufemismo quanto à atividade de cobrança de clientes inadimplentes, já do estatuto social da empresa extrai-se que a função incontroversamente exercida pelo autor, de operador de cobrança inseria-se em sua atividade-fim, hipótese que não admite terceirização, a qual foi efetivada com o claro intuito de fraudar a aplicação da legislação trabalhista, o que não pode ser admitido. Logo, diante do que dispõe o art. 9º da CLT, há de se ter por nulas as contratações do autor por interposta pessoa, declarando-se que o vínculo de emprego formou-se, em verdade, diretamente com o tomador.

(TRIBUNAL: 1ª Região; 3ª Turma; Processo: 01315-2004-073-01-00; Julg.: em 26/06/2006; Relator: Des. José Maria de Melo Porto)

Constatada a ilicitude da terceirização, haverá a descaracterização do vínculo com a empresa interposta e a caracterização do vínculo com a empresa tomadora. Nesse liame, incidirão no contrato de trabalho, todas as prerrogativas pertinentes a categoria à qual o empregado está vinculado. Existe discussão fervorosa na doutrina e jurisprudência no que tange à isonomia de tratamento entre os funcionários terceirizados e aqueles diretamente contratados pela empresa tomadora.

Quem realiza o controle de jornada, as metas a serem atingidas e fiscaliza o fiel cumprimento das obrigações do obreiro é a tomadora de serviços, sendo, a empresa interposta apenas interlocutória da relação.

A subordinação é considerada o principal elemento caracterizador da relação de emprego e está diretamente vinculada à forma de trabalhar do obreiro com os preceitos determinados pela empresa, ou seja, o labor humano exercido pelo trabalhador se enquadrará nos moldes selecionados pela empresa. A subordinação estrutural caracteriza-se quando a função exercida pelo obreiro está intimamente ligada ao funcionamento e estrutura organizacional da empresa, não se podendo mais falar em atividade para fins de manutenção.

A caracterização do vínculo empregatício na Terceirização, pelo viés da subordinação estrutural, ocorre quando a função praticada pelo trabalhador, contratado pela empresa interposta, não se enquadra nos moldes elencados para a Terceirização e a função já está inserida na dinâmica funcional da empresa, sendo a sua manutenção essencial para o bom funcionamento dela.

Conforme explicita Calado (2006, p. 667), temos:

A ideia de subordinação estrutural supera as dificuldades de enquadramento de situações fáticas que o conceito clássico de subordinação tem demonstrado. Dificuldades estas que se exacerbaram, em face, especialmente, do fenômeno contemporâneo da terceirização trabalhista. Nesta medida ela viabiliza não

apenas alargar o campo de incidência do Direito do Trabalho, como também conferir resposta normativa eficaz a alguns de seus mais recentes instrumentos desestabilizadores – em especial a terceirização.

Importante destacar que a figura da subordinação estrutural está vinculada a um parâmetro objetivo, não se relacionando com a figura do empregado e sim com a atividade exercida por ele. Salienta-se, que no novo contexto trabalhista em que vivemos, não caberia mais o estagnado conceito de subordinação, não necessitando que o empregado recebesse ordens diretas do empregador, bastando, apenas, que o empregado exerça função inerente ao bom funcionamento da empresa.

Se o preceito máximo da Terceirização possui amparo na contratação de empresa interposta que forneça mão de obra com o intuito de suprir necessidades não ligadas ao estrito funcionamento da tomadora de serviços, não há no que se falar em funções inerentes a sua atividade essencial. O trabalhador está completamente inserido no âmbito produtivo do empregador, não sendo de extrema importância o conceito clássico de hierarquia, restando cabível apenas que os serviços prestados pelo empregado se enquadrem na dinâmica estrutural da empresa.

Nesse cenário, descaracteriza-se o vínculo com a prestadora de serviços, uma vez que aquele que exerce a função de real empregador é a tomadora do serviço, a real beneficiária do labor humano. Nota-se, portanto, que Terceirização foi realizada com o intuito de dirimir os direitos inerentes ao trabalhador, burlando, portanto, a legislação trabalhista. Os casos de subordinação estrutural não fogem a dependência recíproca existente entre o empregado e o empregador quando da existência do vínculo empregatício decorrente da relação de trabalho, não havendo razão de se falar em terceirização lícita nos casos em comento.

Apesar de a jurisprudência relacionada à caracterização do vínculo pelo viés da subordinação estrutural ser tímida, existem alguns julgados que explicitam, de forma maestral, o novo paradigma vivido na seara da terceirização.

Jurisprudências:

EMENTA: TERCEIRIZAÇÃO E SUBORDINAÇÃO ESTRUTURAL – No exercício da função de instalador/emendador de cabos telefônicos, o autor exercia função perfeita e essencialmente inserida nas atividades empresariais da companhia telefônica (TELEMAR). E uma vez inserido nesse contexto essencial da atividade produtiva da empresa pós-industrial e flexível, não há mais necessidade de ordem direta do empregador, que passa a ordenar apenas a produção. Nesse ambiente pós-grande indústria, cabe ao trabalhador ali inserido habitualmente apenas “colaborar”. A nova organização do trabalho, pelo sistema da acumulação flexível, imprime uma espécie de cooperação competitiva entre os trabalhadores que prescinde do sistema de hierarquia clássica. Em certa medida, desloca-se a concorrência do campo do capital, para introjetá-la no seio da esfera do trabalho, pois a própria equipe de trabalhadores se encarrega de cobrar, uns dos outros, o aumento da produtividade do grupo; processa-se uma espécie de sub-rogação horizontal do comando empregatício. A subordinação jurídica tradicional foi desenhada para a realidade da produção fordista e taylorista, fortemente hierarquizada e segmentada. Nela prevalecia o binômio ordem-subordinação. Já no sistema ohnista, de gestão flexível, prevalece o binômio colaboração-dependência, mais compatível com uma concepção estruturalista da subordinação. Nessa ordem de idéias, é irrelevante a discussão acerca da ilicitude ou não da terceirização, como também a respeito do disposto no art. 94, II da Lei 9.472/97, pois no contexto fático em que se examina o presente caso, ressume da prova a subordinação do reclamante trabalhador a empreendimento de telecomunicação, empreendimento esse que tem como beneficiário final do excedente do trabalho humano a companhia telefônica. Vale lembrar que na feliz e contemporânea conceituação da CLT – artigo 2º, caput – o empregador típico é a empresa e não um ente determinado dotado de personalidade jurídica. A relação de emprego exsurge da realidade econômica da

empresa e do empreendimento, mas se aperfeiçoa em função da entidade final beneficiária das atividades empresariais. (TRT 3ª Região. RO 000059-2007-011-03-00-0)

Destarte, a subordinação estrutural surge como uma nova ferramenta de auxílio à proteção do obreiro, salientado a necessidade de adaptação das normas trabalhistas à realidade dos fatos. A busca pela economia empresarial não se dá de forma indiscriminada violando direitos fundamentais do trabalhador, sendo dever dos aplicadores e intérpretes do direito garantir que preceitos constitucionais sejam observados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contrato de trabalho surgiu, em sua forma mais simplória, com o fim da escravidão e pela necessidade de se regularem as relações de trabalho existentes na época. O homem buscava formas de autoafirmar os meios que viabilizassem o seu sustento, e o contrato possibilitou essa conquista.

Durante toda a história da sua utilização, o contrato passou por diversas mudanças, aprimorando-se e acompanhando as mudanças históricas e sociais vividas. Sua adaptação para chegar ao patamar existente hoje foi muito árdua e trouxe inúmeros benefícios para a parte que mais necessitava: o trabalhador.

O Direito do Trabalho deixa de ver o trabalhador apenas como o resultado daquilo que ele produz e o enxerga de maneira mais ampla, como aquele que detém prerrogativas de direitos e deveres, principalmente no que tange a sua integridade física e mental. Surge, desse liame, o princípio mais significativo da seara trabalhista, o princípio da proteção do trabalhador.

Com o crescimento do capitalismo e a corrida para a captação de dinheiro, alguns dos princípios foram flexibilizados, a fim de garantir a máxima custo x benefício, não sendo fácil para o mundo jurídico adaptar lucratividade com os parâmetros básicos do trabalhador, uma vez que, sendo esta a parte hipossuficiente da relação, é a que mais sofre com o corte de gastos.

Dentro desse turbilhão de direcionamentos, surge a Terceirização, um instituto voltado para a administração e gestão da empresa que possui como conceito básico a diminuição das despesas com a redução de subsídios trabalhistas. A empresa, dita tomadora de serviços, contrata outra empresa, a prestadora de serviços, para fornecer mão de obra voltada à manutenção e atividades que não são essenciais a empresa contratante.

Nesse aspecto a empresa tomadora de serviços contrai com a empresa interposta um contrato cível de prestação de serviços, ao passo, que a empresa prestadora exerce com o trabalhador uma relação típica trabalhista, contraindo com ele um contrato de trabalho regido pela CLT.

A Terceirização tem como pressuposto normativo a Súmula 331 do TST, não havendo, portanto, nenhuma lei que a regule. A Súmula traz em seu bojo todas as prerrogativas caracterizadoras do instituto, tais quais os casos em que a Terceirização poderá ser utilizada, de que maneira ela deverá ser utilizada, em quais casos ela não será permitida e, principalmente, qual a responsabilidade da tomadora de serviços nessa nova relação trabalhista.

Nos moldes tradicionais, a relação de emprego possui dois polos, o empregador e o empregado; com o

advento da Terceirização criou-se um novo polo, deixando de ser uma relação bilateral e passando a ser uma relação triangular. Diante dessa nova proposta, fez-se necessário atentar para os efeitos dessa triangulação, mais exclusivamente, no papel que esse novo polo exerce e quais os efeitos da sua inclusão no vínculo empregatício.

Quando a Terceirização é exercida conforme os preceitos da Súmula, enxerga-se a positividade da sua criação, porquanto, há economia empresarial, ao passo que o trabalhador não fica desemparado. As funções por ele exercidas possuem o viés de manutenção e não se encaixam em atividades fundamentais da tomadora, sendo a mesma responsável de forma subsidiária caso a empresa interposta não honre com as suas obrigações trabalhistas, ou seja, caso a empregadora não seja solvente com suas obrigações, caberá a tomadora de serviços arcar com as despesas, estando o empregado seguro de seus direitos.

A problemática se dá nos casos em que a Terceirização tem o intuito puramente fraudulento, onde a prestadora de serviços existe puramente como formalidade contratual, não exercendo de forma concreta seu papel na relação trilateral. A tomadora de serviços se utiliza da empresa interposta para se eximir da responsabilidade direta a qual lhe cabia, prejudicando de forma explícita, o trabalhador, que se vê desemparado.

Nos casos em que a terceirização é utilizada de forma irregular, a tomadora de serviços utiliza a empregado para funções que deveriam ser exercidas por funcionários diretamente contratados por ela, funções essas que impactam diretamente no resultado final proposto pela empresa. O trabalhador é contratado para trabalhar em atividade-meio e acaba exercendo a atividade-fim da empresa, não sendo remunerado de forma satisfatória ou não possuindo os benefícios que os funcionários contratados pela tomadora recebem. Verificamos, portanto, que os pressupostos caracterizadores do vínculo empregatício estão inseridos não na relação do empregado com a empresa interposta, mas na relação do empregado com a tomadora de serviços.

O resultado dessa fraude seria a responsabilidade solidária da tomadora de serviços, que não mais adimplirá as obrigações nos casos em que a prestadora não as fizer, mas possui o dever de adimplir tal qual a empresa interposta, nos mesmos termos e no mesmo momento.

Em casos mais específicos, verificamos que o trabalhador está inserido em funções de extrema importância na empresa tomadora de serviços e que, independente da verificação da pessoalidade, não eventualidade e onerosidade diretamente com a tomadora, a função por ele exercida já faz parte da rotina da empresa, sendo, vital para a consagração do resultado final pretendido. É a chamada subordinação estrutural, na qual a subordinação do empregado não está ligada diretamente com o seu superior hierárquico, no que tange ao cumprimento de ordens, mas sim a sua função exercida que se perfaz em etapa essencial à chegada do produto final.

A flexibilização das normas trabalhistas é necessária, uma vez que é imprescindível adaptar a realidade social às normas jurídicas, entretanto, ela deve ser entendida com parcimônia, de modo que não fragmente conquistas tão difíceis de serem consolidadas. Os institutos de gestão empresarial sempre vão buscar maximizar os lucros e a justiça está presente para colocar parâmetros e limites, de tal forma que as conquistas econômicas não ultrapassem as conquistas sociais, e a lucratividade esteja aliada ao bem estar de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 7 fev. de 2016.

_____. **Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 7 fev. de 2016.

_____. **Lei nº 6.019/74, de 03 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm>. Acesso em: 7 fev. de 2016.

_____. **Súmula 331 do TST**. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: 7 fev. de 2016.

_____. **Lei 5.645/70 de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>. Acesso em: 7 fev. de 2016.

_____. **Lei 7.102, de 20 de junho de 1983**. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviço de segurança, vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm>. Acesso em: 7 fev. de 2016.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho**. Editora Método, 2013.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo. LTr, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROMAR, Carla Tereza Martins. **Direito do Trabalho Esquematizado**. Editora Saraiva, 2013.

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA SUA CONCRETIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DE TERESINA, PARNAÍBA E PICOS/PI.

TRANSPARENCY OF MUNICIPAL MANAGEMENT. AN ANALYSIS OF ITS IMPLEMENTATION IN THE MUNICIPALITIES OF TERESINA, PARNAÍBA AND PICOS / PI.

Mara Tailla Alencar Cosme ¹

RESUMO

A transparência das contas públicas e o seu acesso pelo cidadão são deveres do Estado previstos na Constituição Federal e em outros normativos, cabendo o destaque à lei mais recente, Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12527/11). Além das divulgações dessas informações, a administração pública deve encarregar-se também, pela disponibilização de forma ampla e linguagem acessível. Este estudo objetiva analisar a concretização da transparência das ações de gestão pública dos municípios de Teresina, Parnaíba e Picos (Piauí), para verificar o cumprimento dos dispositivos presentes na LAI por meio da análise de pesquisas divulgadas pela Controladoria Geral da União e pelo Ministério Público Federal sobre a transparência de estados e municípios. A pesquisa se caracteriza como descritiva quanto aos objetivos, bibliográfica e documental no que se refere aos procedimentos técnicos. Com base nos resultados, verificou-se que, apesar de a LAI já vigorar há quatro anos, ainda existem prefeituras que não atendem ao mínimo de transparência pública em seus portais eletrônicos.

Palavras-chave: Transparência. Informações. Gestão Pública Municipal.

ABSTRACT

The transparency of public accounts and access to citizens are state duties provided for in the Constitution and other regulations, leaving the emphasis on more recent law, the Access to Information Act - LAI (Law No. 12527/11). In addition to the dissemination of the information, public administration must also charge for providing widely accessible language. This study aims to analyze the implementation of the transparency of public management actions in the municipalities of Teresina, Parnaíba and Picos (Piauí), to verify compliance with these devices in LAI through research analysis released by the Comptroller General of the Union and the Public Ministry Federal about the transparency of states and municipalities. The research is characterized as descriptive of the aims, literature and documents with regard to the technical procedures. Based on the results, it was found that despite the LAI already in force for four years, there are still municipalities that do not meet the minimum public transparency in their electronic portals.

Keywords: Transparency. Information. Municipal Public Management .

1 INTRODUÇÃO

“O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de

¹ Concludente do curso de especialização em Contabilidade e Controle na Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: maratailla@hotmail.com.

democracia”. É o que afirma o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, que foi desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU, 2013).

A Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011, chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), permitiu que qualquer cidadão tivesse amplo acesso a qualquer documento ou informação produzido ou custodiado pelo Estado, desde que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. As informações sob a guarda do Estado são públicas, salvo exceções expressas na legislação.

O direito à informação é garantido pela Constituição, em seu art. 5º, XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que:

[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Portanto, são objetivos da Lei de Acesso à Informação, fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e o controle social na administração pública (CGU, 2013).

Este trabalho tem por objetivo principal analisar o cumprimento da Lei da Transparência nos municípios de Teresina, Parnaíba e Picos no Piauí, por serem os três municípios mais populosos, cada um possui mais de cinquenta mil habitantes, segundo dados coletados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), também possuem importância econômica para o Estado, isto justifica a escolha das cidades nesta pesquisa. Além disso, busca-se verificar as medidas utilizadas pelos gestores para a implementação da LAI e listar as principais dificuldades enfrentadas para a obediência da Lei de Acesso à Informação.

Esta investigação tem como intuito analisar como os municípios de Teresina, Parnaíba e Picos estão promovendo a eficiência e eficácia da gestão pública, por meio da transparência. Diante disso, surge o seguinte problema de pesquisa: como os municípios mais populosos do Piauí estão obedecendo à Lei nº 12527/2011, depois de quatro anos que ela entrou em vigor?

Para responder a esta indagação este trabalho utilizou-se de leituras da legislação que versam sobre o tema em sites específicos do governo federal e por meio da análise dos portais municipais das cidades que fazem parte da amostra.

O artigo está dividido em cinco seções, iniciando-se com essa introdução, a segunda seção (referencial teórico) retrata inicialmente as normas jurídicas que apreciam o assunto, em seguida, na terceira seção são expostas as pesquisas divulgadas pela Controladoria Geral da União e pelo Ministério Público Federal referente à transparência dos entes estaduais e municipais. A quarta seção constitui a metodologia e os procedimentos utilizados na pesquisa e por fim, a análise dos dados e as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A informação sob a guarda do Estado é um bem público e, portanto deve estar disponível ao cidadão para a

concretização dos seus interesses. Eles quando bem informado tem melhores condições de conhecer e buscar seus direitos, como saúde, educação e benefícios sociais (CGU, 2013).

Segundo Souza et al (2009, p. 12)

[...] a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos as informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente.

Essas tarefas, no entanto, não tem sido nada fácil, apesar de a LAI ter sido publicada no ano de 2011, existem desafios de ordem técnica e tecnológica, de recursos financeiros e humanos, sendo que precisam estar devidamente capacitados para prestarem as informações públicas de maneira eficaz. Para Gomes Filho (2005, p.6) “dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade”.

2.1 ASPECTOS LEGAIS

A Lei de Acesso à Informação é um marco regulatório para a cultura de acesso, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Com essa lei o Brasil deu um grande passo na efetivação da transparência pública.

Diversos normativos, antes da lei nº 12527, já introduziam essa nova cultura de divulgação das informações públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF (Lei Complementar nº 101/00), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09) e outras como a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos, já previam que os governos disponibilizassem dados orçamentários, financeiros e também atos administrativos.

Na LRF, a transparência é assegurada no Capítulo IX, Seção I, intitulada “Da Transparência da Gestão Fiscal”. Nos dispositivos são exigidos o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Além disso contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deverão estar disponíveis para consulta e apreciação pelos cidadãos.

A Lei Complementar 131/09 trouxe melhorias à LRF, pois inovou ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009).

2.2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Com a Lei de Acesso à Informação passou a existir um normativo que definia como o cidadão poderia solicitar as informações que lhe interessavam. A lei ainda estipula procedimentos, normas e prazos para a entrega

dessas informações solicitadas à administração pública.

A Lei nº 12527/11 obriga aos gestores colocar à disposição da população informações claras, objetivas e de fácil acesso a respeito de todas as despesas realizadas, além de licitações, contratos administrativos, transferências de recursos e gastos com pessoal e também o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras.

A LAI deve ser observada pela administração direta e indireta de todos os Poderes e entes federativos. Também estão subordinados à lei, as Cortes de Contas, o Ministério Público, e as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Para essas entidades, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.

A LAI garante o acesso à informação pela sociedade por duas formas: a Transparência Ativa que ocorre quando o governo publica informações na internet mesmo sem ser solicitado, e a Transparência Passiva, quando o cidadão obtém do governo a informação que lhe interessava, por meio de uma solicitação formal.

O artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12527/2011, estabelece que os órgãos e entidades públicas devem promover, mesmo que não sejam requeridas, divulgação em local de fácil acesso, informações de interesse coletivo ou geral que tenham sido produzidas ou custodiadas por eles.

[...]

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Para isso, os órgãos e entidades públicas devem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais na internet (com exceção dos municípios com até dez mil habitantes, que não precisam divulgar na internet, mas ficam obrigados à divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira). A não observância pode levar à reprovação de contas, inelegibilidade e até à suspensão de repasses.

Caso o órgão não possa conceder o acesso imediato, deverá fazê-lo em prazo não superior a 20 dias, podendo ser prorrogado por mais dez, por meio de justificativa expressa, com o conhecimento do requerente.

A Lei assegura o acesso às informações públicas por meio de um Serviço de Informações ao Cidadão, o SIC, que deverá ser criado em todos os órgão e entidades do poder público. Essa unidade deverá protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação; orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data,

local e modo em que será feita a consulta e informar sobre a tramitação de documentos.

Com o intuito de facilitar ainda mais esse processo, o governo federal desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e- SIC), que permite o controle e registro dos pedidos de acesso dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Nele, pode-se fazer o pedido, acompanhar os prazos, receber resposta de pedido por e-mail, interpor recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas.

Para requerer o pedido de informação no SIC, ele não precisa ser justificado, são necessárias somente a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada. É um serviço gratuito e só poderá ser cobrada a cópia de documentos para ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Nos casos de informação sigilosa, é direito do requerente obter o inteiro teor da negativa de acesso. E quando parcialmente sigilosa, o acesso fica assegurado por meio de certidão, extrato ou cópia, com a ocultação da parte sob sigilo.

Caso o servidor descumpra a lei, no caso de recusa no fornecimento de informações requeridas no termo da lei, destruição ou alteração de documentos, imposição de sigilo para obtenção de proveito pessoal, ele será responsabilizado, pois essas são algumas condutas ilícitas que podem caracterizar infração ou improbidade administrativa, levando à punição por meio de sanções.

2.3 FISCALIZAÇÃO E VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LAI

A Controladoria Geral da União- CGU, criada em 28 de maio de 2003, é o órgão encarregado de assistir o Presidente da República, quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. Com o Decreto nº 7724/12, a CGU passou a monitorar o funcionamento da LAI no Poder Executivo Federal.

Devem fiscalizar o cumprimento das disposições normativas sobre as medidas de transparência no âmbito dos municípios, os respectivos Tribunais de Contas dos Estados ou dos municípios e, conforme o caso, os Ministérios Públicos dos Estados e os órgãos de controle interno municipais.

No ano de 2013, a Controladoria Geral da União – CGU editou a Portaria nº 277, que instituiu o programa Brasil Transparente. Os objetivos dele são:

- I - promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social;
- II - apoiar a adoção de medidas para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência;
- III - conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação;
- IV - contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e participação cidadã;
- V - promover o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para abertura de governos e o incremento da transparência e da participação social;
- VI - disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos;
- VII - incentivar a publicação de dados em formato aberto na internet;

VIII - promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao desenvolvimento e à promoção da transparência pública e acesso à informação. (CGU, 2013)

Mediante a recente Medida Provisória nº 726 de 2016, editada pelo Presidente da República em exercício, Michel Temer, a Controladoria Geral da União passou a se chamar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC).

2.3.1 ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

Para medir o grau de transparência dos estados e municípios, a CGU implementou a Escala Brasil Transparente (EBT). É um indicador que tem por objetivo avaliar o cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para participar da escala, os entes devem primeiramente manifestar interesse em serem avaliados. Depois da avaliação, eles receberão uma nota de 0 a 10 pontos, calculada pela soma de dois critérios, que são: a regulamentação da Lei de Acesso (25%) e a efetiva existência e atuação do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC (75%), que busca, verificar a efetividade dos pedidos de acesso (transparência passiva), conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1: Metodologia de Avaliação da Escala Brasil Transparente



Fonte: Portal da CGU (2016)

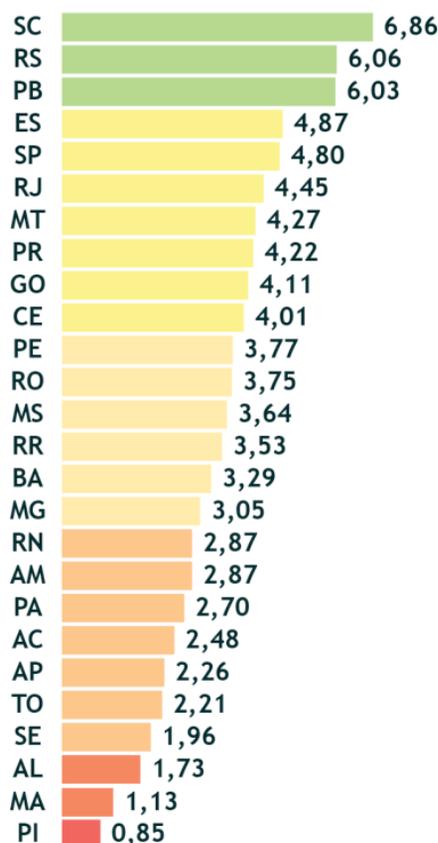
Os entes que não conseguiram atingir uma boa nota e possuem dificuldades em implementar a transparência pública podem solicitar o auxílio da CGU, que oferece cursos e treinamentos presenciais e a distância, materiais de orientação e cessão do código-fonte do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Na última pesquisa divulgada pela CGU, 1613 entes federativos foram analisados, alguns foram selecionados por amostra probabilística, através de sorteio eletrônico.

2.3.1.1 POSIÇÃO DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES NA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

Os municípios piauienses, em nível de transparência, segundo dados divulgados por meio da Escala Brasil Transparente, estão bem aquém de outros municípios dos outros estados, ocupando a última posição. Na escala com notas de 0 a 10, os governos municipais não conseguem atingir nem ao menos a nota um. A classificação nacional do Piauí, com referência à transparência dos municípios, pode ser verificada no gráfico a seguir, Figura 2:

Figura 2 - Índice de Transparência (Governos Municipais)

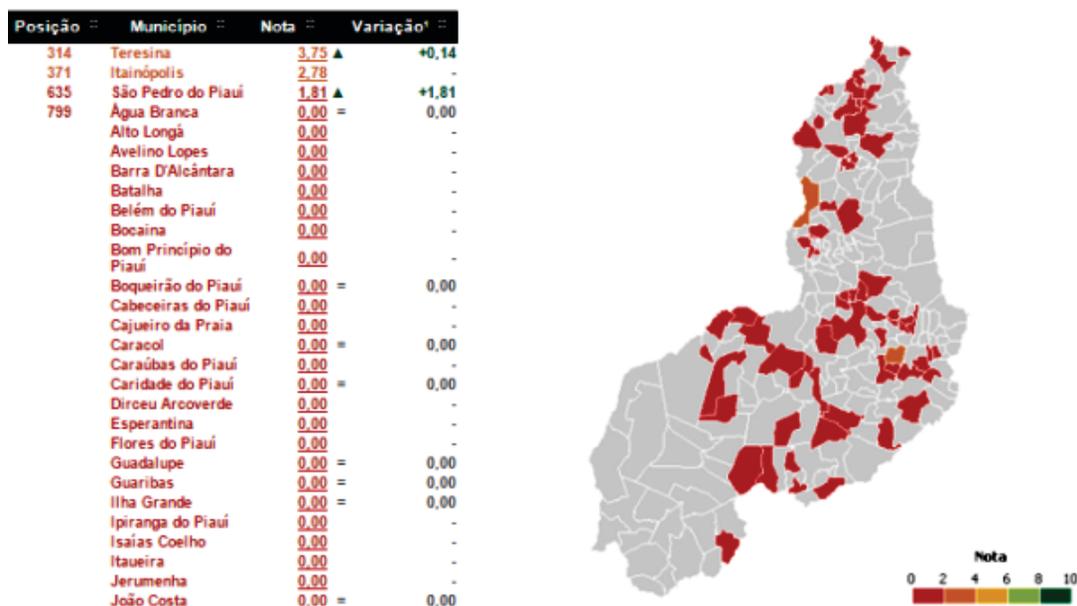


Fonte: Portal da CGU (2016)

Na avaliação estadual, o Piauí encontra-se na 14^o posição, com a nota 8,47. Em relação à última posição a transparência no estado subiu apenas 1,80 pontos. Na última escala apresentada pela CGU, as únicas cidades piauienses, das 224 existentes, que receberam pontuação foram: Teresina, Itainópolis e São Pedro do Piauí, conforme Figura 3.

A Associação Piauiense dos Municípios (APPM) vem auxiliando os municípios para a concretização de portais institucionais para publicação dos dados públicos. Na plataforma da APPM, é cedido um espaço para o funcionamento desses portais, tendo sido observado que apenas 78 prefeituras disponibilizam as informações.

Figura 3 – Escala Brasil Transparente
Escala Brasil Transparente
Panorama dos Governos Municipais - Piauí
2.^a avaliação



Fonte: Portal da CGU (2016)

2.3.2 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

Foi realizada pelo Ministério Público Federal, entre os dias 08 de setembro de 2015 e 09 de outubro de 2015, a primeira avaliação dos portais da transparência dos 5568 municípios, dos 26 estados e do Distrito Federal. Constatou-se, com essa avaliação, que o grau de cumprimento das Leis da Transparência era muito baixo.

Nesse exame, foram considerados aspectos legais e boas práticas de transparência, feito com base no questionário elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). O objetivo é medir o cumprimento da legislação por parte dos estados e municípios, e as notas variam, como na

Escala Brasil Transparente, de 0 a 10.

Depois da avaliação, foram expedidas mais de 3000 recomendações aos entes federados que ainda não haviam cumprido com as exigências da Lei de Acesso à Informação, concedendo prazo de 120 dias para efetivo cumprimento da legislação.

A segunda avaliação foi realizada entre os dias 11/04/2016 a 27/05/2016, para aferir se as recomendações haviam sido cumpridas. Foram avaliados portais de 5.567 municípios, dos 26 estados e do Distrito Federal.

2.3.2.1 Posição do Piauí na Segunda Avaliação

Na segunda avaliação nacional referente aos estados, o Piauí passou para a 21º posição, em nível de transparência, com a nota 8,0 de acordo com a Tabela 1, ficando atrás de estados vizinhos como Ceará e Maranhão, com as notas, respectivamente, 10,0 e 8,5. Apesar de ter aumentado seu resultado em relação à primeira avaliação, que havia sido 7,2, a posição do Estado caiu. No ranking dos governos municipais, o estado ficou com a nota 4,45 anteriormente havia sido de 0,9.

Tabela 1 - Índice de Transparência - Governos Estaduais

UF	Média Estadual (nota)
CE	10,0
ES	10,0
RO	10,0
AL	9,8
GO	9,8
MT	9,8
TO	9,8
SP	9,7
MG	9,2
RN	9,2
MS	9,1
PE	8,8
PR	8,7
RJ	8,7
RS	8,6
SC	8,6
MA	8,5
PA	8,3
SE	8,1
AP	8,0
PI	8,0
DF	7,6
AM	7,5
PB	7,3
AC	5,6
BA	4,1
RR	3,8

Fonte: Portal do MPF (2016)

Dentre os municípios, 14 receberam nota zero e 15 obtiveram pontuação abaixo de sete, em transparência nos seus portais, levando o MPF a ajuizar ações contra os gestores. As cidades mais transparentes, com nota 10,0, foram Esperantina, Parnaíba, Piracuruca e São Lourenço do Piauí, ultrapassando a capital Teresina, que ficou com a pontuação de 6,2.

3 METODOLOGIA

A pesquisa se enquadra como descritiva quanto aos objetivos pela análise de dados publicados em relação às obrigações dos dispositivos na lei 12527/11. Para Gil (2002, p. 42), as “pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

A escolha da amostra foi feita por meio de dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), pois Teresina, Parnaíba e Picos possuem mais de 70 mil habitantes, sendo os três municípios mais populosos do Estado.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, através da leitura de artigos e outras publicações sobre o tema e documental, através da verificação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Segundo Gil (2002, p. 45), “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

A coleta de dados foi por meio de pesquisa nos sites dos governos municipais e por meio da publicação da avaliação da transparência dos estados e municípios, realizada pela Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público Federal (MPF).

4. ANÁLISE DOS DADOS

As cidades Teresina, Parnaíba e Picos são as mais populosas do Piauí, respectivamente com 840600, 149348 e 76309 habitantes, portanto, estão obrigadas a cumprir todos os dispositivos da Lei 12527/11. Devem possuir um portal da transparência, informando detalhadamente receitas, despesas, indicando os principais fornecedores, pagamentos, procedimentos licitatórios. Também devem oferecer local para que o cidadão possa fazer contato com a administração através da internet e de forma presencial.

A cidade de Parnaíba, entre os três municípios pesquisados, foi a que ficou com a melhor posição na pesquisa realizada pelo Ministério Público Federal, com a nota 10,0, ocupa a 1º posição no ranking, ou seja, cumprindo integralmente a LAI, conforme expresso na Tabela 2. O município teve um grande avanço desde a primeira avaliação, pois sua nota anterior era de 4,2, demonstrando o esforço da prefeitura em efetivar a transparência. Com a análise do site, verificou-se que ele é acessível, dinâmico e compreensível, facilitando a busca por parte dos cidadãos por informações do seu interesse.

Tabela 2 – Classificação do município de Parnaíba

Posição Estadual	UF	Município	População	Nota
1º	PI	Parnaíba	149348	10,0

Fonte: Portal do MPF (2016)

A capital Teresina, na primeira avaliação da transparência, estava na 2º posição, com a pontuação 6,9 e na segunda avaliação caiu para a 71º posição, com a nota 6,2, o que pode ser visualizado na Tabela 3.

Tabela 3 – Classificação do município de Teresina

Posição Estadual	UF	Município	População	Nota
71º	PI	Teresina	840600	6,2

Fonte: Portal do MPF (2016)

No questionário aplicado pelo MPF, constatou-se que Teresina não apresenta no seu portal, prestações de contas do ano anterior, Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) dos últimos seis meses, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos seis meses, informações sobre o SIC físico e outras informações sobre diárias e passagens.

Picos, apesar de ser o terceiro município mais populoso do estado, não vem cumprindo com a transparência dos dados públicos exigida pela LAI, obtendo nota zero, conforme Tabela 4, caindo ainda mais em relação à última nota que era de 0,2. Não há informações no portal da prefeitura sobre gastos, receitas, editais de licitações, impossibilitando, totalmente, o cidadão de exercer o controle social.

Tabela 4 – Classificação do município de Picos

Posição Estadual	UF	Município	População	Nota
174º	PI	Picos	76309	0,0

Fonte: Portal do MPF (2016)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação representa um grande avanço na transparência de informações da gestão pública, pois possibilitou a mudança de uma cultura de sigilo para uma cultura de acesso de informações públicas ao cidadão. Apesar de a lei ter sido publicada no ano de 2011, ainda se verifica que muitos entes não se adequaram nas mudanças exigidas por tal lei.

Com esta pesquisa, pode-se observar que entre os municípios pesquisados existe município que cumpre todos os requisitos da lei e outro que não obedece a nenhuma das exigências. Dentre eles, o que se encontra mais distante de uma gestão transparente é Picos, faltando informações importantes para a população poder exercer o controle. Teresina, apesar de ser a capital do estado, com a maior população, não é o município mais transparente, e Parnaíba foi o grande exemplo de transparência e atenção aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação.

Faz-se necessário ressaltar que as limitações, que por ventura, vierem a ser observadas no presente trabalho decorrem de modificações que podem ocorrer nos dados devido às frequentes pesquisas divulgadas pelos órgãos fiscalizadores, na averiguação da obediência à lei. Por esse motivo, sugerem-se estudos futuros que reavaliem esses dados e compare-os com outros municípios ou até mesmo Estados, confrontando os progressos.

Os entes que prezam pelo amplo acesso das informações da administração pública pela sociedade, permitem a participação popular por meio da fiscalização dos gastos públicos, o que facilita o combate aos desvios de verbas, o acompanhamento de investimentos feitos pelo governo, e possibilita a transparência dos programas sociais, garantindo a efetivação dos direitos. Portanto, a transparência pública, quando plena, garante a promoção da cidadania e da democracia.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DOS MUNICÍPIOS. **Transparência**. Disponível em: <<http://www.transparencia.appm.org.br/>>. Acesso em 30 abr. 2016.

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**, abril de 2013. Brasília, 2013. 52 p. Disponível em:<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 30 abr. de 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES FILHO; A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. **Anais eletrônicos...**Brasília: BVC/ CGU, 2005. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2698/1/o_desafio_de_implementar.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 30 maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 abr. de 2016.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101, de 24 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 maio 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projetonew>>. Acesso em: 30 abr. de 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA. **Parnaíba**, 2016. Disponível em: <<http://www.parnaiba.pi.gov.br/>>. Acesso em: 30 abr. de 2016.

PREFEITURA DE PICOS. **Picos**, 2016. Disponível em: <<http://www.picos.pi.gov.br/>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. **Teresina**, 2016. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em 30 abr. 2016.

SOUZA, Auriza Carvalho et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n.5, p.6-20, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.transparencia.appm.org.br/>>. Acesso em 30 abr. de 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: NOVAS PERSPECTIVAS RECURSAIS.

PIAUÍ STATE COURT OF AUDITORS AND THE NEW CIVIL PROCEDURE CODE: NEW PERSPECTIVES APPELLATE

Nayara Figueiredo de Negreiros, Nayana Soares Rodrigues,
Germano Tavares Pedrosa e Silva e Igor Martins Ferreira De Carvalho¹

RESUMO

O presente trabalho compreende uma análise comparativa do processo recursal no Tribunal de Contas da União e do Estado do Piauí, sob a égide da Lei Orgânica nº 5.888/09, e o Novo Código de Processo Civil Brasileiro que entrou em vigor em março de 2016. Faz-se uma breve revisão teórica sobre o histórico e as mudanças trazidas pelo novo Código de Processo Civil. Prossegue-se com a análise da fase recursal na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Por fim, conclui-se apresentando algumas sugestões de alteração nos recursos TCE/PI à luz do novo CPC. O método aplicado para a presente pesquisa foi a ampla revisão bibliográfica.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas. Processo. Recurso.

ABSTRACT

This work includes a comparative analysis of the appeal process in the Piauí State Audit Court, under the aegis of the Organic Law No. 5,888 / 09, and the New Brazilian Civil Procedure Code which entered into force in March 2016. It is, a brief theoretical review of the history and the changes brought by the novel Civil procedure Code. Continues with the analysis of the appellate stage the Organic Law of TCE / IP. The following are some suggestions for changes in the features of the TCE / IP under the new CPC. The method used for this research was the extensive bibliography.

Keywords: Audit Office. Process. Resource.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de recurso não é algo que seja pacífico em doutrina e de simples definição. Sabe-se que no direito brasileiro, os recursos podem ser interpostos pelas partes litigantes, pelo Ministério Público ou por um terceiro (FRANZÉ, 2011).

¹ Alunos da pós-graduação em Direito Constitucional e Controle na Administração Pública da Universidade Federal do Piauí em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Etimologicamente, a palavra recurso vem do latim *recursare* que significa correr para trás, retroagir, correr para o lugar de onde se veio. Da própria gênese da palavra, é possível extrair toda a essência do instituto, sua finalidade, qual seja, retomar um movimento já realizado (NERY JÚNIOR, 2000)

Recurso é o mecanismo albergado pela lei, a qual coloca à disposição das partes, do Ministério Público ou de um terceiro, para que, na mesma relação jurídica processual, em continuidade ao exercício do direito de ação, possam postular a anulação, a reforma, a integração ou o esclarecimento de uma decisão judicial. Assim, recurso é o meio de provocar o reexame de uma decisão no processo com o objetivo de reformá-la, esclarecê-la ou invalidá-la, ou seja, os recursos fazem parte de um processo em curso, não constituindo, assim, nova relação processual independente (GRECO FILHO, 2013)

O recurso é um instrumento voluntário (ALVES, 2015). Não pode o Juiz recorrer de ofício, pois o recurso funciona como uma segunda força de convencimento sobre aquele que teve seus interesses contrariados pelo Estado. Além disso, é um importante meio de controle da unidade e uniformidade do Direito. E assim se dá porque há um dever/poder do detentor do monopólio da jurisdição de garantir ao jurisdicionado as condições de satisfação que constituem a promessa de todos os ordenamentos jurídicos que professam a ideia de Estado Democrático de Direito.

Para Baptista da Silva (2004, p. 307), recurso, no direito processual, é "o procedimento através do qual a parte, ou quem esteja legitimado a intervir na causa, provoca o reexame das decisões judiciais, a fim de que elas sejam invalidadas ou reformadas."

Barbosa Moreira (2006, p. 207), sinteticamente, aduz o exposto acima ao afirmar que "recurso é o remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento e a integração da decisão que se impugna."

1.1 NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO

Em 08 de julho de 2010, o anteprojeto do Novo Código de Processo Civil foi apresentado ao Senado Federal, sob o nº 166/10 (TOSE, 2016). Sendo, posteriormente, em 15 de dezembro do mesmo ano, aprovado e remetido à Câmara dos Deputados. Somente no dia 16 de março de 2015, depois de muita discussão e debates, instituiu-se o Novo Código de Processo Civil, sob a égide da Lei n. 13.105, com entrada em vigor após um ano de sua publicação.

Com o advento do novo CPC, o sistema recursal sofreu importantes modificações. Reforçou a questão da observância dos precedentes jurisprudenciais, o que aproximou ainda mais o modelo processual brasileiro ao sistema da *Common law* (os juízes e tribunais se espelham no que já foi decidido anteriormente).

O Novo Código de Processo Civil trouxe no art. 489, § 1º VI a obrigatoriedade de observância dos precedentes, exigiu que os tribunais mantivessem a jurisprudência estável, coerente e íntegra (artigos 926 e 927), a fim de proporcionar mais segurança, estabilidade e coerência ao sistema processual civil, bem como maior

confiança dos jurisdicionados no sistema jurídico como um todo (BRASIL, 2016).

O Novo Código de Processo Civil (NCPC) introduziu significativas mudanças no sistema recursal quando comparado ao Código de Processo Civil de 1973 (CPC73), o que será explanado abaixo.

2 MUDANÇAS SUBSTANCIAIS NA FASE RECURSAL NO NOVO CPC

Com o advento do Novo Código de Processo Civil (NCPC), algumas mudanças foram inseridas na fase recursal, revogando as normas trazidas pelo Código de Processo Civil de 1973 (CPC73). A principal mudança foi a unificação dos prazos recursais, sendo que, para todos, são 15 (quinze) dias, exceto para os Embargos, no qual constam 05 (cinco) dias (DELLANI, 2016).

Faz mister trazer à baila que os recursos estavam previstos no CPC73, no Título X do Livro I, parte dedicada ao processo de conhecimento. Entretanto, no NCPC, os recursos agora estão disciplinados no Título II (“Dos recursos”) do Livro III (“Dos processos nos tribunais e dos meios de impugnação de decisões judiciais”) na Parte Especial.

Observa-se que, no NCPC (Brasil, 2015), os recursos encontram guarida no art. 994, em um rol exemplificativo:

São cabíveis os seguintes recursos:

- I - apelação;
- II - agravo de instrumento;
- III - agravo interno;
- IV - embargos de declaração;
- V - recurso ordinário;
- VI - recurso especial;
- VII - recurso extraordinário;
- VIII - agravo em recurso especial ou extraordinário;
- IX - embargos de divergência

Isso porque alguns recursos como o “recurso inominado”, da Lei nº 9.099/95 (processo perante os Juizados Especiais) e o recurso de “embargos infringentes” do art. 34 da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830/80), continuaram existindo.

Cumprir mencionar também que o agravo interno e o agravo em recurso especial e em recurso extraordinário foram inseridos nesse novo diploma.

Passando-se a analisar objetivamente, o agravo interno tornou-se mais abrangente, cabendo contra qualquer decisão monocrática de Relator (art. 1.021). Dessa forma, não foram repetidas as exclusões de cabimento que constavam no antigo CPC.

Quanto ao agravo em recurso especial e extraordinário, houve mudanças na hipótese de cabimento: no antigo CPC, era cabível para atacar decisão negativa de seguimento de recurso extraordinário e de recurso especial; entretanto, no novo CPC, o agravo em recurso extraordinário e em recurso especial, conforme art. 1.042 (Brasil, 2015), cabe

[...] contra decisão do presidente ou do vice-presidente do tribunal recorrido que inadmitir recurso extraordinário ou recurso especial, salvo quando fundada na aplicação de entendimento firmado em regime de repercussão geral ou em julgamento de recursos repetitivos.

Pode-se constatar consoante art. 1.030 do NCPC, que o juízo de admissibilidade é realizado única e exclusivamente no Tribunal Superior, e não mais no Tribunal Regional.

Não obstante, vale frisar o fim do agravo retido contra as decisões interlocutórias bem como do recurso de embargos infringentes.

Importante ressaltar, também que o NCPC extinguiu o efeito suspensivo como regra geral, como se retira do art. 995, exceto nos casos de disposição legal ou decisão judicial que possa causar dano grave e de difícil reparação e houver probabilidade de provimento do recurso (requisitos cumulativos).

Não obstante, o recurso de apelação, conforme art. 1.012 do NCPC, terá efeito suspensivo, no entanto, o NCPC admite a existência de apelação recebida apenas no efeito devolutivo (art. 1.012, § 1º).

Quanto aos embargos de declaração, o NCPC trouxe uma nova hipótese de cabimento, a correção de erro material (art. 1.022 do NCPC). O NCPC, passou a admitir ainda, a interposição do recurso de embargos de declaração contra qualquer decisão judicial. Ademais, o novo diploma privilegiou o princípio da fungibilidade, possibilitando que o recurso de embargos de declaração possa ser recebido como agravo interno (art. 1.024, § 3º), desde que o recorrente seja previamente intimado (PRUSSAK, 2016).

Sobre o Recurso de Apelação, aduz o art. 1.009, § 1º, do NCPC, que é cabível tanto contra sentença quanto para impugnar decisão interlocutória proferida antes daquela e que não coube agravo de instrumento, na medida em que as hipóteses de cabimento deste último estão taxativamente previstas no art. 1.015 do NCPC.

Por fim, outra mudança importante trazida pelo NCPC, quanto ao recurso de apelação, foi a eliminação do juízo de admissibilidade pelo juízo de primeiro grau, presente no CPC de 1973, conferindo-se tal competência exclusivamente ao segundo grau de jurisdição.

3 FASE RECURSAL NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

Há cinco tipos de recursos em processos do TCE-PI: recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração, recurso de revisão e agravo. Cada um deles é adequado a um tipo de processo e deve ser interposto dentro do prazo regimental para poder ser conhecido. Podem suspender parte ou toda a decisão recorrida enquanto são analisados, dependendo do recurso e do caso. (Art.405 a 448, RITCE-PI). A base normativa está na LOTCEPI (arts. 145 a 160) e no RITCE-PI (arts. 405 a 448 e 277 a 289).

3.1 AGRAVO: SUBSEÇÃO V, ARTIGOS 436 A 439

Contra decisões interlocutórias e decisões monocráticas;

R. TCE-PI	TERESINA	V.20	N 1	P. 138-146	JAN./DEZ./2016
-----------	----------	------	-----	------------	----------------

Prazo de 5 dias a partir da publicação da decisão na imprensa oficial;
O agravo interposto será dirigido ao órgão de deliberação competente para apreciar a matéria;
Tem efeito devolutivo.

3.2 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO: SUBSEÇÃO IV, ARTIGOS 430 A 435

Cabíveis para impugnar obscuridade, omissão ou contradição na sentença quando for omitido ponto sobre o qual a decisão deveria pronunciar-se;

Prazo de 05 dias, contados a partir da publicação da decisão na imprensa oficial;

Os embargos de declaração serão distribuídos ao relator ou ao redator da decisão embargada, conforme o caso;

A interposição de embargos de declaração, desde que tempestivos, suspenderá o prazo para o cumprimento da decisão embargada e para a interposição de recursos contra essa decisão;

Possuem efeito suspensivo;

Não é obrigatória a audiência do MPJTCEPI

3.3 PEDIDO DE REEXAME: SUBSEÇÃO III, ARTIGOS 428 E 429

Contra decisão de mérito em processo de fiscalização de atos sujeitos a registro e em processo de auditoria e inspeção;

Prazo de 30 dias, contados a partir da publicação na imprensa oficial quando as decisões forem pelo registro do ato nos casos de processo de fiscalização sujeito a registro ou a processos de auditoria ou inserção;

Nos casos em que haja negativa de registro, será contado a partir da juntada do respectivo AR aos autos, sendo a notificação realizada por via postal;

É obrigatória a audiência do MPJTCEPI quando se tratar de ato sujeito a registro;

Admite sustentação oral

3.4 PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO: SUBSEÇÃO II, ARTIGOS 423 A 427

Contra decisão definitiva em processos de prestação ou tomada de contas, inclusive especial;

Prazo de 30 dias, contados a partir da publicação da decisão na imprensa oficial;

É obrigatória a audiência do MPJTCEPI;

Admite sustentação oral;

O Recurso terá efeito suspensivo após ser admitido pelo relator, em caso de admissão, o efeito suspensivo retroagirá à data de sua interposição

3.5 REVISÃO

Contra decisão definitiva em processos de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, quanto aos seguintes requisitos:

Verificar-se erro de cálculo nas contas;

Verificar-se falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida;

Tenha ocorrido a superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Prazo de 2 anos;

É obrigatória a audiência do MPJTCEPI;

Admite sustentação oral;

Não tem efeito suspensivo;

A interposição da revisão não impedirá o cumprimento da decisão rescindenda nem interromperá os seus efeitos, ressalvada a concessão, em casos imprescindíveis e sob os pressupostos legais, de medidas de natureza cautelar ou antecipatória de tutela, mediante decisão fundamentada.

4 PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NA FASE RECURSAL DA LEI ESTADUAL Nº 5.888/09 À LUZ DO NOVO CPC

Ex positis, tem-se que os recursos, conforme o art. 145 da Lei Orgânica nº 5.888/09, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, são: I - Reconsideração; II - Pedido de Reexame; III - Embargos de Declaração e IV - Agravo.

Passa-se, agora, a analisá-los individualmente.

4.1 RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Poder-se-ia dizer que o Recurso de Reconsideração equivaleria ao Recurso de Apelação no Código de Processo Civil, pois devolve ao Plenário da Corte de Contas a apreciação da causa, com efeito suspensivo. É distribuído a outro Relator, diferente do que apreciou o Processo de Prestação de Contas, e é passível, ainda, de juízo de admissibilidade feita pelo Relator do Recurso. O prazo para interposição, de acordo com o art. 152 da Lei Orgânica do TCE/PI, é de 30 (trinta) dias, a partir da publicação da decisão na imprensa oficial.

Consoante o art. 1.009, §2º do Novo CPC, o prazo para interposição da Apelação continua de 15 (quinze) dias. Portanto, destaca-se, aqui, a primeira proposta de alteração: prazo unificado dos recursos.

A Lei nº 5.888/09 poderia adequar-se ao Novel Código de Processo Civil, unificando os prazos recursais. Observa-se que 30 (trinta) dias para interpor um Recurso de Reconsideração dilata ainda mais a morosidade para se definir o mérito das Contas Públicas. Portanto, sugere-se que o Tribunal de Contas adote os prazos processuais do

Novo CPC.

Outra questão importante se observa quanto ao apensamento da Apelação ao Processo Principal. O Recurso de Reconsideração, na Corte de Contas, não anda apensado ao Processo de Prestação de Contas originário, o que dificulta, muitas vezes, o acesso a dados importantes. Com o advento do Processo Eletrônico no âmbito do TCE/PI, não há mais óbice para referida questão, tendo em vista que o sistema eletrônico facilita o encaminhamento de processos extensos.

4.2 PEDIDO DE REEXAME

Esse recurso cabe contra decisão em processo de auditoria, inspeção ou de fiscalização de atos sujeitos a registro pelo TCE, conforme art. 154 da Lei nº 5.888/09. Possui efeito suspensivo e o prazo de 30 (trinta) dias para interposição.

Para esse expediente, o que se sugere é sua extinção, para que suas hipóteses de cabimento sejam englobadas no Recurso de Reconsideração, tendo em vista que também possui caráter devolutivo de mérito, diminuindo-se, assim, as espécies recursais na Lei Orgânica do TCE/PI.

4.3 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Na Lei Estadual nº 5.888/09, os Embargos de Declaração encontram guarida no art. 155, para combater omissão ou contradição da decisão recorrida, no prazo de 05 (cinco) dias e com efeito suspensivo. É o único recurso que não precisa de Parecer Ministerial.

Embora o NCPC tenha extinto outros tipos de Embargos, como os Infringentes, os Embargos de Declaração continuam vigorando no art. 1.022, com prazo de 05 (cinco) dias (art. 1.023), mas ampliou sua hipótese de cabimento para correção de erro material. Portanto, aqui, sugere-se que a Lei Orgânica do TCE/PI acrescente, em seu texto, a referida possibilidade também.

O art. 1.024, § 3º do NCPC reconhece o princípio da fungibilidade, admitindo-se os Embargos de Declaração como Agravo Interno, se ele for o recurso cabível. Ressalta-se que a espécie Agravo Interno equivale ao Recurso de Agravo no TCE/PI, pelo qual pugna-se pela possibilidade de se receber um Embargo de Declaração como Agravo na Corte de Contas.

4.4 AGRAVO

De acordo com o art. 156 da Lei nº 5.888/09, cabe Agravo com efeito devolutivo contra decisão monocrática do relator e contra decisões interlocutórias, no prazo de 05 (cinco) dias, e não se aplica à decisão ou despacho que ordenar citação, audiência ou que determinar a instauração de procedimentos fiscalizatórios.

O Recurso de Agravo no TCE/PI engloba outros tipos que são abordados no Novo CPC, tais como: Agravo de Instrumento e Agravo Interno.

No NCPC, o Agravo contra decisão interlocutória é o Agravo de Instrumento no prazo de 15 dias, conforme art. 1.015 e 1.001, § 5º. Para as hipóteses de impugnação de Decisão Monocrática, cabe Agravo Interno no prazo de 15 dias, conforme art. 1.021 do NCPC.

Nesse quesito, sugere-se, mais uma vez, a unificação dos prazos recursais, para que seja utilizado o prazo do art. 1.001, § 5º do Novo Código de Processo Civil, qual seja, 15 (quinze) dias, exceto para Embargos de Declaração.

4.5 PEDIDO DE REVISÃO

Balizado pelo art. 157 da Lei Orgânica do TCE/PI, cabe Pedido de Revisão no prazo máximo de 02 (dois) anos, contados do trânsito em julgado da decisão definitiva em processo de julgamento de contas de gestão. Tem como fundamentos admitidos o erro de cálculo nas contas, a falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão e superveniência de documentos novos. Não possui efeito suspensivo.

Esse recurso equipara-se à Ação Rescisória no Processo Civil que, no NCPC, está prevista no art. 966, com as seguintes hipóteses de cabimento:

A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

- I - se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;
- II - for proferida por juiz impedido ou por juízo absolutamente incompetente;
- III - resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;
- IV - ofender a coisa julgada;
- V - violar manifestamente norma jurídica;
- VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória;
- VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;
- VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos.

Verifica-se, portanto, que o NCPC possui muitas espécies de cabimento da Ação Rescisória, o que não acontece com a Lei Orgânica do TCE/PI. Destarte, sugere-se que a Corte de Contas adote, também, como fundamento do Pedido de Revisão, as hipóteses acima.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos gerais, com supedâneo nas informações acima balizadas, sugere-se à Lei Orgânica do TCE/PI que promova o apensamento dos recursos aos processos principais de forma eletrônica e/ou física, devendo ambos andarem juntos a fim de facilitar a análise, tanto por parte dos servidores da própria casa, como para os gestores e seus causídicos.

Outra modificação interessante a ser levantada para a LOTCE/PI seria a unificação dos prazos recursais aos moldes do NCPC, bem como a desnecessidade do advogado protocolar nova procuração para o processo recursal, quando este já estiver habilitado no processo principal. Ainda, que fosse admitida uma petição única para todos os fundos e órgãos do mesmo município, separando-se apenas em caso de advogados diferentes ou quando não houver interesse recursal.

REFERÊNCIAS

ALVES, Karollyna Andrade. A saga do processo célere, justo, eficaz e o novo CPC. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 141, out. 2015. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16477>. Acesso em: abr. 2016.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio A. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DELLANI, Diorgenes André. **O novo CPC e os recursos**. Disponível em:

<<http://diorgenes.jusbrasil.com.br/artigos/112156873/o-novo-cpc-e-os-recursos>> Acesso em: 18 abr. de 2016.

FRANZÉ, Luís Henrique Barbante. Direito fundamental a duração do processo por prazo razoável. In: _____. **Teoria Geral dos Recursos Revisada**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

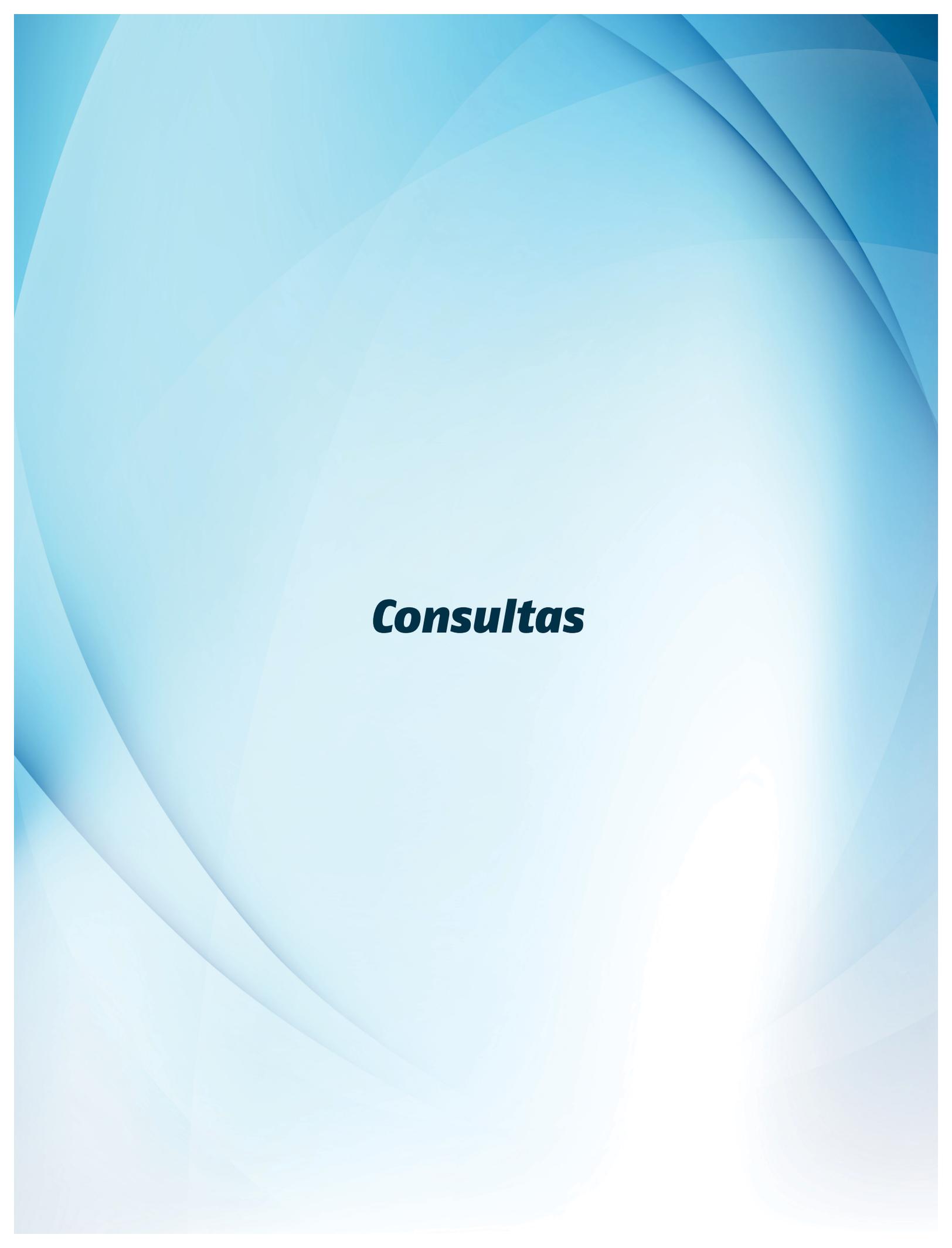
GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**, v. 2, 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios Fundamentais: Teoria Geral dos Recursos**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 5. ed. 2000.

PRUSSAK, Jucineia. **Recursos no Novo CPC**. Disponível em:

<<http://jucineiaprussak.jusbrasil.com.br/noticias/317236388/recursos-no-novo-cpc>> Acesso em: 18 abr. 2016.

TOSE, Fernanda Silva. Sistema de Recursos. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Campos**. Disponível em:<www.fdc.br> Acesso em: 18 abr. 2016.

The background of the page is a light blue gradient with several overlapping, semi-transparent, curved shapes that create a sense of depth and movement. The shapes are layered, with some appearing in front of others, and they curve around the central text.

Consultas

PROCESSO: TC/002561/2016

ASSUNTO: CONSULTA

PROCEDÊNCIA: P.M. DE LUÍS CORREIA

RELATORA: CONS.SUBST.JAYLSON FABIANH LOPES CAMPELO
(WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL ALVARENGA)

PROCURADOR: RAÍSSA MARIA REZENDE DE DEUS BARBOSA

Trata-se de consulta formulada pela Sra. Adriane Maria Magalhães Prado, na qualidade de Chefe do Poder Executivo do município de Luís Correia, objetivando esclarecer, dentre outras dúvidas, sobre a interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, quanto à realização de concurso público quando o município já extrapolou o limite legal da LRF com despesas de pessoal, bem como sobre as implicações de demandas judiciais para a nomeação de aprovados em concurso público com prazo expirado, assim como também esclarecimentos sobre contratação temporária até a homologação de concurso público.

ACÓRDÃO Nº 1.101/16

PROCESSO: TC/Nº 002561/2016

ASSUNTO: CONSULTA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE LUÍS CORREIA

RELATOR(A): CONSª WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA L. ALVARENGA

PROCURADOR(A): RAÍSSA MARIA REZENDE DE DEUS BARBOSA

SUMÁRIO: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE LUÍS CORREIA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PARA PROVIMENTO DE CARGO EFETIVO E PARA CARGO TEMPORÁRIO. OBSERVÂNCIA DE RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA LRF. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA TERCEIRIZADA PARA SERVIÇOS-MEIOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DA TERCERIZAÇÃO. GASTOS COM A TERCEIRIZAÇÃO NÃO ENTRA NO CÔMPUTO DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL. CONHECIMENTO.

Visto, relatado e discutido o presente processo que trata de Consulta formulada a este Tribunal pela Sra. Adriane Maria Magalhães Prado, na condição de prefeita do Município de Luís Correia, suscitando, em tese, questionamentos acerca da contratação de pessoal tendo em conta os limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência – CRJ (peça nº 4), a análise técnica da II Divisão da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal - DFAM (peça 5), o parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 8) e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, unânime, conhecer da presente Consulta, e, quanto ao mérito, concordando com a análise proferida pela DFAM, com o parecer do Ministério Público de Contas, responder ao Consulente, conforme o voto da Relatora (peça nº 11) nos seguintes termos: a) Mesmo que o Município se encontre com o limite de gasto com pessoal ultrapassado, não fica impedido de realizar concurso público para cargos já existentes, mesmo porque a realização de concurso público por si só não gera despesa com pessoal. É recomendável, contudo, que, inicialmente o Município adote as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Tais medidas se fazem necessárias em razão dos impeditivos previstos no art. 22 da LRF, quando os Poderes e órgãos excederem a 95% do limite estabelecido no art. 20, quais sejam: criar cargos, emprego ou função e efetuar provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; b) A existência de demandas judiciais nas quais haja a discussão a respeito do direito subjetivo à nomeação dos candidatos aprovados em concurso anterior com prazo de validade já expirado não impede, por si só, a realização de um novo certame público, bem como a nomeação dos

aprovados neste último; c) É possível a contratação temporária em razão da deficiência de pessoal para atendimento de demanda na área de educação, nos termos do disposto no art. 37, inciso IX da Constituição Federal de 1988, até que o concurso público seja concluído, devendo, contudo, serem observados determinados requisitos da contratação por tempo determinado, quais sejam: previsão legal (a contratação temporária deve estar regulamentada em lei do ente interessado na contratação, diploma legal no qual devem estar estabelecidas as hipóteses e condições em que serão realizadas as admissões temporárias, o prazo máximo de contratação, direitos e deveres dos contratados, dentre outros requisitos), além de processo seletivo simplificado, necessidade temporária, necessidade de excepcional interesse público e motivação; d) Diante da temporariedade e instabilidade dos programas federais, é possível a contratação por tempo determinado, nos termos do art. 37, inciso IX da Constituição Federal, relativos aos servidores para atendimento dos programas federais no âmbito da saúde; e) É possível a terceirização, por parte da Administração Pública, dos serviços de vigilância e limpeza pública, desde que não exista o cargo no quadro de pessoal ou no plano de cargos e salários do órgão ou entidade; f) O gasto com a terceirização, em princípio, não compõe a base de cálculo de despesa com pessoal. No entanto, quando a terceirização ocorrer de forma irregular, como a que visa à substituição de servidores, deve integrar o cálculo da despesa com pessoal.

Presentes: Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho (Presidente em exercício em virtude da ausência justificada do Cons. Luciano Nunes Santos), Abelardo Pio Vilanova e Silva, Joaquim Kennedy Nogueira Barros, Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga e os Cons. Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo, convocado para substituir, neste processo, o Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho (no exercício da Presidência), Jackson Nobre Veras, convocado para substituir, neste processo, a Cons^a. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (ausente por motivo justificado) e Alisson Felipe de Araújo, convocado para substituir, neste processo, o Cons. Kleber Dantas Eulálio (ausente por motivo justificado).

Representante do Ministério Público de Contas presente: Subprocurador-Geral José Araújo Pinheiro Júnior

Transcreva-se, publique-se e cumpra-se.
Sessão Plenária nº 011, em Teresina, 14 de abril de 2016.

assinada digitalmente
Ana Teresa Ribeiro da Silveira
Secretária das Sessões

PROCESSO: TC/001176/2016
ASSUNTO: CONSULTA
CONSULENTE: ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DOS MUNICÍPIOS (APPM)
RELATORA: WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL
ALVARENGA
PROCURADOR: PLÍNIO VALENTE RAMOS NETO

Trata-se de consulta formulada por Arinaldo Antônio Leal, presidente da Associação Piauiense dos Municípios (APPM), exercício 2015, objetivando esclarecer os seguintes questionamentos:

- “1) Como proceder, no caso das contratações através de testes seletivos, com vigência de um ano, prorrogada por mais um ano, cuja vigência terminou. Conseqüentemente, os contratos dos aprovados também já terminaram.
- 2) Como proceder, no caso dos testes seletivos, cuja vigência de suas contratações terminam no decorrer dos meses de janeiro, fevereiro, março, abril, maio, indo até antes das convenções partidárias.
- 3) Como proceder, no caso dos testes seletivos, cuja vigência de suas contratações terminam durante processo eleitoral municipal, ou seja, após as convenções até diplomação dos eleitos”.

ACÓRDÃO Nº 1.410/16

PROCESSO: TC/Nº 001176/2016
ASSUNTO: CONSULTA
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DOS MUNICÍPIOS – APPM
RELATORA: CONS.^a WALTÂNIA MARIAN. DE SOUSA LEAL ALVARENGA
PROCURADOR: PLÍNIO VALENTE RAMOS NETO

SUMÁRIO: CONSULTA. ASSOCIAÇÃO PIAUIENSE DOS MUNICÍPIOS – APPM.. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE PARA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PARA PROVIMENTO DE CARGO TEMPORÁRIO. RENOVAÇÃO DO CONTRATO TEMPORÁRIO DECORRENTE DE TESTES SELETIVOS. POSSIBILIDADE FORA DO PEÍODO DE VEDAÇÃO DISPOSTO NA LEI Nº 9.504/97. CONHECIMENTO.

Visto, relatado e discutido o presente processo que trata de Consulta formulada a este Tribunal pelo Sr. ARINALDO Antônio Leal, na condição de presidente da Associação Piauiense dos Municípios - APPM, suscitando, em tese, questionamentos acerca da contratação temporária de pessoal em ano eleitoral municipal. Considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência – CRJ (peça nº 09), a análise técnica da II Divisão da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal - DFAM (peça nº 10), o parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 12) e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, **unânime, conhecer** da presente Consulta, e, quanto ao mérito, concordando com o parecer ministerial, **responder** ao Consulente, conforme o voto da relatora (peça nº 15), nos seguintes termos: a) Não existe óbice à contratação de servidores por prazo determinado. No entanto, a renovação de contratos temporários formalizados a partir de testes seletivos simplificados, com observância aos princípios administrativos e requisitos dispostos em Lei Municipal, não deve ser uma rotina nas administrações municipais, pois se isso ocorrer, a característica de emergencial para atendimento a uma situação excepcional deixa de prevalecer, e se passa a exigir a observância à regra do concurso público previsto no art. 37, inciso II, da CF/88; b) A renovação de contratos temporários decorrentes de testes seletivos simplificados pode ocorrer licitamente em 2016, desde que observados requisitos legais e desde que ocorra em período anterior ao intervalo de proibição (nos três meses que antecedem o pleito eleitoral até a posse dos eleitos), conforme disposto no art. 73, V, da Lei ° 9.504/97; c) A renovação de contrato temporário, ainda que decorrente de teste seletivo

legítimo, mas ocorrida no intervalo compreendido nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, será considerada nula de pleno direito, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores, salvo, estritamente, as exceções do art.73, V, alínea “d” da Lei nº 9.504/97.

Presentes: Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho (Presidente em exercício em virtude da ausência justificada do Cons. Luciano Nunes Santos), Abelardo Pio Vilanova e Silva, Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga, Kleber Dantas Eulálio e o Cons. Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo, convocado para substituir a Cons.^a Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (em gozo de férias) e Alisson Felipe de Araújo, em substituição ao Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros (em gozo de férias).

Representante do Ministério Público de Contas presente: Procurador-Geral Márcio André Madeira de Vasconcelos

Sessão Plenária Ordinária nº 014, em Teresina, 12 de maio de 2016.

(assinado digitalmente)
Ana Teresa Ribeiro da Silveira
Secretária das Sessões

DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

PROCESSO: TC-019998/2015

ASSUNTO: AUMENTO DA JORNADA DE TRABALHO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS ESTATUTÁRIOS E CONSEQUENTE ELEVAÇÃO PROPORCIONAL DA REMUNERAÇÃO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO PIAUÍ

RELATOR: KLEBER DANTAS EULÁLIO

Trata-se de consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, pela qual o interessado solicita à Corte manifestação sobre a possibilidade de o Poder Executivo aumentar, por meio de lei municipal, para 40 (quarenta) horas semanais a jornada de trabalho de cargos públicos que foram criados e providos para cumprirem um período laboral de 20 (vinte) horas semanais. Em caso positivo, questiona sobre a existência do direito de aumento proporcional da remuneração, por parte do servidor que teve a jornada majorada. Por fim, indaga sobre a aposentadoria dos servidores que tiveram a jornada majorada.

ACÓRDÃO N° 419-A/16

PROCESSO TC N° 019998/2015.

DECISÃO N° 151/16.

SESSÃO PLENÁRIA ORDINÁRIA N° 04.

ASSUNTO: POSSIBILIDADE DE AUMENTO, POR PARTE DO PODER EXECUTIVO E ATRAVÉS DE LEI MUNICIPAL, DA JORNADA DE TRABALHO DE CARGOS PÚBLICOS QUE CUMPREM JORNADA INFERIOR. CONSULENTE: GUSTAVO BARBOSA NUNES - PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO PIAUÍ.

RELATOR: CONS. KLEBER DANTAS EULÁLIO.

PROCURADOR: PLÍNIO VALENTE RAMOS NETO.

Consulta do Procurador-Geral do Município de São João do Piauí, acerca da possibilidade de aumento da jornada de trabalho de cargos públicos. Pelo conhecimento, para no mérito, respondê-la nos termos do voto do Relator (Peça n° 11).

Decisão Unânime.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência – CRJ (peça n° 4), o parecer técnico da II Divisão da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal - DFAM (peça n° 5), o parecer do Ministério Público de Contas (peça n° 8) e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, unânime, **conhecer** da presente Consulta, por considerar o relevante interesse público da matéria, e quanto ao mérito, adotando as respostas emitidas no parecer ministerial, conforme o voto do Relator (peça n° 11), **responder** ao Consulente nos seguintes termos: **a)** Pela possibilidade de o Poder Executivo aumentar, por meio de Lei Municipal, horas semanais, a jornada de trabalho de cargos públicos que foram criados e providos para cumprirem um período laboral inferior, contanto que a Lei Municipal observe o que reza o art. 169, § 1° da CF/88, bem como o art. 21 e incisos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial a prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO, sob pena de ser considerada inconstitucional; **b)** Que sejam adequados os vencimentos dos servidores de maneira proporcional ao aumento da jornada de trabalho, tendo em vista a vedação da irredutibilidade salarial, assegurada pelo art. 37, XV da CF/88; **c)** Que a aposentadoria siga os ditames constitucionais e legais, conforme art. 40, §§ 3° e 17° da CF/88 e Leis 8.212/91 e 10.887/2004. Quando da emissão do seu voto, o Cons. Substituto Alisson Felipe de Araújo ressaltou a necessidade da observância do art. 20 da Lei de

Responsabilidade Fiscal, no cumprimento das providências aqui elencadas.

Decidiu, também, o Plenário, unânime, **encaminhar** ao Consultente, Sr. Gustavo Barbosa Nunes – Procurador-Geral do Município de São João do Piauí/PI, cópia do Relatório da DFAM e do Acórdão do Plenário deste Tribunal de Contas, nos termos do voto do Relator (peça nº 11).

Presentes Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva (Presidente em exercício em virtude da ausência justificada do Cons. Luciano Nunes Santos), Joaquim Kennedy Nogueira Barros, Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins, Kleber Dantas Eulálio e os Cons. Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo, em substituição à Cons.^a Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga (em gozo de férias), Delano Carneiro da Cunha Câmara, convocado para substituir, nesse processo, o Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva (no exercício da Presidência) e Alisson Felipe de Araújo, em substituição ao Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho (em gozo de férias).

Representante do Ministério Público de Contas presente: Procurador-Geral Márcio André Madeira de Vasconcelos.

Transcreva-se, publique-se e cumpra-se.

Sessão Plenária Ordinária nº 04, do Tribunal de Contas do Piauí, em Teresina, 18 de fevereiro de 2016.

(assinado digitalmente pelo sistema e-TCE)

Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva _____ Presidente em exercício

(assinado digitalmente pelo sistema e-TCE)

Cons. Kleber Dantas Eulálio _____ Relator

(assinado digitalmente pelo sistema e-TCE)

Fui presente: Márcio André Madeira de Vasconcelos _____ Procurador-Geral do MPC-TCE/PI

PROCESSO nº TC/017166/2015

DESPACHO

PROCESSO: TC/017166/2015

ASSUNTO: CONSULTA

PROCEDÊNCIA: CÂMARA DE TERESINA

RELATORA: WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL ALVARENGA

PROCURADOR: JOSÉ ARAÚJO PINHEIRO JÚNIOR

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Luiz Gonzaga Lobão Castelo Branco, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal de Teresina, objetivando esclarecer, dentre outras dúvidas, sobre a interpretação dos dispositivos da Lei 8.666/1993, à luz do Decreto Federal nº 2.271/1997 e da Instrução normativa nº 02/2008 da SLTI/MPGO, que regulamenta a contratação de serviços pela Administração Federal, no âmbito das contratações de serviços continuados do Município de Teresina, ante a ausência de regulamentação municipal quanto à repactuação de preços previstos no Contrato.

ACÓRDÃO Nº 674/2016

PROCESSO: TC/017.166/2015

ASSUNTO: CONSULTA

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

PROCURADOR: JOSÉ ARAÚJO PINHEIRO JÚNIOR

RELATOR(A): CONSª WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA L. ALVARENGA

SUMÁRIO: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA. REAJUSTAMENTO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. APLICAÇÃO DE NORMATIVOS FEDERAIS NA REPACTUAÇÃO. POSSIBILIDADE COMO PARÂMETROS. TERMO INICIAL PARA CONTAGEM DO PRAZO DE UM ANO. A PARTIR DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA OU DO ORÇAMENTO CONFORME DEFINIDO NO EDITAL. CONHECIMENTO.

Visto, relatado e discutido o presente processo que trata de Consulta formulada a este Tribunal pelo Sr. Luiz Gonzaga Lobão Castelo Branco, Presidente da Câmara Municipal de Teresina, apresentando questionamentos acerca da repactuação de contrato administrativo que tem como objeto a prestação de serviços de natureza continuada. Considerando a informação da Comissão de Regimento e Jurisprudência – CRJ (peça nº 4), o parecer técnico da II Divisão da Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal - DFAM (peça 6), o parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 8) e o mais que dos autos consta, decidiu o Plenário, unânime, conhecer da presente Consulta e, quanto ao mérito, concordando em parte com o parecer emitido pela DFAM, responder ao Consulente, conforme o voto do Relator (peça nº 11) nos seguintes termos: a) Em que pese a Lei nº 8.666/93 não tratar de forma expressa da repactuação dos contratos, a normativa federal disposta no Decreto nº 2.271/97 e na Instrução Normativa SLTI/MPGO nº 02/2008 – que disciplina as condições da repactuação - poderá ser utilizada como parâmetro para solução administrativa da Câmara Municipal de Teresina; b) Quanto ao prazo para a repactuação, deve ser observado o lapso temporal mínimo de 01 (um) ano para sua realização e, dessa forma, o termo inicial de apuração da variação efetiva do custo de produção é a data da apresentação da proposta ou do orçamento a que esta proposta se referir, nos termos do art. 40, XI, da Lei de Licitações e Contratos; c) Em se tratando de contratos de prestação de serviços, em que normalmente o principal custo do contratado é com sua mão de obra, a expressão “orçamento a que esta proposta se referir” pode ser adequadamente interpretada como a data-base para a respectiva categoria, em que deve ocorrer acordo, dissídio ou convenção coletiva, desde que haja previsão expressa no edital. Caso o edital assim não preveja, o termo inicial deve ser a data prevista para

apresentação da proposta, nos termos do disposto no art. 40, inciso XI da Lei nº 8.666/93

Presentes: Cons. Luciano Nunes Santos (Presidente), Abelardo Pio Vilanova e Silva, Joaquim Kennedy Nogueira Barros, Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins e os Cons. Substitutos Jaylson Fabianh Lopes Campelo, em substituição à Cons^a. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga (em gozo de férias), Jackson Nobre Veras, convocado para substituir o Cons. Kleber Dantas Eulálio (ausente por motivo justificado) e Alisson Felipe de Araújo, em substituição ao Cons. Olavo Rebêlo de Carvalho Filho (em gozo de férias).

Representante do Ministério Público de Contas: Procurador-Geral Márcio André Madeira de Vasconcelos.

Transcreva-se, publique-se e cumpra-se.

Sessão Plenária nº 007, em Teresina, 10 de março de 2016.

(Assinado digitalmente)

Conselheiro Luciano Nunes Santos Presidente - Presidente

(Assinado digitalmente)

Conselheiro Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo - Relator Substituto

(Assinado digitalmente)

Fui presente,

Procurador-Geral Márcio André Madeira de Vasconcelos - Representante do MPC

ISSN - 1980-7481



Av. Pedro Freitas, 2100 - Centro Administrativo - Teresina-PI - CEP: 64018-900

Tel.: (86) 3215-3800 - Fax.: (86) 3218-3113