

REVISTA DE **ESTUDOS
LEGISLATIVOS**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO

ANO 4 | Nº 4 | DEZEMBRO 2019



REVISTA DE ESTUDOS LEGISLATIVOS

© ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO

www.alepe.pe.gov.br



facebook.com/assembleiape



twitter.com/alepeoficial



instagram.com/assembleiape

REVISTA DE **ESTUDOS
LEGISLATIVOS**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO

ANO 4 | Nº 4 | DEZEMBRO 2019



EXPEDIENTE

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco.

Consultoria Legislativa

Consultor geral: Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Direito e Pronunciamentos: José Carlos Nascimento de Santana

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Orçamento e Economia: Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Políticas Públicas: Bruno da Silva Araújo Pereira

Gerente de Apoio Consultivo: Raissa Castelo Branco Viana

Chefe de Expediente: Catarina Cavalcanti Ramalho Maciel

Conselho Editorial: Marcelo Cabral e Silva, Bruno da Silva Araújo Pereira, Cláudio Roberto de Barros Alencar, José Carlos Nascimento de Santana, Raissa Castelo Branco Viana, Maria Camila Freire e Fabrício Martins.

Editora: Natália Câmara

Revisores: Natália Câmara, João Victor Rocha Leandro e Juliana Aretakis.

Apoio: Superintendência de Comunicação Social

Projeto Gráfico e Diagramação:

Tiragem: 1.000 exemplares

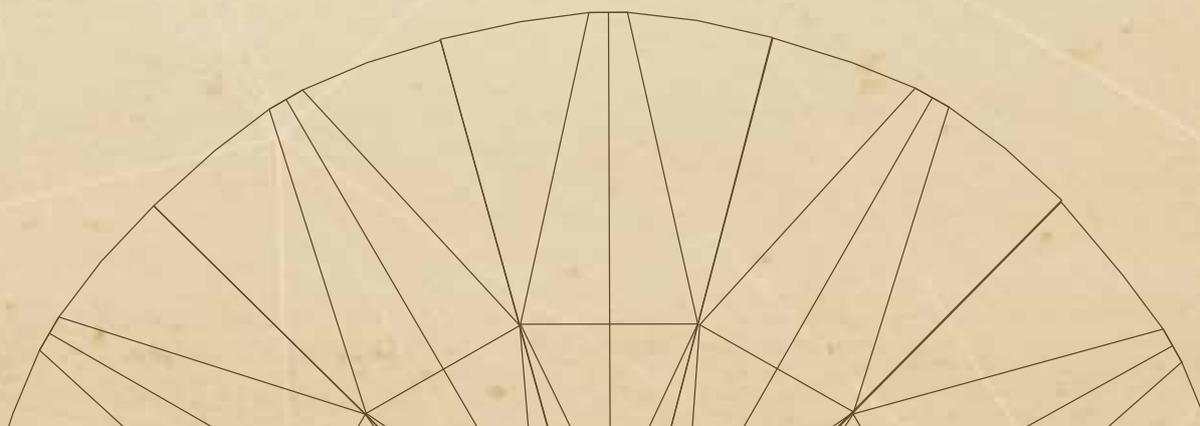
Impressão: Gráfica Única

ISSN: 2526-2084

Site: <http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>

SUMÁRIO

1	A INICIATIVA PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO EM CONFLITO COM AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO GOVERNADOR E AS IMPLICAÇÕES DE EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC Nº 1/2019	12
2	O FUNDEB NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	24
3	SISTEMA DE GARANTIAS A ENTES SUBNACIONAIS E A ATUAL METODOLOGIA DE CÁLCULO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	38
4	PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO	52
5	PERFIL DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO	63
6	DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	75
7	COMPETÊNCIA PRIVATIVA DELEGADA: A INICIATIVA PARLAMENTAR PARA INSTITUIÇÃO DE PISO SALARIAL ESTADUAL	87
8	<i>FAKE NEWS</i> E AGRESSÕES VIRTUAIS: O PAPEL DA OUVIDORIA DA ALEPE	96
9	REFERÊNCIAS	107





ALEPE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE PERNAMBUCO

A Casa de Todos os Pernambucanos

Presidente

Deputado Eriberto Medeiros

1ª Vice-Presidente

Deputada Simone Santana

2º Vice-Presidente

Deputado Guilherme Uchoa

1º Secretário

Deputado Clodoaldo Magalhães

2º Secretário

Deputado Claudiano Martins Filho

3ª Secretária

Deputada Teresa Leitão

4º Secretário

Deputado Álvaro Porto



APRESENTAÇÃO

Aproximar, cada vez mais, o Poder Legislativo de toda a população de Pernambuco. Essa vem sendo nossa principal missão desde que assumimos a presidência da Alepe.

Para atingir esse objetivo, em 2019, lançamos novos projetos como o Alepe nos Municípios, que está levando valiosos conhecimentos sobre as funções dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário para os habitantes de cada município pernambucano.

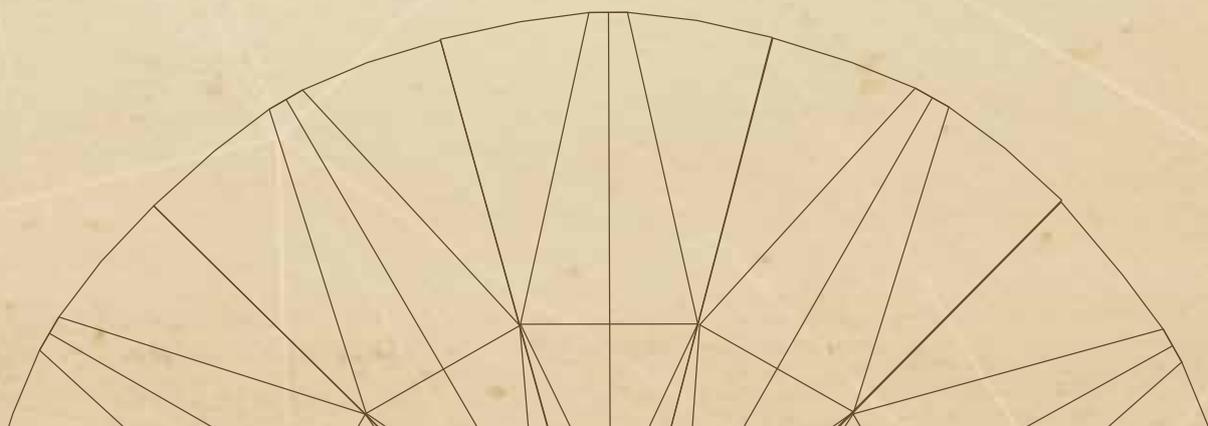
No mesmo sentido, também firmamos importantes parcerias com outras instituições, como o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE), que viabilizou o curso “Eleições Municipais – Novas Regras”, que estamos oferecendo em todas as microrregiões do estado, disseminando informações para que as eleições 2020 representem a máxima expressão democrática com respeito à legislação.

O lançamento desta 4ª edição da Revista de Estudos Legislativos acompanha esse espírito de aproximação popular que norteia nossa administração na Casa de Joaquim Nabuco. A publicação reúne valiosos artigos produzidos pelo corpo técnico da Consultoria Legislativa da Alepe, com temas que interessam a toda a sociedade pernambucana.

Sentimos que a cada edição conseguimos deixar a revista mais relevante e acessível. Assim, damos mais um passo para garantir que a Alepe seja sempre a Casa de Todos os Pernambucanos.

Boa leitura.

Eriberto Medeiros
Presidente



APRESENTAÇÃO

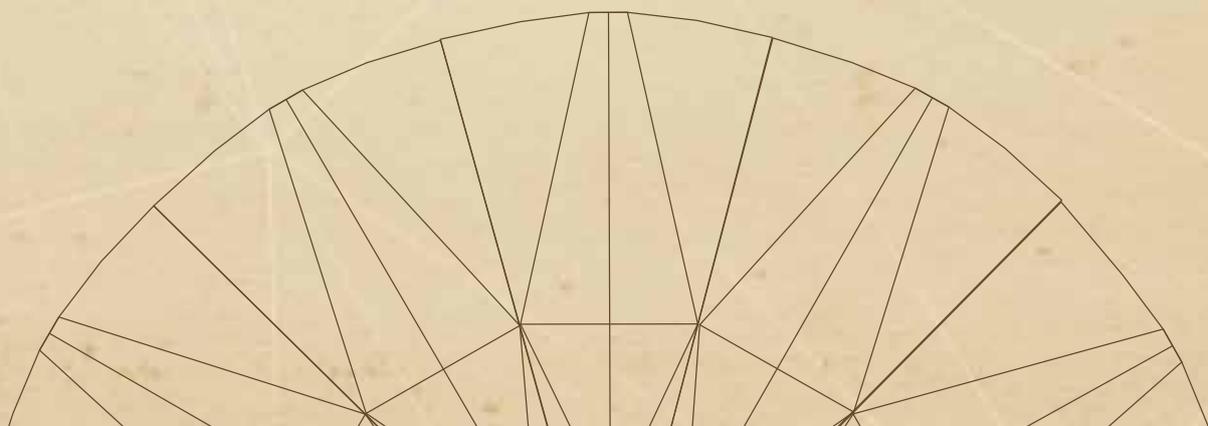
Um dos mais relevantes papéis do parlamento estadual consiste na discussão de temas de interesse direto da sociedade, refletindo-se como tarefa diária dos representantes do povo a busca por informações que permitam qualificar o debate e incentivar a participação popular, principal pilar do processo democrático.

No entanto, é necessário lembrar que a procura por informações essencialmente significativas para alinhar as discussões aos anseios sociais deve ocorrer sempre de maneira segura, atualizada e com confiança nos dados.

Nesse contexto, a Revista de Estudos Legislativos revela-se como imprescindível instrumento de disseminação do conhecimento técnico-científico de forma acessível, oferecendo à sociedade civil, entidades e órgãos públicos artigos de qualidade acerca de temas atuais do cenário político, econômico e social, capazes de subsidiar os mais diversos debates públicos.

Em sua 4ª edição, a revista representa mais uma importante contribuição da Assembleia Legislativa de Pernambuco no processo de expansão e valorização do saber, com o intuito de aperfeiçoar a sintonia entre a sociedade pernambucana e o Poder Legislativo.

Clodoaldo Magalhães
Primeiro-secretário



APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento de um trabalho técnico-legislativo de assessoramento aos membros da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) é a principal atribuição da Consultoria Legislativa. Podemos afirmar que as atividades que competem ao órgão têm sido exercidas com excelência devido a três aspectos fundamentais: a elevada qualidade técnica dos servidores públicos do quadro permanente da Alepe; a atenção que essa equipe dedica ao cenário social, político, econômico e cultural, uma vez que a atividade parlamentar é essencialmente ligada ao cotidiano dos pernambucanos, e o reconhecimento, por parte da Mesa Diretora, desse trabalho.

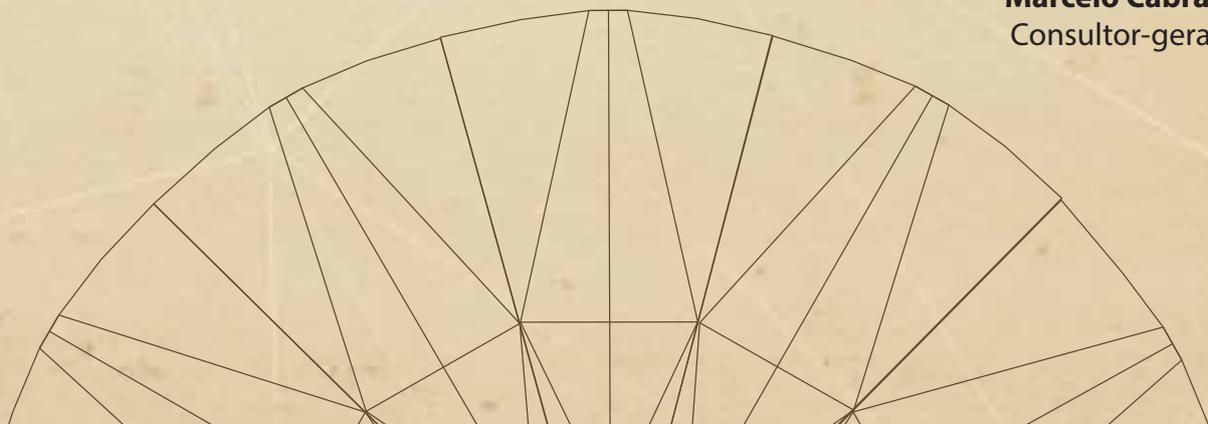
Por essa razão, a Revista de Estudos Legislativos tem como proposta trazer um panorama acerca de temas que envolvem a sociedade e a atuação parlamentar, já que a atividade legislativa não pode prescindir de um olhar atento e sensível à população pernambucana. Tal olhar é revelado nos assuntos debatidos de forma aprofundada na 4ª edição do periódico. Por exemplo: a vigência do Fundeb – fundo voltado para manutenção e desenvolvimento da Educação Básica – termina em dezembro de 2020. Já no caso do saneamento, um projeto de lei em tramitação pode incluir a participação da iniciativa privada na prestação desse serviço. Por outro lado, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) é alvo de cortes no orçamento e tem o desafio de se manter como instrumento de redução de desigualdades.

No campo de atuação do parlamento estadual, podem ser encontrados três artigos: o que propõe o debate sobre a iniciativa parlamentar em conflito com as competências privativas do governador; outro que traça o perfil das ações de inconstitucionalidade ante a constituição de Pernambuco e ainda o que trata da fixação de piso salarial pelas assembleias legislativas. Na área de finanças públicas, o artigo sobre a comprovação da capacidade de pagamento dos estados e municípios discute a metodologia de cálculo em vigor.

O texto que fecha o sumário representa uma inovação. Pela primeira vez, contamos com a colaboração de outro órgão: a Ouvidoria da Alepe. O artigo defende o papel da mesma no combate às *fake news*.

Certos de que a leitura da revista tem se mostrado esclarecedora e prazerosa, temos nos motivado a aperfeiçoar a publicação a cada ano. Esse compromisso já nos faz pensar na próxima edição.

Marcelo Cabral
Consultor-geral



1

A INICIATIVA PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO EM CONFLITO COM AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO GOVERNADOR E AS IMPLICAÇÕES DE EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC Nº 1/2019

Camila Ferrão de Miranda¹

Robson Eduardo Ribeiro de Miranda Filho²



RESUMO: O artigo realiza um estudo do processo legislativo de projetos de autoria parlamentar na Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe), que visam dispor sobre matérias de competência privativa do governador, elencadas no art. 19, § 1º, da Constituição Estadual de Pernambuco. Ademais, o presente trabalho tece considerações sobre a eventual aprovação da PEC nº 1/2019, em trâmite na Alepe, que excluiria matéria tributária e aumento de despesa pública do rol de competências privativas do chefe do Executivo.

Palavras-chave: Iniciativa Parlamentar. Processo Legislativo. Competências Privativas. Poder Executivo. Princípio da Separação dos Poderes.

¹ Agente Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogada. Bacharel em Direito pela UFPE e pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá.

² Agente Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú e pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá.

1. INTRODUÇÃO

O processo legislativo compreende o conjunto de atos realizados pelos órgãos competentes para a produção de leis e de outras espécies normativas. Pode ter iniciativa privativa – atribuída a apenas um legitimado – ou geral – conferida às pessoas e instituições previstas no art. 19, *caput*, da Constituição do Estado de Pernambuco.

Na praxe legislativa da Casa Joaquim Nabuco, parlamentares costumam apresentar projetos cujo conteúdo inclui temas que permeiam a competência legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo (art. 19, §1º, CE). Analisando os pareceres da Comissão de Constituição Legislação e Justiça (CCLJ), evidencia-se que a comissão rejeita reiteradamente esse tipo de proposição, garantindo o cumprimento dos preceitos constitucionais pertinentes, em especial do princípio da separação dos poderes.

Dessa forma, é de grande importância conhecer em que situações as propostas tratam de matérias reservadas privativamente ao governador, de modo a otimizar o fluxo de proposições legislativas na Alepe e garantir o cumprimento do princípio da eficiência, norteador da administração pública.

Por outro lado, tramita na Assembleia Legislativa a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 1/2019, que objetiva retirar matéria tributária e aumento de despesa pública do rol de competências privativas do chefe do Executivo. Caso essa proposta de emenda constitucional seja aprovada, os membros do Poder Legislativo de Pernambuco passarão a ter a prerrogativa de legislar sobre essas relevantes matérias, aumentando a autonomia do Parlamento estadual.

Antes de adentrar no estudo do art.

19, §1º, da Constituição Estadual e da PEC nº 01/2019, é necessário fazer uma breve análise sobre as espécies de inconstitucionalidade que podem macular o trâmite legislativo.

2. ESPÉCIES DE INCONSTITUCIONALIDADE

Como bem leciona Márcio André Lopes Cavalcante³, quanto à natureza do vício, existem duas espécies de inconstitucionalidade: a material (nomoestática) e a formal (nomodinâmica).

A inconstitucionalidade material ocorre quando o conteúdo da lei ou ato normativo está em desacordo com uma regra ou princípio constitucional. Uma norma que, por exemplo, permite a exploração do trabalho em condições degradantes é materialmente inconstitucional por violar os valores sociais do trabalho, fundamento da República, nos termos do art. 1º, IV, da Constituição Federal.

A inconstitucionalidade formal, por sua vez, ocorre quando há descumprimento dos requisitos formais, sendo desrespeitada alguma regra do processo legislativo. Pode ser substancialmente subdividida em: inconstitucionalidade orgânica e inconstitucionalidade formal propriamente dita (subjéctiva ou objectiva).

A inconstitucionalidade formal orgânica diz respeito à inobservância das regras de competência do ente federado (União, estados ou municípios) responsável pela edição do ato, ou seja, concerne às situações em que um dos entes usurpa a atribuição legislativa constitucionalmente designada para outro.

Por outro lado, a inconstitucionalidade formal propriamente dita é verificada quando é desobedecido o devido processo

³ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Dizer o direito*. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2019/01/informativo-comentado-926-stf.html>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

legislativo constitucionalmente previsto. Assumindo natureza objetiva ou subjetiva, a inconstitucionalidade formal objetiva ocorre quando são descumpridos determinados aspectos do procedimento legislativo, tais como na hipótese de lei complementar aprovada por maioria simples, violando o disposto no art. 69, CRFB/88: “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

Por último, a subjetiva refere-se ao vício na iniciativa para deflagrar o processo legislativo. É o caso de lei de autoria parlamentar que trate de assunto disposto nas competências privativas do chefe do Poder Executivo. É sobre essa espécie de inconstitucionalidade que o presente artigo discorrerá.

3. ANÁLISE DE PROPOSIÇÕES DE INICIATIVA PARLAMENTAR REJEITADAS POR VIOLAÇÃO AO ART. 19, §1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

A Constituição Estadual de Pernambuco elenca, em seu art. 37, as competências administrativas do governador, destacando-se a sua prerrogativa de deflagrar o “processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (art. 37, III, CE). Por outro lado, o art. 19, §1º, do mesmo diploma constitucional apresenta um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao chefe do Poder Executivo.

Assim, interpretando-se sistematicamente ambos os dispositivos, é possível correlacioná-los e, conseqüentemente, inferir que o art. 37, III, ao enunciar os “casos previstos” na Carta Magna estadual, faz referência direta ao art. 19, §1º, o qual prevê as hipóteses em que incumbe exclusivamente ao governador do estado iniciar o

processo legislativo.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade;

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Passa-se, então, à análise de algumas proposições normativas de autoria parlamentar – aleatoriamente selecionadas, frise-se – que tramitaram na Alepe durante a 18ª legislatura⁴ e que, por apreciação da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça (CCLJ), foram rejeitadas por afronta, direta ou reflexa, ao dispositivo transcrito.

3.1. ART. 19, § 1º, I – LEIS ORÇAMENTÁRIAS E MATÉRIA TRIBUTÁRIA

⁴ A 18ª legislatura correspondeu ao período compreendido entre 1º de fevereiro de 2015 e 31 de janeiro de 2019.

A leitura da primeira parte deste inciso remete à conclusão de que a elaboração das leis orçamentárias, bem como a iniciativa das proposições que objetivem qualquer modificação desses atos normativos, é atribuição privativa do chefe do Poder Executivo. Com base nisso, a formulação de projeto de lei, por parlamentar estadual, que deseje alterar a legislação orçamentária de Pernambuco encontrará impeditivo de ordem constitucional.

Na 18ª legislatura, uma proposição de autoria parlamentar pretendia alterar a Lei Estadual nº 15.689, de 18 de dezembro de 2015, que instituiu o Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco (Funpepe), com o objetivo de acrescentar receitas aos recursos desse fundo e de ampliar a destinação de tais recursos. Salientando a natureza eminentemente orçamentária dos fundos especiais, o que enseja a reserva de iniciativa legislativa do governador, o relator da proposição na CCLJ discorreu neste sentido:

Sob o aspecto formal, a criação e regulamentação dos fundos especiais não ocorrem na lei orçamentária propriamente dita, mas sim por meio de lei específica. Ocorre que, tal circunstância, não retira sua natureza eminentemente orçamentária, pois o fundo destaca do orçamento geral parcela de receitas e despesas para uma finalidade pública determinada.⁵

Diante do exposto, o parecer da CCLJ concluiu pela inconstitucionalidade do citado projeto de lei, com vistas ao art. 19, §1º, I, da Constituição Estadual.

No tocante à última parte do mesmo inciso, verifica-se que o texto constitucional, nos moldes em vigor, estabelece que o governador é detentor exclusivo da iniciativa para apresentação de projetos de lei que versem sobre matéria tributária. Desse modo, qualquer proposição legislativa subscrita por deputado estadual que

almeje dispor acerca de assuntos tributários será considerada inconstitucional por vício de iniciativa. É esse o posicionamento sedimentado pela CCLJ.

Nesse sentido, vale registrar que tramitou, na 18ª legislatura, projeto de lei, de autoria parlamentar, que visava instituir isenção de taxa para emissão da segunda via de documentos danificados ou extravaiados (carteira de identidade, certidão de nascimento, certidão de casamento, etc.) por ocorrência de catástrofe da natureza. O respectivo parecer da CCLJ concluiu pela rejeição da citada proposição, tendo como fundamento a natureza tributária do valor cobrado para remunerar a emissão de documentos.

Além disso, ao discorrer sobre as peculiaridades da taxa exigida por ocasião da confecção de documentos no Estado, o mencionado parecer enunciou:

No âmbito do Estado de Pernambuco, essa é a Taxa de Fiscalização e Utilização de Serviços Públicos (TFUSP), instituída por meio da Lei nº 7.550, de 20 de dezembro de 1977, e alterações posteriores. A remuneração dos serviços públicos por meio da TFUSP, por conseguinte, só pode ser modificada, seja para mais ou para menos, por lei de iniciativa privativa do governador do Estado.⁶

Em síntese, os parlamentares estaduais, em Pernambuco, defrontam-se com limites constitucionalmente delineados no tocante à elaboração de atos normativos que tratem sobre matéria tributária.

3.2. ART. 19, § 1º, II – CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES, EMPREGOS PÚBLICOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OU AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA

A iniciativa privativa conferida ao

⁵ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6898/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6424/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

governador do Estado nesse inciso encontra fundamento essencialmente no princípio da reserva de administração. Tal preceito apregoa que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo exercer a direção superior da administração pública (art. 37, II, CE; art. 84, II, CRFB/88). Por decorrência lógica, o poder constituinte reservou ao governador a prerrogativa de iniciar o processo legislativo nas situações que visem à criação e à extinção de cargos, funções e empregos públicos, bem como ao acréscimo de despesa pública na administração pública – atribuições diretamente decorrentes da função diretiva do chefe do Executivo.

Outro princípio cuja observância se intenta proteger no inciso em comento é a separação funcional dos poderes, que assegura o exercício independente e harmônico das funções conferidas ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário (art. 2º, CRFB/88). Assim, eventual proposição normativa, oriunda do Poder Legislativo Estadual, que pretenda regular as matérias em apreço será considerada flagrantemente inconstitucional por invadir a competência privativa do Executivo de gerir a administração pública.

Exemplo prático disso foi a tramitação, na 18ª legislatura, de projeto de lei de iniciativa parlamentar que objetivava dispor sobre a obrigatoriedade da presença de psicólogo nas Redes Públicas de Ensino fundamental e médio. A proposição foi considerada inconstitucional pela CCLJ, uma vez que ensejaria a criação de cargos, diante da necessária contratação de psicólogos para as escolas que ainda não possuíam um especialista da área em seu quadro profissional, e, conseqüentemente, implicaria aumento de despesa pública.

A matéria inserta no PLO em apreço configura campo de atuação privativo do

Poder Executivo, uma vez que, por se tratar de contratação de novos profissionais ou de determinar a configuração do quadro profissional das escolas públicas, implica em afronta ao princípio constitucional da reserva da administração. Isto porque cabe apenas ao chefe do Poder Executivo o exercício da direção superior da administração, nos termos do art. 84, II, da Carta Magna e do art. 37, II, da Constituição Estadual.⁷

3.3. ART. 19, § 1º, III – FIXAÇÃO OU ALTERAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

Na 18ª Legislatura, tramitou projeto de lei, subscrito por deputado estadual, que buscava dispor sobre o número mínimo de três policiais militares em viaturas, em situações de patrulhamento ostensivo ou no atendimento de ocorrências. Com efeito, afigura-se evidente que a aludida proposta normativa ambicionou fixar o quantitativo mínimo do efetivo de policiais militares nas hipóteses acima descritas, violando a competência que é atribuída privativamente ao governador do estado.

Sendo assim, a CCLJ emitiu parecer conclusivo acerca da inconstitucionalidade formal subjetiva na qual a referida proposição incorria, com destaque para o seguinte trecho:

Com efeito, o projeto [...] versa sobre a composição das equipes da Polícia Militar, órgão integrante da administração estadual [...]. Desse modo, adentra, claramente, na esfera própria da administração, uma vez que institui arranjo mínimo para sua atuação, acarretando potencial criação de cargos e conseqüente aumento de despesa para o Executivo. Nota-se, ainda, a criação de dever para a Secretaria de Defesa Social, uma vez que cabe a esta estabelecer a organização das corporações que a compõem. Indubitavelmente, o projeto de lei fere o disposto no **art. 19, § 1º**, incisos II,

⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6664/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

III e VI, da Carta Estadual que reserva a matéria à iniciativa privativa do Governador do Estado [...].⁸ (**grifo nosso**)

3.4. ART. 19, § 1º, IV – REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A Comissão de Constituição, Legislação e Justiça da Casa Joaquim Nabuco já teve a oportunidade de debater projetos que buscavam legislar sobre regime jurídico dos servidores públicos estaduais. Na 18ª Legislatura, foi apresentada proposição de iniciativa parlamentar visando alterar a Lei Estadual nº 6.123/1968, a fim de conceder horário especial ao servidor com deficiência ou que tenha cônjuge, filho ou dependente com deficiência.

Embora no mérito a proposição fosse louvável, o parecer dado pela CCLJ foi pela rejeição. Ao tratar sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos, o projeto adentrou no regime jurídico destes, matéria cuja iniciativa é reservada ao Poder Executivo (art. 19, § 1º, IV, da CE).

O STF já se pronunciou a respeito:

Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). (ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007).

É importante destacar ainda que, ao interferir nos direitos e deveres dos servidores, o projeto foi de encontro ao princípio da reserva de administração,

anteriormente mencionado. A jurisprudência do STF é nesse sentido:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. **Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.** (RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012). (**grifo nosso**)

3.5 ART. 19, § 1º, V – ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO E DA DEFENSORIA PÚBLICA

Cabe privativamente ao governador, nos termos do art. 19, § 1º, V, da CE, deflagrar o processo legislativo para tratar da organização do Ministério Público, da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública.

Importante ressaltar, entretanto, que a iniciativa da Lei Complementar de organização do MPE é concorrente entre o governador do Estado e o Procurador Geral de Justiça, conforme o disposto no art. 68,

⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 2336/2016 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

parágrafo único, da Constituição Estadual:

Art. 68. Ao Ministério Público é assegurada **autonomia funcional e administrativa**, podendo, observado o disposto no artigo 169 da Constituição da República Federativa do Brasil, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira, dispondo a lei sobre sua organização e funcionamento.

[...]

Parágrafo único. **Lei complementar, cuja iniciativa é facultada ao Procurador Geral da Justiça, estabelecerá a organização, as atribuições, as formas de provimento de seus cargos e o estatuto do Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:**

[...]

(grifo nosso)

A autonomia do Ministério Público busca possibilitar uma livre atuação orgânica e administrativa, desvinculando-o de qualquer posição de subordinação, especialmente em face dos Poderes Judiciário e Executivo.

Também merece destaque a independência funcional da Defensoria. Cabe aos defensores públicos gerais a iniciativa das leis que disponham sobre organização, atribuição e estatuto correspondente, à semelhança do MP. O objetivo é robustecer a Defensoria Pública, assegurando-lhe verdadeira blindagem institucional perante os demais Poderes, com os quais ela tem, frequentemente, que se confrontar em prol das camadas socialmente vulneráveis da população.⁹

O art. 73, §2º, da Constituição pernambucana ratifica essa autonomia:

Art. 73. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal.

§ 2º É assegurada à Defensoria Pública do Estado autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites

estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º, da Constituição Federal. (grifo nosso)

Logo, deve-se atentar para o fato de que, embora a Constituição do Estado, em seu art. 19, § 1º, reserve ao governador a iniciativa das leis que disponham sobre a organização desses órgãos, pode-se falar, na verdade, na existência de uma iniciativa concorrente.

Para uma análise prática, destaca-se projeto de lei complementar de autoria do governador, que tramitou na Alepe, dispondo sobre procedimentos a serem adotados no âmbito da Procuradoria Geral do Estado. Tal PLC tratava do processo para dispensa de proposituras ou desistência de ações judiciais e recursos, bem como sobre adjudicação de bens móveis e imóveis, compensação de créditos inscritos em precatório e requisições de pequeno valor.

Na oportunidade, um parlamentar apresentou emenda modificativa ao referido projeto. Nos termos do parecer da CCLJ, que foi pela rejeição, as alterações se revestiam de inconstitucionalidade formal subjetiva, visto que propostas por parlamentar.

3.6 ART. 19, § 1º, VI – CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS DE ESTADO, DE ÓRGÃOS E DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A CCLJ da Alepe apreciou proposição que pretendia conceder direitos aos judeus e aos membros de igrejas adventistas e batistas do sétimo dia matriculados na rede pública e particular de ensino. O PLO objetivava assegurar prerrogativa ao abono de faltas e a horário distinto para realização de provas quando essas atividades fossem realizadas em período considerado de guarda religiosa (18h da sexta-feira às 18h do sábado).

O texto constitucional federal assegura, em seu art. 2º, uma relação independente e harmônica entre os Poderes, de

⁹ SARMENTO, Daniel. *Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União*. p. 14, 2015. Disponível em: <https://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

sorte que é vedada a indevida ingerência entre si. O Estado Democrático Brasileiro tem como cláusula pétrea constitucional a separação e harmonia entre os poderes, consubstanciada em princípio explícito e instrumentalizada em regras constitucionais de competência.

No caso em análise, houve interferência do Poder Legislativo em matéria sujeita à competência exclusiva do Executivo, pois compete privativamente ao governador propor leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias de Estado, órgãos e entidades da administração pública (art. 19, § 1º, VI, da CE). Cabe ao chefe do Poder Executivo, portanto, exercer a direção superior da administração pública.

Desconsiderando outras peculiaridades do projeto de lei em comento, no que diz respeito ao direito dos estudantes judeus, adventistas e batistas do sétimo dia de terem suas faltas abonadas e horário distinto para a realização de provas, a CCLJ assim entendeu:

Desta feita, **impor ao Poder Executivo a obrigação de alterar o andamento das suas atividades normais, para fins de adequação a grupo específico de alunos, nas escolas da rede estadual de ensino significa extrapolar a competência conferida ao Poder Legislativo e adentrar na esfera própria da administração, uma vez que cria atribuições para as instituições de ensino e, também, para a Secretaria de Educação do Estado.** Claramente fere o disposto no art. 19, § 1º, inciso VI, da Carta Estadual.¹⁰
(grifo nosso)

Sobre o tema, posiciona-se o Supremo Tribunal Federal (STF):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – **Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria.** II – **Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF).** III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.” (ADI 2.294, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014).
(grifo nosso)

Para finalizar o presente tópico, é importante mencionar que, de acordo com pesquisa realizada pelos autores deste artigo, na qual foram analisados os projetos rejeitados por inconstitucionalidade pela CCLJ na 18ª legislatura, verificou-se que, dos 248 pareceres pela rejeição, 63% fundamentaram-se no art. 19, §1º, da Constituição Estadual, conforme o gráfico 1:

Gráfico 1 - Pareceres CCLJ rejeição por inconstitucionalidade (18ª Legislatura)



Fonte: Pareceres da CCLJ.

¹⁰ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 2335/2016 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça

Percebe-se, portanto, que mais da metade das proposições foram rejeitadas por inconstitucionalidade formal subjetiva, enquanto as outras foram por motivos diversos, tais como inconstitucionalidade material ou formal orgânica.

4. IMPLICAÇÕES DE EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC Nº 1/2019 NO ORDENAMENTO JURÍDICO ESTADUAL

Aqui reside o ponto mais controverso do presente artigo. A atribuição exclusiva do chefe do Executivo para dar início ao processo legislativo em matéria tributária e nas situações em que há incremento de despesa pública tem previsão somente nas constituições de alguns estados do Brasil.

Além de Pernambuco, apenas Acre, Roraima e Bahia preveem, em suas Cartas Magnas, a competência privativa do governador para a iniciativa de leis que acarretem aumento de despesa pública.

Já matéria tributária está no rol de competências privativas do chefe do Executivo somente nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Roraima e Sergipe.

Por último, vale mencionar, ainda, a peculiaridade da Constituição Estadual do Maranhão, a qual enuncia, em seu art. 43, parágrafo único, uma flexibilização para que parlamentares legislem sobre assuntos tributários: “A iniciativa parlamentar sobre projetos envolvendo matéria tributária só será permitida a projetos dos quais não decorra renúncia de receita”.

Cabe registrar que as constituições estaduais acima mencionadas espelharam-se na Constituição Federal de 1969, que prevê como competência privativa do chefe do Executivo federal a iniciativa de leis relativas à matéria tributária e ao incremento de despesa pública. Para melhor elucidação da controvérsia, cumpre contextualizar historicamente a previsão constitu-

cional dos referidos temas no rol de competências exclusivas do presidente da República.

4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

A Carta Federal de 1969 (Art. 57, incisos I e II) atribuía ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis sobre matéria financeira, inclusive tributária, e aumento de despesa:

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I - **disponham sobre matéria financeira;**
II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou **aumentem vencimentos ou a despesa pública;**

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos territórios;

[...]

(grifo nosso)

Essa previsão refletia o momento histórico vivenciado pelo Brasil: a ditadura militar. Durante tal período, o Poder Executivo detinha um poder absoluto e o Congresso Nacional perdeu força: o Presidente passou a fazer uso do “decreto-lei”. Por diversas vezes, o parlamento foi fechado e muitos deputados tiveram mandatos cassados.

Assim, as limitações do Poder Legislativo frente aos militares eram evidentes, demonstrando o caráter de regime autoritário que vigorava no País. Atribuir a competência privativa para legislar sobre disciplina tributária ou acréscimo da despesa ao Presidente da República era uma forma de esvaziar ainda mais o Legislativo e ratificar a supremacia do Poder Executivo sobre ele.

Desse modo, é possível inferir que as constituições estaduais remanescentes que

ainda incluem temas de natureza tributária e de incremento de despesa pública no âmbito da iniciativa legislativa privativa do governador encontram fundamento no texto constitucional em vigor à época do regime ditatorial que assolou a democracia brasileira. Entretanto, diante da redemocratização que se observou com a promulgação da CRFB/88, é inconcebível que algumas constituições estaduais permaneçam convalidando resquícios de um período tão obscuro da história do Brasil.

Ademais, vale ressaltar que a Constituição Republicana de 1988 não reprisou tal restrição e passou a possibilitar a iniciativa parlamentar em tais matérias. Desse modo, a reprodução dos dispositivos pelo poder constituinte decorrente derivado não mais se coaduna com a atual perspectiva jurídica trazida pela Constituição Federal. Nessa linha, o STF já se posicionou sobre o tema:

A análise dos autos evidencia que o acórdão mencionado diverge da diretriz jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na matéria em referência. **Com efeito, não mais assiste, ao chefe do Poder Executivo, a prerrogativa constitucional de fazer instaurar, com exclusividade, em matéria tributária, o concorrente processo legislativo. Esse entendimento – que encontra apoio na jurisprudência que o STF firmou no tema ora em análise (RTJ 133/1044 – RTJ 176/1066 1067) – consagra a orientação de que, sob a égide da Constituição Republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969 (art. 57, I) (...).** (RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9 10 2009, DJE de 5 11 2009). (grifo nosso)

4.2. PANORAMA ATUAL NA CRFB/88

No que tange à Constituição Federal

de 1988, as leis em matéria tributária e que suscitam acréscimo de despesa estão compreendidas na regra de iniciativa geral, não havendo exclusividade do Presidente da República para deflagrar o processo legislativo nessas hipóteses. A iniciativa normativa em matéria tributária reservada ao presidente refere-se tão somente aos territórios federais.

Sob outro prisma, quanto ao aumento de despesa, o STF também já se pronunciou sobre a ausência de plausibilidade jurídica para a reserva de iniciativa legislativa ao chefe do Executivo em quaisquer das esferas federativas de governo. Nesse sentido, destacam-se os seguintes julgados da Suprema Corte:

A síntese da inicial é esta: não pode haver aumento de despesa em projeto do Poder Legislativo. Na Constituição não está escrito isso. [...] Se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim por exemplo: pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento. (ADI 2072/MC, Rel. Min Octávio Gallotti, DJ de 19/09/2003).

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. [...] No caso e exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. (ARE 878911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 29/06/2016).

Com base no exposto, é válido afirmar que o entendimento sedimentado pelo STF sobre este assunto é claro: atos normativos que tratem de disciplina tributária ou de acréscimo de despesa pública

não estão sob o jugo do chefe do Poder Executivo.

4.3. ANÁLISE DA PEC Nº 01/2019

Encontra-se atualmente em tramitação na Assembleia Legislativa de Pernambuco, a Proposta de Emenda à Constituição do Estado nº 1/2019, para suprimir os termos “matéria tributária” e “aumento de despesa pública” do art. 19, §1º, incisos I e II, respectivamente.

Igualmente, cabe lembrar que já houve, em legislaturas anteriores, duas tentativas parlamentares, no mesmo sentido, para alterar o texto constitucional: a PEC nº 4/2015 e a PEC nº 2/2007.

Ambas foram rejeitadas pela CCLJ, que concluiu pela inconstitucionalidade das propostas. Dentre os argumentos utilizados, destaca-se o de que os estados, nos termos do art. 25 da Constituição Federal, possuem autonomia para se organizar e se reger pelas constituições e leis que adotarem e o fato de ter sido uma decisão política do poder constituinte derivado decorrente do Estado de Pernambuco.

Cabe oportunamente transcrever um trecho da justificativa que subsidia a PEC nº 1/2019, no qual é exposta a motivação de interesse público para a supressão normativa almejada:

A atual redação dos incisos I e II, §1º, do art. 19 da Constituição do Estado de Pernambuco limita demasiadamente a atuação legislativa dos representantes do povo pernambucano, asfixiando o Poder Legislativo em relação a matérias essenciais, como políticas públicas, readequação e revisão de impostos, e medidas gerais para assegurar o cumprimento de direitos e garantias fundamentais no âmbito do Estado de Pernambuco.¹¹

Conforme os fundamentos já demonstrados no desenvolvimento desse

tópico, é válido afirmar que a insatisfação do autor encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio.

Primeiramente, não há impedimento na Constituição Federal para que o Parlamento legisle sobre matéria tributária ou incremento de despesa pública – desde que, neste último caso, não haja interferência parlamentar no funcionamento da administração pública, sob pena de flagrante desrespeito ao princípio da reserva de administração. Ademais, em sua essência, a alteração constitucional intentada ampliará os instrumentos legais dos quais os deputados estaduais poderão se utilizar para formular políticas públicas efetivas e, assim, contemplar na legislação o atendimento às necessidades mais básicas da população pernambucana.

Não obstante, é imprescindível salientar que há posicionamentos contrários à aprovação da PEC em comento. Para os que se opõem, o papel do Legislativo Estadual é fiscalizar o Poder Executivo, não cabendo à Assembleia atuar em matéria que é atribuição do governador. Pesa também a possibilidade de parlamentares utilizarem essa prerrogativa para priorizar interesses individuais em detrimento de uma estratégia coletiva. Destaca-se, entretanto, que controles ainda serão feitos pelo Plenário e pela Comissão de Constituição e Justiça, que devem estar atentos para rejeitar eventuais ilegalidades.

Com efeito, é necessário ressaltar que a PEC pretende adequar as hipóteses de iniciativa privativa do governador às previstas na Constituição Federal para o presidente da República (art. 61, §1º), retirando as amarras que atualmente existem na atuação dos membros do Poder Legislativo pernambucano. Por diversas vezes, os representantes do povo encontram-se impossibilitados de exercer em plenitude a atividade legislativa, pois,

¹¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. *Proposta de Emenda à Constituição nº 01/2019*. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=3152&tipoprop=p>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

quando desejam legislar sobre diversas matérias de relevância para a sociedade, acabam esbarrando nas limitações do art. 19, §, 1º, inc. I, II, CE.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As limitações ao pleno exercício da representação popular, atribuição constitucionalmente conferida ao Legislativo, existem para manter o equilíbrio entre os três poderes republicanos. Contudo, tais limitações, ao serem definidas pelo poder constituinte, devem preservar um senso de razoabilidade e de pertinência jurídica com as funções – legislativa, executiva e judiciária – desempenhadas por cada um dos poderes.

Assim, diante da interpretação do ordenamento constitucional e da leitura da jurisprudência pátria, não há justificativa para que a iniciativa de leis sobre questões de ordem tributária e relativas ao aumento de despesa pública esteja exclusivamente sob a competência legislativa do chefe do Poder Executivo.

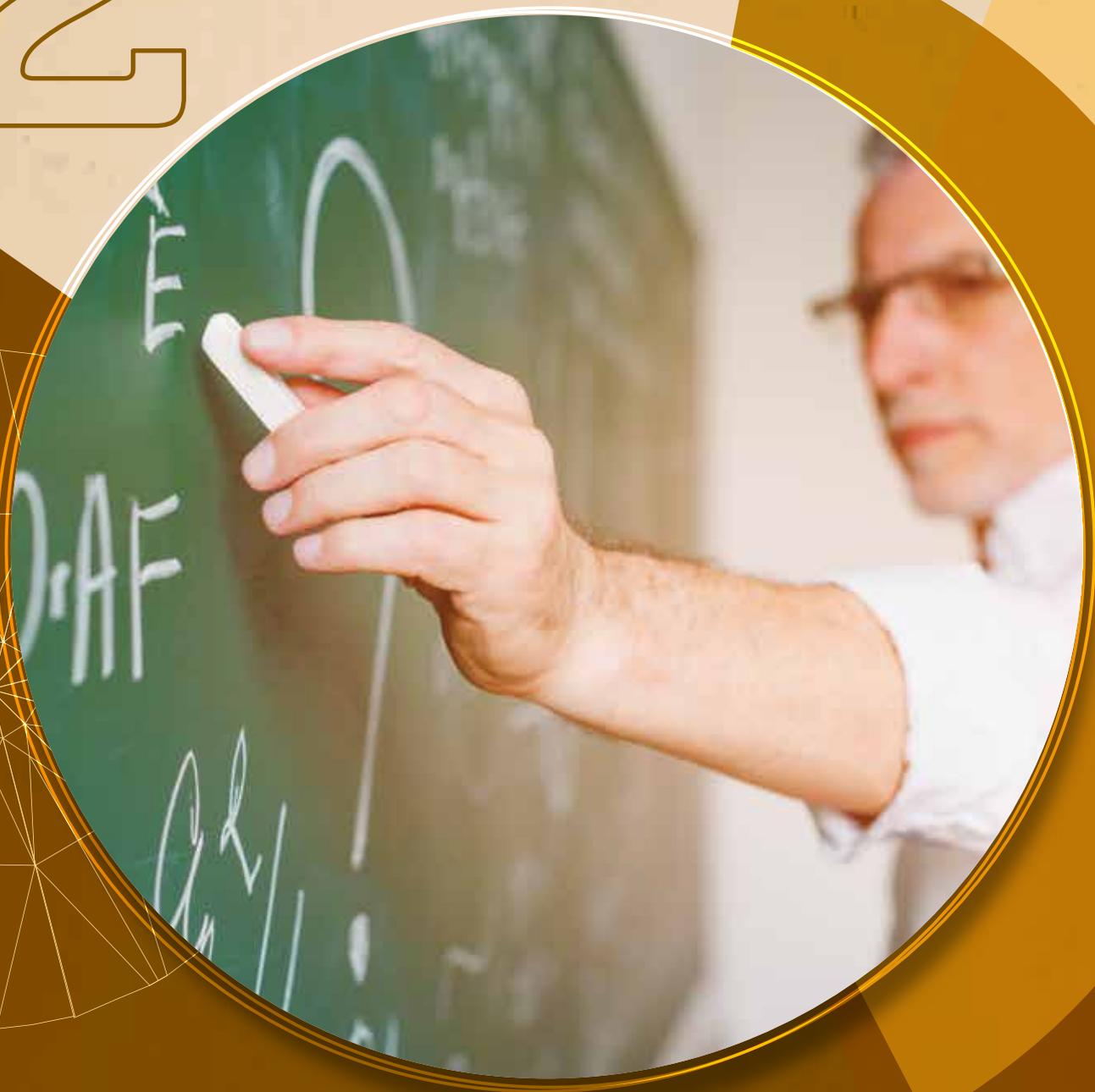
A PEC nº 1/2019 surge, no cenário jurídico pernambucano, como uma possibilidade de ampliar os mecanismos democraticamente concedidos aos parlamentares da Casa Joaquim Nabuco para promover o bem-estar social de seus representados, incluindo matéria tributária e acréscimo de despesa pública na iniciativa geral de leis.

Portanto, é possível inferir que a proposta de emenda, se aprovada, conferirá mais autonomia à Alepe e seguirá o disposto na CRFB/88, em respeito ao princípio da simetria, além de acompanhar a tendência que já ocorre na maioria das constituições estaduais do País. O Parlamento Estadual poderá, então, ter uma participação mais ampla e efetiva nas decisões sobre políticas públicas e na garantia dos interesses do povo pernambucano.

2

O FUNDEB NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Ivan Pessoa Holanda¹



RESUMO: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que representa a principal fonte de recursos dos sistemas públicos de ensino de todo o País, tem validade até o final do ano de 2020, inexistindo na legislação atual qualquer previsão de sua renovação automática. O fundo em questão tem o mérito de redistribuir recursos públicos de modo mais justo entre estados e municípios, razão pela qual se concorda que seria um grande desastre se sua vigência terminasse sem que nenhuma regra parecida fosse posta em seu lugar. É por isso que muito se tem debatido sobre as novas regras que poderão disciplinar o financiamento do Ensino Básico Público Brasileiro. O presente artigo visa contribuir para um melhor entendimento das normas atuais do Fundeb. A partir da compreensão de tais regras, torna-se possível propor mudanças que tornem o fundo mais equânime e capaz de impactar positivamente a educação pública. Neste estudo, buscou-se analisar o sistema atual de redistribuição de recursos educacionais, tanto em seus acertos quanto em suas possíveis melhorias, com vistas ao aperfeiçoamento do Fundeb.

Palavras-chave: Fundeb. Educação Básica. Financiamento. Redistribuição de Recursos Públicos.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

É comum afirmar que a mudança do Brasil depende essencialmente da educação. Tal afirmação é fortemente embasada: nenhuma nação moderna alcançou altos níveis de desenvolvimento sem antes ter dado atenção especial à formação acadêmica de suas novas gerações. Assim, como é da natureza humana imaginar antes do agir, o desenvolvimento de uma juventude capacitada a pensar inteligentemente na solução de problemas deve anteceder a resolução prática desses.

Embora a premissa anterior seja aceita e o Brasil venha aumentando seus esforços nas últimas décadas, um fato precisa ser urgentemente ressaltado: os avanços registrados são muito mais quantitativos do que qualitativos. Melhorar o nível de aprendizado dos alunos, eis o grande desafio da escola brasileira, cuja superação demanda o estudo de diversas variáveis, que vão desde as metodologias pedagógicas aplicadas até as escolhas sobre o modo de avaliação dos estudantes.

Para contribuir com essa discussão de múltiplos aspectos, o presente artigo se limita a tratar especificamente de um tema: o financiamento da educação no Brasil diante das mudanças das regras do Fundeb. Por si só, esse assunto é de considerável complexidade, sendo objeto de vastas publicações.

O que buscamos num primeiro momento é simplificar, apresentando de maneira sucinta a disciplina atual do Fundeb, principalmente no que diz respeito à sua composição e redistribuição. Com isso, pretendemos derrubar algumas falácias que costumam rondar o tema, como a de que esse fundo representa uma grande fonte de financiamento para os estados.

Entendidas essas regras, poderemos então refletir, no segundo tópico, sobre a suficiência ou insuficiência do Fundeb para o financiamento da educação, quando deixaremos claro que não se trata da única fonte destinada ao custeio das despesas com manutenção do ensino. Na terceira seção do artigo, refletiremos sobre alguns gargalos e deformidades existentes no atual modelo de divisão de recursos do fundo, dando sugestões de como podem ser melhorados. Falamos em “refletir” porque não temos a pretensão de apresentar as soluções finais nesse breve artigo, mas sim os principais problemas e possíveis saídas para resolvê-los.

Frise-se que o momento é especialmente propício para esse debate. Pelas regras atuais, o Fundeb tem validade até o final de 2020, não havendo nenhuma previsão de renovação automática. No entanto, já estão em tramitação no Congresso Nacional propostas de emendas constitucionais que versam sobre o tema. É pela atualidade e importância do assunto que optamos por desenvolver o presente artigo.

2. COMO FUNCIONA O FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual ou distrital, cujo objetivo é redistribuir parte dos recursos voltados para a educação no Brasil.² No conceito, há dois aspectos primordiais, mas que costumam passar despercebidos pela maioria das pessoas. O primeiro é que não se refere a um único fundo nacional, pois tem abrangência estadual ou distrital, isto é, há 27 fundos independentes no País.

² BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O segundo é que se trata essencialmente de um mecanismo de redistribuição e não de criação de recursos. Em outras palavras, não há vinculação de novas receitas para a educação, mas sim uma repartição mais equânime da parcela já existente, na qual uns dão mais e recebem menos e outros dão menos e recebem mais, como se verá adiante.

Esse processo de redistribuição, embora não seja tão complexo, deve ser esclarecido por etapas, uma vez que obedece a uma série de detalhes e minúcias que podem ser mal entendidos se não houver a devida atenção.³ Por tal razão, optamos por explicar o Fundeb em dois passos: apresentar a origem dos recursos e depois entender como eles são encaminhados para estados e municípios.

2.1 COMPOSIÇÃO DOS FUNDOS

Por mandamento do art. 212 da Constituição Federal, estados e municípios são obrigados a aplicar no mínimo 25% da receita de todos os impostos em despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O fundo de cada estado será formado por uma parte desses recursos.

Assim, uma parte da porção tributária que já estava vinculada à educação deve ser transferida para o respectivo Fundeb para que ocorra a redistribuição de recursos. Dessa forma, destinam-se à composição do fundo 20% das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIlexp);

Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios – ITRm); recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96; arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios); receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Assim, todos os impostos arrecadados pelo Estado (ICMS, IPVA e ITCMD) ajudam a compor o fundo de redistribuição, com exceção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Por outro lado, ficam de fora os três impostos municipais: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI).

Insistimos que a lógica da formação do fundo é redistribuir as receitas já vinculadas à educação. Por exemplo, no caso do FPE, o estado é obrigado a gastar 25% na área educacional, sendo que 20% são encaminhados para o Fundeb e 5% permanecem em seus cofres para serem usados diretamente em gastos educacionais. Do mesmo modo, o município é obrigado a dirigir 25% do FPM para despesas educacionais: 20% vão para o fundo e 5% permanecem em sua conta. O mesmo acontece com os demais tributos incluídos na cesta do Fundeb.

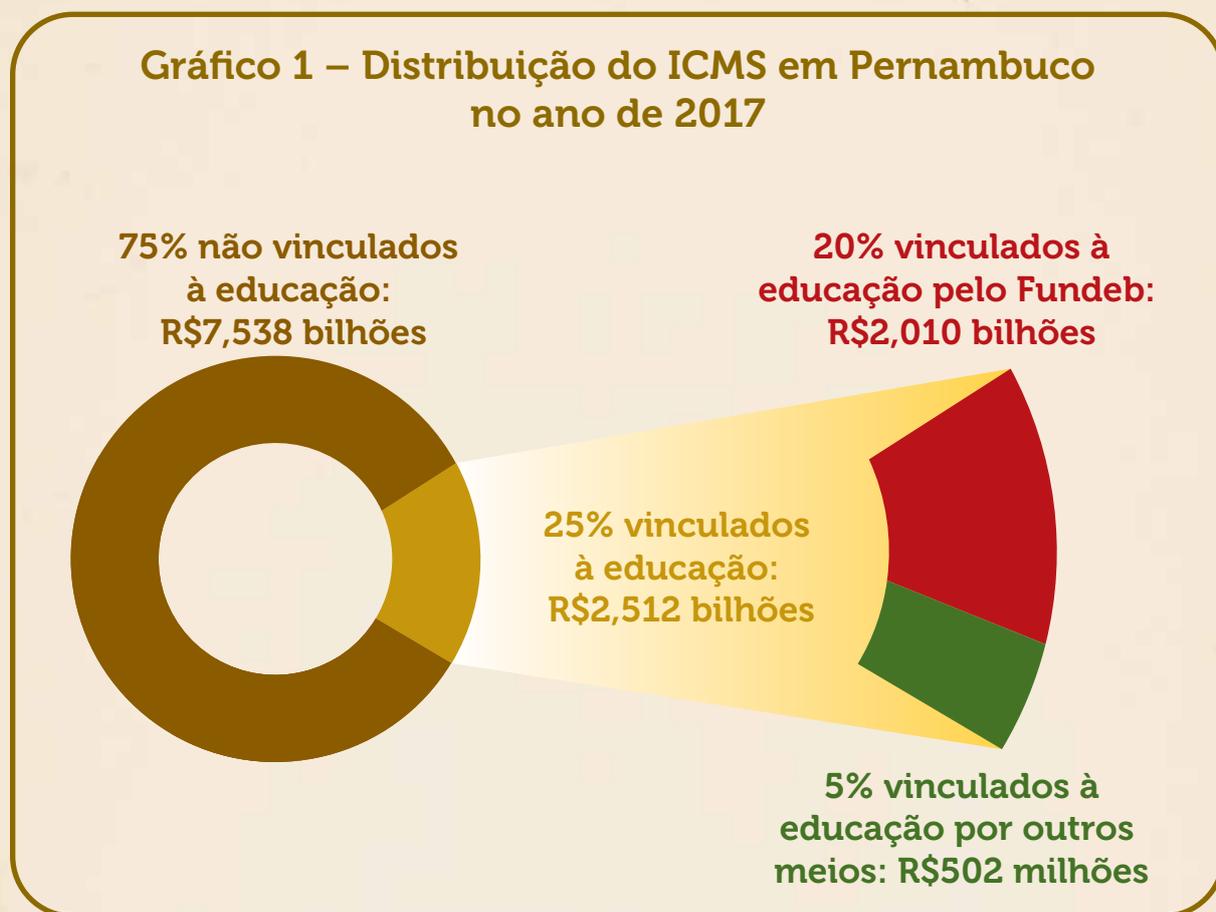
Para um melhor entendimento, vejamos o exemplo do ICMS em Pernambuco no ano de 2017.⁴ Após as transferências constitucionais obrigatórias, restou ao

³ Em 2009, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) elaborou o Manual de Orientação do Fundeb, que apresenta mais minuciosamente as regras aqui explanadas. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

⁴ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Tabela 8.1. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - ESTADOS. Pernambuco. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Período de Referência: 6º bimestre/2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-estaduais>. Acesso em: 3 jul. 2019.

Estado a quantia de R\$ 10,050 bilhões arrecadados em razão do imposto. Desse valor, 25% deveriam ser utilizados em despesas

educacionais, sendo que 20% se destinaram a esse fim por meio do Fundeb, da seguinte maneira:



Fonte: Siope. Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Somando-se o ICMS e todos os demais tributos vinculados ao Fundeb e arredondando-se os valores, o Estado de Pernambuco, no ano de 2017, contribuiu com R\$ 3,39 bilhões na composição do fundo, e os municípios com R\$ 1,67 bilhão,

perfazendo um total de R\$ 5,06 bilhões. Vê-se que o aporte estadual representou 66,99% e o municipal 33,01% do total arrecadado. Tal prevalência também é verificada se consideramos todos os Fundeb's do Brasil, seja qual for o ano, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Proporção das contribuições estaduais e municipais na composição do Fundeb

ANO	PESO DA CONTRIBUIÇÃO ESTADUAL	PESO DA CONTRIBUIÇÃO MUNICIPAL
2010	67,07%	32,93%
2012	67,24%	32,76%
2014	66,15%	33,85%
2016	66,97%	33,03%
2017	66,83%	33,17%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Embora cada estado componha seu próprio fundo, que não se comunica nem se mistura com os demais, somar todos eles nos ajuda a inferir que os estados contribuem com uma parcela significativamente maior do que os municípios, como percebemos acima. Mais importante do que isso, a totalidade do valor arrecadado por todos os fundos é utilizada para calcular uma variável importante: a contri-

buição da União.

Como já mencionado, os Fundeb são formados majoritariamente por receitas dos estados e dos municípios, mas o governo federal também contribui com uma verba proporcionalmente menor, correspondente a 10% do levantado por todos os demais entes federativos, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Montante da complementação da União na composição do Fundeb

ANO	RECEITAS PROVENIENTES DOS ESTADOS E DF	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	TOTAL
2010	79.458.000.618,68	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55
2011	90.843.108.348,76	9.084.310.834,88	99.927.419.183,64
2012	97.837.281.711,91	9.783.728.171,19	107.621.009.883,10
2013	108.276.543.978,11	10.827.654.397,78	119.104.198.375,89
2014	115.545.917.761,94	11.554.591.776,20	127.100.509.538,14
2015	120.849.982.252,85	12.084.998.225,29	132.934.980.478,14
2016	128.767.515.868,66	12.876.751.586,87	141.644.267.455,53
2017	129.737.371.851,79	12.973.737.185,18	142.711.109.036,97

Fonte: FNDE, Ministério da Educação.

Mesmo que o aporte federal leve em conta o somatório do fundo de todos os estados, é importante frisar desde logo que não será repartido entre todos eles, mas sim entre os que mais precisarem. Todavia, trataremos do critério para escolha dos Fundeb contemplados em momento posterior, pois é preciso antes ter conhecimentos sobre o Valor Mínimo Nacional por Aluno, que será exposto no tópico seguinte.

2.2 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Para entender a distribuição de recursos, é interessante que o leitor abstraia, pelo menos por enquanto, o papel complementar da União. Ocorre que, pela metodologia indicada em lei, o aporte federal é considerado apenas depois de calculados os valores mínimos de cada aluno por estado.

Devemos considerar num primeiro

momento apenas o montante arrecadado internamente pelo respectivo fundo, formado pelas receitas estaduais e municipais.

Partindo desse total, o passo seguinte é distribuí-lo entre as redes públicas estaduais e municipais, calculando o que se chama de Valor Anual por Aluno (VAA) de cada estado: divide-se o montante disponível do respectivo fundo pelo número total de alunos registrados nas redes de ensino.⁵ Uma vez aferido o valor disponível por estudante, os repasses ocorrerão conforme o número de matrículas em suas respectivas redes de ensino. Quanto mais estudantes, maior será a cota no fundo, ainda que tenha contribuído pouco para sua composição. Quanto menos estudantes, menos o ente receberá, ainda que muito tenha contribuído. Trata-se essencialmente da lógica de redistribuição de recursos, na qual alguns ganham e outros perdem.

⁵ É considerado apenas o número de matrículas pelo qual o respectivo ente é responsável, incluindo tanto sua rede pública de ensino quanto a rede conveniada.

Nesse cálculo, contudo, as matrículas não possuem pesos idênticos, isto é, os recursos são redistribuídos conforme o tipo de matrícula. Isso ocorre porque é razoável pensar, por exemplo, que um aluno que estude em tempo integral represente um custo maior do que aquele que apenas frequenta a escola por um turno; ou que o Ensino Médio profissional seja mais caro do que o Ensino Médio comum. Assim, são colocadas balizas, tomando-se por base a matrícula no Ensino Fundamental urbano dos anos iniciais em tempo parcial, cujo fator de ponderação fixo é 1, podendo as demais 22 modalidades de ensino variar de 0,7 a 1,3.⁶

Dito isso, podemos conceituar o Valor Anual por Aluno (VAA) como o valor referente a uma matrícula no Ensino Fundamental urbano nos anos iniciais em tempo parcial. Como cada Unidade Federativa tem seu próprio fundo, cada uma tem seu próprio VAA. Quanto maiores as receitas do respectivo fundo e menor a quantidade de matrículas, maior será o VAA naquele estado. No ano de 2017, o maior foi registrado em Roraima⁷: R\$ 4.183,69. Do lado oposto está o estado do Maranhão: R\$ 1.572,49. Pernambuco ocupava a 21ª posição, segundo a tabela abaixo:

Tabela 3 – Valor Anual por Aluno aferido em 2017 por cada estado

ESTADO	VAA EM 2017 EM R\$
Roraima	4.183,69
Rio Grande do Sul	3.980,03
Distrito Federal	3.847,88
Amapá	3.720,84
São Paulo	3.586,93
Mato Grosso do Sul	3.552,42
Rondônia	3.552,25
Goiás	3.425,74
Acre	3.422,47
Mato Grosso	3.367,49
Santa Catarina	3.343,15
Tocantins	3.329,52
Paraná	3.325,42
Espírito Santo	3.279,43
Sergipe	3.252,47
Rio de Janeiro	3.176,27
Rio Grande do Norte	3.044,88
Minas Gerais	2.974,62
Paraíba	2.642,52
Alagoas	2.606,94
Pernambuco	2.547,67
Ceará	2.184,94
Piauí	2.174,73
Amazonas	2.145,98
Bahia	2.136,02
Pará	1.695,30
Maranhão	1.572,49

Fonte: Ipea, Nota Técnica nº 34/2017.

⁶ Embora a intenção da lei tenha sido considerar os diferentes custos de cada nível de ensino, é possível que outros fatores influam nessa definição.

⁷ A liderança de Roraima é explicada em boa parte pelo fato de receber mais valores do FPE, já que, sendo um ex-território, tem uma população reduzida e menor desenvolvimento econômico.

A sistemática termina aqui para a maior parte dos estados brasileiros. Contudo, visando diminuir a desigualdade entre as Unidades Federativas, as que apresentam menores Valores Anuais por Aluno são beneficiadas pela complementação da União. Como já vimos, o auxílio financeiro federal se limita a 10% do somatório de todos os Fundeb's. Agora, veremos de que forma esse aporte é dividido, surgindo o conceito de Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno (VMNAA).

Ordenados os valores anuais dos fundos de todos os estados, complementa-se com recursos federais primeiro o mais baixo até que ele atinja o seu imediatamente superior. Feito isso, o processo é repetido até que o Valor Mínimo por Aluno dos dois últimos lugares atinja o do terceiro valor mais baixo. A operação será repetida quantas vezes for possível até que cesse o suporte federal. Não é um procedimento tão simples, mas o entendimento é facilitado pela ilustração abaixo:

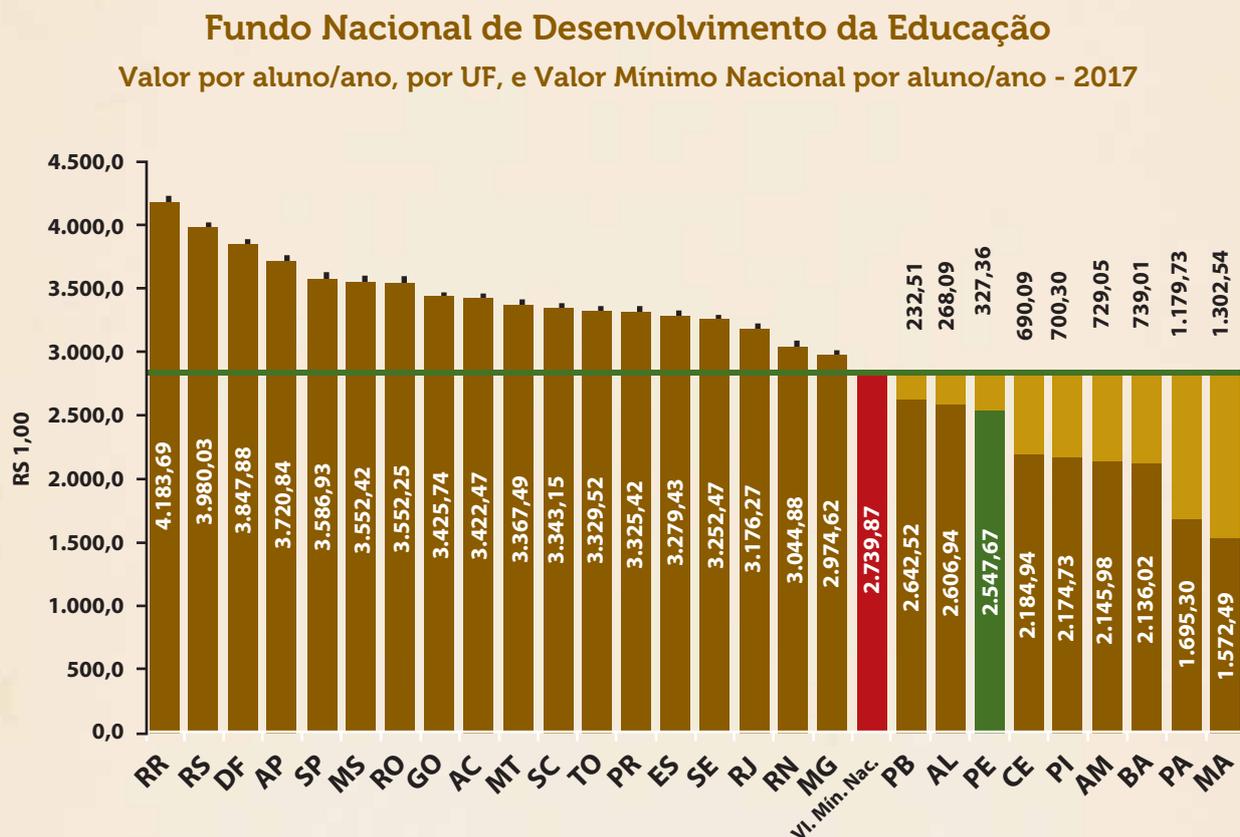


Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho CAQ (Portaria nº 459/2015 do MEC).

Uma vez exaurida a contribuição federal, chega-se ao que chamamos de Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno. Dessa forma, os fundos contemplados repassam ao governo estadual e municipal mais do que o Valor Anual por Aluno alcançado com recursos próprios, pois a impulsão financeira da União lhes permite enca-

minhar o Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno. Por outro lado, quanto aos demais estados cujos Fundeb's não são agraciados pelos aportes federais, resta-lhes repassar seu respectivo VAA, cujo montante é maior que o VMNAA. O gráfico a seguir nos permite ter um entendimento global:

Figura 2 – Valores Anuais por Aluno e Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno nos estados no ano de 2017



Fonte: FNDE. Apresentação: Fundeb no contexto do financiamento da educação brasileira.

Segundo o gráfico, no ano de 2017, o Fundeb de 17 Unidades Federativas não recebeu nenhum valor dos cofres federais, pois, mesmo sem recursos adicionais, seu VAA já superava o VMNAA. Outras nove, quase todas do Nordeste, incluindo Pernambuco, foram contempladas com valores extras da União.

No que se refere à distribuição dos recursos, uma última observação deve ser feita. Quando tratamos da composição dos Fundeb's, vimos que a contribuição dos

estados é sempre maior que a dos municípios (tabela 1). Agora, tratando da distribuição, o cenário se inverte: os municípios são destinatários de uma maior proporção dos fundos porque possuem mais matrículas em suas redes de ensino. Em resumo, no esquema de rearranjo de receitas, estados investem mais e recebem menos porque possuem uma menor quantidade de alunos. A tabela a seguir apresenta essa diferença:

Tabela 4 – Proporção do Fundeb destinado a estados e municípios

ANO	PERCENTUAL DO FUNDEB DESTINADO AOS ESTADOS	PERCENTUAL DO FUNDEB DESTINADO AOS MUNICÍPIOS
2010	47,71%	52,29%
2012	46,51%	53,49%
2014	44,28%	55,72%
2016	42,58%	57,42%
2017	42,70%	57,30%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Na prática, os estados recebem valores menores do que destinam ao respectivo Fundeb. Em 2017, por exemplo, o saldo negativo de Pernambuco foi de R\$ 1,586 bilhão. O Recife, por outro lado, recebeu R\$ 19 milhões a mais do que investiu. Em nosso estado, o maior encaminhamento de recursos para os municípios é alavancado pelo processo de municipalização do Ensino Fundamental.

Finalizando esse tópico, alguns pontos precisam ficar claros. Enfatizamos que o Fundeb não cria novas receitas para a educação, mas sim redistribui no âmbito de cada estado recursos que já eram destinados à educação. Também ressaltamos que não se trata de um único fundo interestadual, mas sim de 27 fundos estaduais e isolados entre si, ou seja, não há transferência de verbas entre eles. Além disso, o Fundeb não corresponde a um fundo de recursos prioritariamente federal, sendo a contribuição da União de apenas 10%, contemplando poucos estados.

Por fim, reiteramos que o fundo é financiado em maior proporção pelos estados do que por municípios. No entanto, em função do maior número de matrículas, os municípios recebem maior aporte financeiro.

3. O FUNDEB É SUFICIENTE PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO?

Não é simples concluir se os valores empregados pelo Brasil na educação são ou não suficientes para cumprir a missão de desenvolver uma juventude intelectualmente preparada. Há quem diga que o dispendido é compatível, sendo o problema essencialmente de eficiência.⁸ Por outro lado, alguns sustentam que o investimento na área é muito aquém do necessário.⁹

Diante do cenário em que sobram dúvidas, torna-se difícil dar uma resposta definitiva, mas este artigo pode contribuir para aclarar pontos nevrálgicos, sobre os quais é possível discutir e caminhar na busca de soluções. Partimos, então, do consenso de que há algo de muito errado no sistema pedagógico brasileiro, uma vez que todos os sistemas de avaliação indicam uma grande defasagem na instrução dos estudantes. Gastando muito ou pouco, percebe-se que o fazemos mal, sem efeitos positivos sobre o aprendizado.

Analisando as formas de financiamento da educação brasileira, é salutar desmentir desde logo o mito de que os

⁸ Posicionamento do economista Claudio Haddad. Disponível em: <<https://www.fecomercio.com.br/noticia/o-brasil-nao-gasta-pouco-em-educacao-gasta-mal-diz-claudio-haddad>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

⁹ Posicionamento do professor Marcelino Rezende. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/6760/o-que-responder-quando-disserem-que-o-brasil-gasta-muito-com-educacao>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

repasse do Fundeb representam a integridade dos gastos na área. O Valor Anual por Aluno e o Valor Mínimo Anual por Aluno, apesar dos nomes, não englobam todas as receitas que são utilizadas na educação.

Na verdade, o fundo em questão é composto pela fatia de 20% de apenas uma determinada cesta de impostos, mas, por mandamento constitucional, 25% de todos eles devem ser destinados à educação. Dessa forma, os 5% restantes, mesmo que não sejam redistribuídos pelo Fundeb, são endereçados para manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, há os 25% dos outros impostos que não se vinculam ao Fundeb: IPTU, ITBI, IR, IOF. Não podemos esquecer o Salário Educação, os programas federais distribuídos de maneira universal (transporte, merenda, dinheiro direto na escola e livro didático) e os recursos recebidos por decisão voluntária, como os do Plano de Ação Articulado (PAR). Todos esses valores não alimentam o Fundeb, mas são destinados à área educacional.

Segundo levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho do Custo Aluno Qualidade (CAQ), 63% da educação básica é custeada pelo Fundeb, sendo o restante financiado por outras fontes de recursos.¹⁰ De fato, o fundo representa a principal origem de verbas da educação básica, mas não é a única, o que deve ser considerado em todos os debates que envolvam a questão da suficiência ou insuficiência do financiamento da educação básica brasileira.

Considerando a globalidade dos recursos investidos na educação brasileira, é interessante e proveitoso comparar nosso investimento com o de outros países. Fazendo isso, percebe-se que levantamentos internacionais indicam tanto destaques positivos quanto negativos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) promove todos os anos

o estudo *Education at a Glance*, no qual trata dos serviços de aprendizagem fornecidos por seus 36 membros e alguns convidados, como é o caso do Brasil.¹¹ Do levantamento mais recente, divulgado em 2018, mas que apresenta dados do ano de 2015, é possível obter importantes informações.

Em 2015, o investimento público brasileiro em ensino correspondeu a 5,5% do PIB, o que o coloca bem acima da média dos países envolvidos na pesquisa, que é de 4,5%. Além disso, o País se destaca pela proporção de despesas públicas em educação: 17,3%, a 4ª maior parcela entre os países analisados. Esses dados nos levam a crer que o investimento na área já é de bom tamanho.

Por outro lado, o estudo indica também que o gasto anual por estudante brasileiro nos ensinos Fundamental e Médio é de 3.829 dólares, muito abaixo da média alcançada pelos países da OECD no mesmo nível de ensino, que é de 9.401 dólares. No ensino superior, a situação é bem melhor: cada aluno custa ao governo 14.261 dólares por ano, valor próximo da média das demais nações: 15.998 dólares.

Também percebemos que o Brasil gasta cerca de quatro vezes mais por aluno no Ensino Superior do que no Médio e no Fundamental, o que representa a maior diferença entre os países analisados. Tais informações revelam, então, que é necessário um incremento no orçamento da educação, principalmente no Ensino Básico.

No cenário interno, chamamos atenção para o fato de que o Plano Nacional de Educação (PNE) atualmente vigente aponta para a criação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, englobando custos com pessoal, instalações, material didático, alimentação e transpor-

¹⁰ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. p.63. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

¹¹ OECD. *Education at a Glance*. Nota sobre o Brasil (Country Note – com tradução). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

te.¹² O PNE definiu que os valores deveriam ser calculados em três anos e que teriam como fase preliminar a fixação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) em dois anos. Até hoje, não há definição oficial de tais valores.

É nesse ponto que ganham relevância os estudos realizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹³, que, adotando metodologia própria, propôs valores que poderiam ser parâmetros para o CAQ. Considerados os custos estimados pela instituição, constatou-se que 55% das redes de ensino municipais e 93% das estaduais conseguiram ficar acima do valor mínimo, casos em que a falta de recursos não poderia justificar a má qualidade do ensino.¹⁴

Por fim, apresenta-se a variável que talvez seja a mais importante do presente tópico, por não ser tão divulgada. Sabe-se que os custos com profissionais do magistério representam a maior parte das despesas com educação, sendo o número de professores em relação ao de alunos variável decisiva para a eficiência dos gastos.¹⁵ Ocorre que, como bem coloca Oliveira, a educação básica brasileira contava, em 2015, com 1,5 milhão de turmas e 3 milhões de contratos docentes, havendo uma média de dois professores para cada turma a todo tempo, quando, em regra, cada sala só precisa de um educador.¹⁶ Outro problema é que, segundo Bruns e Luque, os professores brasileiros usam apenas 60% de seu tempo contratual para lecionar, enquanto que essa proporção é de 85% nos

países mais avançados.¹⁷

Como a pesquisa realizada pela OECD indica, o salário dos docentes brasileiros é relativamente baixo em comparação com o praticado em outros países. Ter menos profissionais poderia possibilitar o aumento da remuneração dessa classe e, assim, torná-la mais atrativa. Segundo Enkvist, diminuir o número de alunos por turma é atualmente a medida mais requerida por sindicatos de professores, mas os estudos indicam que o caminho é muito caro e menos eficaz.¹⁸

Todos esses pontos são demasiadamente complexos. Nesse breve tópico, buscamos apenas expor, mas não exaurir, as principais variáveis que cercam o tema. Ressalte-se que, mais do que em outros setores, o aumento do investimento em educação não traz resultados nem certos nem imediatos. É primordial saber como fazê-lo.

Pela conjuntura apresentada sucintamente, infere-se que o ensino público brasileiro ainda demanda mais recursos. Contudo, se o Brasil já encaminha boa parte de seu PIB para a área, aumentar essa parcela traz necessariamente uma pergunta: de qual área tirar? Por outro lado, não é proveitoso apenas recrudescer o orçamento da educação sem tornar seu uso mais eficiente. Não há uma solução final para a questão, mas, no tópico seguinte, apresentamos sugestões que podem ser proveitosas para que o sistema de financiamento da educação brasileira se torne mais eficiente.

¹² BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

¹³ Uma associação privada de renome nacional que tem o objetivo de somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais.

¹⁴ Ministério da Educação. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. p. 69. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

¹⁵ OECD. *Education at a Glance*. Nota sobre o Brasil (Country Note – com tradução). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

¹⁶ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. p. 63. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

¹⁷ OLIVEIRA, João Batista Araújo e. *Repensando a educação brasileira*. O que fazer para transformar nossas escolas. São Paulo: Salta, p. 30. 2015.

¹⁸ BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: The World Bank. 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf >. Acesso em: 4 jul. 2019.

¹⁹ ENKVIST, Inger. *Educação: guia para perplexos*. Tradução: Felipe Denardi. 1ª ed. p.78. CEDET. 2019.

4. DESEQUILÍBRIOS ATUAIS DO FUNDEB

O Fundeb, de fato, tem importância na redistribuição das verbas destinadas à educação. Segundo estudo realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, se não existisse esse fundo, o município que teria o menor Valor Anual por Aluno do Brasil em 2015 seria Turiaçu (MA), com R\$ 572, ao passo que o maior seria o de Pinto Bandeira (RS) com R\$ 56 mil, uma diferença de 10.012%.¹⁹ Com a redistribuição atualmente vigente, o município maranhense passa a dispor de R\$ 2.937 por aluno, enquanto que o gaúcho de R\$ 19.511, diminuindo a distorção para 564%.

Assim, ainda que o fundo em estudo contribua para uma divisão mais equânime dos recursos, observa-se que ainda há diferenças consideráveis. O que ocorre é que municípios que possuem maior atividade econômica arrecadam mais impostos e recebem mais transferências obrigatórias, receitas que não estão sujeitas à redistribuição do Fundeb. Em outras palavras, há municípios que dependem quase totalmente dos valores do fundo para manter suas escolas, enquanto outros possuem fontes de renda alternativas.

Como já foi esclarecido, cada estado tem o seu fundo próprio, cujo valor por aluno será dividido de modo igual por matrícula registrada. Vejamos, por exemplo, o Estado de Pernambuco. Em 2015, cada município recebeu o VMNAA de R\$ 2.285,57, independentemente de ser economicamente ativo, como o Recife, ou

sem a mesma expressão econômica, caso de Panelas.

A questão é que, juntando com os outros recursos destinados à educação, a cidade do Agreste teve à sua disposição R\$ 3.276,58 por aluno, enquanto que a capital contou com R\$ 7.461,83. Novamente devemos ressaltar que essa diferença seria ainda maior se não existisse o fundo: R\$ 990,75 para Panelas e R\$ 7.637,87 para o Recife.²⁰

Uma das razões para que isso ocorra é que apenas 63% das receitas vinculadas à educação são redistribuídas por meio do Fundeb. O restante obedece a regras próprias de arrecadação e encaminhamento. No final das contas, a não inclusão de outros tributos na sua cesta faz com que o seu potencial redistributivo diminua.

Outra crítica fundamental ao modelo vigente diz respeito à complementação da União: não é ideal que o aporte ocorra uniformemente dentro de cada estado. Há municípios ricos em estados pobres e municípios pobres em estados ricos. No exemplo pernambucano já citado, tanto o Recife quanto Panelas receberam o mesmo valor dos cofres federais.

Segundo o Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria da Câmara dos Deputados, 31% do repasse da União não é devidamente utilizado na equalização dos Valores Anuais por Aluno. A figura a seguir, elaborada pela organização sem fins lucrativos Todos pela Educação, mostra como ficaria a distribuição territorial dos recursos caso o critério fosse por municípios com maior necessidade.

¹⁹ TANNO, Cláudio Riyudi. Estudo Técnico nº 24/2017- Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-eduacao/documentos/audiencias-publicas/ClaudioRiyudiTannoAvaliaodeprogramas_FUNDEB_CAQ_17Out2017.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

²⁰ Idem.

Figura 4 - Comparação da distribuição da complementação federal segundo os critérios atuais e segundo o critério proposto pelo Todos pela Educação



Fonte: Todos pela Educação.

Há uma discussão muito forte também no que concerne ao montante do aporte da União, que, como já vimos, atualmente é de 10% da soma do arrecadado por todos os demais entes federativos. Trata-se de uma questão sensível, pois aumentar os recursos de uma área significa retirar de outra, principalmente em momentos de crise econômica. Todavia, não custa lembrar que, segundo a pesquisa da OECD citada no tópico anterior, o gasto público brasileiro em educação básica está muito aquém do registrado por outros países.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Educar não é uma atribuição fácil, pois exige a colaboração de todos que atuam no processo de formação do conhecimento. A escola tem o papel de disponibilizar uma estrutura propícia ao aprendizado; a sociedade, o de valorizar e apoiar a atividade pedagógica; a família, o de ser um refúgio seguro e estável onde o aluno possa promover seu crescimento intelectu-

al; e o estudante, o de compreender que a aprendizagem depende essencialmente de seu esforço e dedicação.

É nessa complexa equação de diversas incógnitas que não sabemos exatamente onde nem com que peso colocar o financiamento público da educação. Na verdade, como estamos tratando de uma atividade eminentemente sociológica, essa analogia matemática deve ser compreendida exatamente como é, ou seja, como uma mera analogia. Não há, nem nunca haverá, fórmula exata universalmente válida que relacione a receita investida em ensino com os resultados pedagógicos registrados. Essa incerteza, todavia, não pode desestimular o aprofundamento na temática. Apesar de a questão ser difícil, isso não significa que seja de impossível resolução.

Partimos do princípio segundo o qual a “reinvenção da roda” é algo contraproducente, ou seja, não podemos negar as conquistas obtidas pelas regras anteriores, mas sim absorvê-las e melhorá-las. Precisamos primeiro entender como funciona a distribuição de recursos hoje para poder alicerçar nossas opiniões e dar nossas sugestões.

O fato de que o Fundeb tem validade até o final do ano de 2020 e de que envolve mais da metade das verbas destinadas à Educação Básica torna premente o aprofundamento no tema. Esse método de redistribuição de recursos trouxe muitos benefícios, sendo consenso que sua completa abolição representaria um grande retrocesso à educação nacional.

Como em toda área, também no ensino não adianta investirmos muito se não o fizermos bem. O debate atual, além de versar sobre o montante que deve ser destinado à educação básica, inclui o modo como este deve ser repartido. Independentemente da relação que o nível de investimento tem com os resultados obtidos, a distribuição das verbas públicas entre as redes de ensino deve ser justa, equalizando-se pelo menos o ponto de partida financeiro das redes de ensino. Para tanto, deve-se ter em mente que, antes de ser da União, do estado ou do município, a receita pública pertence ao povo, importando mais descobrir a melhor forma de atendê-lo do que qual ente federativo o fará.

Aqui se chega a uma relevante colocação. As novas regras do Fundeb devem ser formalmente aprovadas no âmbito do Congresso Nacional, mas envolvem sobretudo assuntos de interesse dos estados e dos municípios por duas razões. Primeiro porque a cesta de tributos do fundo é, e muito provavelmente continuará sendo, desses entes federativos. Segundo porque também a estes, por mandamento constitucional, cabe a oferta da Educação Básica, ficando a União responsável pelo ensino superior. É mister então que estejam mobilizados a entrar ativamente no debate os diversos organismos de representação estaduais e municipais, tais como assembleias legislativas, câmaras municipais, governos estaduais e prefeituras municipais, além da própria comunidade escolar, constituída por professores, alunos e funcionários.

3

SISTEMA DE GARANTIAS A ENTES SUBNACIONAIS E A ATUAL METODOLOGIA DE CÁLCULO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

André Pimentel Pontes¹



RESUMO: O artigo tem como objetivo realizar uma análise do sistema brasileiro de garantias a operações de crédito, mais especificamente da atual metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios brasileiros que necessitem contrair empréstimos com aval da União. Serão avaliadas informações relevantes sobre as finanças públicas regionais, tais como endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Além disso, pretende-se analisar os indicadores fiscais mais recentes dos estados e das capitais estaduais sob a ótica da nova legislação (Portaria do Ministério da Economia nº 501/2017). Por fim, será sugerida uma lista de medidas a serem perseguidas pelos entes subnacionais, de forma a melhorar seu cenário financeiro, fiscal e informacional.

Palavras-chave: Finanças Públicas. Operações de Crédito. Sistema de Garantias. Capag. Endividamento.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFPE. Mestre em Ciências Econômicas pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a analisar um dos pilares do atual regramento fiscal brasileiro: o sistema de garantias da União, mais especificamente, a atual metodologia de cálculo da capacidade de pagamento (Capag) de estados, do Distrito Federal e de municípios, adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a finalidade de subsidiar a concessão de aval ou garantia da União em operação de crédito interna ou externa.

A temática é bastante oportuna, pois o assunto é pouco abordado pela literatura especializada e diz respeito a empréstimos e financiamentos requeridos pelos entes subnacionais em um contexto de extrema restrição fiscal.

O artigo está dividido em cinco partes. A primeira discorre sobre a importância de um sistema de garantias a operações de crédito, seja para reduzir o custo da operação para o tomador, seja para manter uma trajetória fiscal sustentável para o setor público.

A segunda parte aborda o processo de modernização pelo qual vem passando o sistema de garantias brasileiro, sobretudo a partir de 2015.

A terceira seção procura explicar os três indicadores fiscais utilizados pela STN no cálculo da nota final dos entes, apontando avanços e desvantagens da atual metodologia.

Em seguida, na quarta parte do artigo, são apresentadas as avaliações finais dos estados e das suas capitais, bem como do Distrito Federal. É feita uma análise detalhada dos indicadores de cada ente com o intuito de compreender a respectiva situação fiscal.

Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo e sugeridas algumas medidas com o intuito de melhorar o quadro fiscal, a serem implementadas pelos gover-

nos estaduais e municipais, denominados também como subnacionais.

2. SISTEMA DE GARANTIAS A OPERAÇÕES DE CRÉDITO

A literatura econômica converge no entendimento de que uma das condições necessárias para o desenvolvimento das nações é a sustentabilidade fiscal. Desequilíbrios orçamentários e déficits fiscais constantes e elevados costumam ter como consequência a majoração nos custos de financiamento (taxas de juros mais altas) e, no médio prazo, terminam por desencadear processos inflacionários de difícil reversão.²

Nas federações, a exemplo do Brasil, as políticas fiscais dos governos locais podem colocar em risco a sustentabilidade das contas nacionais e contrariar o avanço do desenvolvimento econômico. Ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro defrontou-se com reiterados desequilíbrios fiscais e patrimoniais no âmbito dos governos subnacionais, que foram posteriormente transferidos e assumidos pelo Tesouro Nacional.

Assim, levando em consideração o histórico recente do saldo devedor das operações de crédito realizadas pelos entes federados e entidades da administração indireta dos três níveis de governo garantidas pela União (tabela 1), faz todo sentido que informações relativas à situação fiscal prospectiva desses entes sejam consideradas no processo de definição dos limites para a concessão de garantias a operações financeiras.

É fundamental, portanto, que exista um sistema efetivo de controle de endividamento e de pagamentos de dívidas dos governos regionais (estados, municípios e suas estatais) para proteção da estabilidade macroeconômica do País contra eventuais desarranjos fiscais de estados ou municípios específicos.

² Vide os exemplos brasileiro, nos anos 1980, e alemão, nas primeiras décadas do século 20.

Tabela 1 – Saldo devedor das operações de crédito garantidas pela união

R\$ bilhões

MUTUÁRIOS	2016	2017	2018	2019 (1 ^o Quad.)
Estados	156,7 (72,9%)	175,9 (75,4%)	199,1 (77,1%)	197,6 (77,3%)
Bancos Federais	19,31 (9,0%)	19,14 (8,2%)	19,17 (7,4%)	18,74 (7,3%)
Municípios	14,69 (6,8%)	14,96 (6,4%)	17,33 (6,7%)	17,45 (6,8%)
Estatais Federais*	19,3 (9,0%)	17,3 (7,4%)	14,91 (5,8%)	14,33 (5,6%)
Entidades Controladas	4,81 (2,2%)	5,98 (2,6%)	7,73 (3,0%)	7,60 (3,0%)
TOTAL	214,85	233,35	258,23	255,76

*Estatais federais não financeiros.

Fonte: STN.

As linhas mestras desse sistema são: proibição de que entes subnacionais emitam títulos públicos, definição de um conjunto de metas e compromissos fiscais e, como consequência desse arranjo, a possibilidade que a União ofereça garantias a dívidas contratuais desses entes³, condicionada à existência de contragarantias, oferecidas pelo devedor no momento da contratação da operação de crédito.

Essas contragarantias, cujo valor deve ser igual ou superior ao da garantia concedida, permitem que o garantidor retenha receitas do garantido, notadamente as advindas dos fundos de participações de estados e municípios (FPE e FPM), além dos recursos de arrecadação própria, como o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).⁴ Sendo assim, em tese⁵, o risco da concessão de garantias deveria ser mitigado pelo oferecimento das contragarantias.

Tal sistema constitui-se em um mecanismo essencial para o tomador de crédito, pois o risco incorrido pelo credor passa a estar mais associado à situação do Tesouro Nacional do que à do tomador, o que viabi-

liza a operação e reduz o seu custo. No entanto, para quem concede as garantias – no caso, a União – é necessário prudência e parcimônia.

Quando o mutuário – seja ele algum ente federado ou alguma das entidades da Administração – atrasa o pagamento dos seus encargos, o Tesouro Nacional é acionado pelo credor para que honre os compromissos. A obrigação, efetivamente, torna-se da União. Ademais, ao conceder garantias para determinada operação de crédito, a União sanciona, ainda que indiretamente, uma redução no resultado fiscal do ente em questão.

Ao longo da última década, a combinação entre política fiscal expansionista, déficit previdenciário crescente, excesso de incentivos tributários e de subsídios provocou a deterioração das finanças dos entes subnacionais e colocou em risco o sistema de garantias da União. Como observa a STN⁶:

A crise financeira internacional, deflagrada no segundo semestre de 2008, motivou a adoção de políticas expansionistas – tanto pela União quanto pelos governos regionais – como instrumentos de reanimação

³ A permissão para que a União conceda garantia aos demais entes é decorrência do art. 52, VIII, do texto constitucional que elenca, entre as competências privativas do Senado Federal, “dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito interno e externo”. Já o caput do art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) autoriza explicitamente essa prática.

⁴ A autorização para a vinculação de receitas dos entes subnacionais à prestação de contragarantia à União está no inciso I do art. 160 e no § 4º do art. 167, ambos dispositivos da Constituição Federal. Do mesmo modo, no art. 40 da LRF, § 1º, II, e no art. 18 da RSF 43/2001, a concessão de garantia é condicionada à existência de contragarantia, que pode ser oferecida mediante a vinculação de receitas do garantido.

⁵ A execução dessas contragarantias não é automática e pode enfrentar incertezas, a exemplo da existência de algum empecilho judicial, do tempo necessário para sua execução ou até mesmo da insuficiência da contragarantia. Além desses riscos, a execução pode dificultar ainda mais a situação financeira do garantido, levando à inadimplência de novos contratos.

⁶ Secretaria do Tesouro Nacional. Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. Texto para discussão – Novembro. p.24. 2018.

da atividade econômica. O Plano de Aceleração do Crescimento – PAC foi o principal palco para essas medidas, inclusive financiando a realização de eventos esportivos internacionais (Copa do Mundo e Olimpíadas); além da expansão intensa de desonerações tributárias, que afetaram as transferências constitucionais, e da concessão de subsídios. Houve ainda o acirramento da “guerra fiscal” no âmbito do ICMS e das disputas pelos recursos de compensações financeiras pela exploração do petróleo e gás. Nesse contexto de deterioração do federalismo fiscal, verificou-se aumento acentuado, com respaldo da União, do volume de operações de crédito tomadas por tais entes, viabilizado por meio de um relaxamento nas regras de restrição à contratação de operações de crédito, notadamente: os limites do Senado Federal, a classificação de risco dos entes subnacionais desenvolvida pelo Tesouro Nacional (Capag) e o PAF.

O sistema de concessão de garantias da União vem sendo reformulado com o propósito de reverter essa tendência iniciada no final da primeira década do presente século e de incentivar a adoção de medidas que promovam ajustes nas contas dos governos regionais.

3. MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIAS DA UNIÃO

De acordo com o Portal de Garantias da União, localizado no site da STN:

O Sistema de Garantias da União é um dos pilares do regramento fiscal do Brasil, estruturado para assegurar o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade dos agentes na condução da política fiscal, assim como garantir o enquadramento legal quanto à natureza do endividamento dos entes públicos, incluídos os da esfera federal e subnacional.⁷

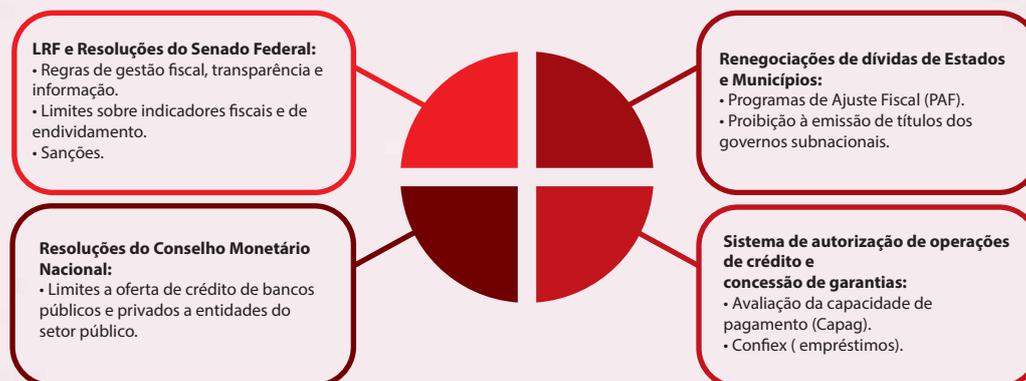
O referido sistema engloba: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Resoluções do Senado Federal, Programas de Ajuste Fiscal (PAF), Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e a análise da capacidade de pagamentos dos entes subnacionais.

Nesse contexto, foram editados os seguintes normativos com o objetivo de definir limites anuais de concessão de operações de crédito e de garantia a entes subnacionais:

- Do Senado, que atinge todas as operações garantidas pela União;
- Do CMN, que controla todas as operações de crédito interno, com ou sem garantia da União;
- Da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), ao qual estão submetidas todas as operações de crédito externo.

Além desses, há o limite de contratação dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal, que afeta todas as operações dos estados que possuem tais programas.

Figura 1 – Sistema de Garantias da União



Fonte: STN.

⁷Portal de Garantias da União. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/portal-de-garantias-da-uniao>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

Ainda de acordo com o portal, desde 2015 o Tesouro Nacional conduz um amplo processo de modernização do sistema de garantias visando ampliar sua eficiência para os estados e municípios que têm condições de obter garantias nas operações de crédito, assegurando a solvência e o equilíbrio do processo de endividamento. Nessa linha, foram estabelecidas exigências adicionais para a concessão de garantias, assim como uma nova metodologia para o cálculo da capacidade de pagamento dos entes subnacionais.

Não são mais aceitos, por exemplo, pedidos com carência superior a dois anos ou com fluxos de pagamentos customizados de tal forma que o serviço da dívida se concentre nos mandatos dos próximos governantes. Tal vedação tem o objetivo de reduzir a divergência de interesses entre os que contratam as operações e aqueles que as pagam. No mesmo sentido, o custo do serviço da operação de crédito deve ser compatível com a precificação do risco da União, ou seja, não são mais aceitas operações com custos acima do entendido como justo, dados os seus riscos.

No que diz respeito à análise das contragarantias, houve duas grandes alterações em relação à metodologia anterior, prevista na Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012: a exclusão das transferências legais e constitucionais da sua base de cálculo e a redução do período de tempo considerado na análise, que passou de 10 anos para um ano, dispensando o uso de projeções de receitas garantidoras. Dessa forma, a análise de contragarantias ganhou mais consistência ao levar em conta apenas valores que efetivamente permanecem com os entes, assim como ao eliminar elementos de incerteza associados às projeções.

No próximo tópico, entenderemos

melhor como funciona a atual metodologia de cálculo da capacidade de pagamento (Capag) dos estados e municípios, regulamentada pela Portaria do Ministério da Economia nº 501, de 24 de novembro de 2017. Como consequência, foi revogada a Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012.

4. METODOLOGIA DE CÁLCULO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO

Com o intuito de tornar o cálculo mais simples e transparente, a metodologia atual reduziu de oito para três o número de indicadores: endividamento, poupança corrente e liquidez (tabela 2). Foram eliminados, segundo a STN, os indicadores que não refletiam adequadamente a solvência do ente, bem como aqueles indicadores sobrepostos, que não traziam informações adicionais relevantes.

Tabela 2
Indicadores da Capag
Portaria MF nº 501/2017

INDICADOR ⁸	FAIXA	NOTA
1. Endividamento (DC) (Dívida Consolidada Bruta / RCL)	DC < 60% 60% ≤ DC < 150% DC ≥ 150%	A B C
2. Poupança Corrente (PC) (Despesas Correntes / Receita Corrente Ajustada)	PC < 90% 90% ≤ PC < 95% PC ≥ 95%	A B C
3. Índice de Liquidez (IL) (Obrigações Financeiras / Disponibilidade Caixa Bruta)	IL < 1 IL ≥ 1	A C

Fonte: Portaria do Ministério da Economia nº 501/2017.

O primeiro indicador é o endividamento (DC), representado pela relação entre a dívida consolidada bruta e a Receita Corrente Líquida (RCL), conforme equação (1). Seu objetivo é avaliar o grau de solvência do ente por meio da comparação entre seu estoque de passivos e sua receita.

⁸ Os indicadores de endividamento e de liquidez utilizam como fonte de informação o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre do último exercício, enquanto o indicador de poupança corrente tem como fonte de informação os balanços anuais dos três últimos exercícios.

Posto de outra forma, representa o percentual da RCL em um exercício necessário para pagar toda a Dívida Consolidada.

$$ENDIVIDAMENTO = \frac{DÍVIDA CONSOLIDADA BRUTA}{RECEITA CORRENTE LÍQUIDA} \quad (1)$$

(DC)

É similar ao indicador utilizado para calcular os limites de endividamento dos entes subnacionais na LRF. A diferença é a utilização no numerador da dívida consolidada bruta e não da dívida consolidada líquida. Essa última é deduzida das disponibilidades de caixa e outros haveres prontamente disponíveis para utilização dos entes. Portanto, o uso do conceito bruto desconsidera as disponibilidades no cálculo, o que pode ser explicado pela presença dessa variável na fórmula do indicador de

liquidez. Se fosse utilizada a dívida líquida, portanto, as disponibilidades seriam consideradas duplamente.

O indicador de endividamento também estava presente na metodologia anterior, mas sua ponderação era a mais elevada dentre os oito indicadores então utilizados, conforme a tabela 3. Na metodologia atual, deixou de ser o indicador mais relevante. Segundo Pellegrini⁹,

Uma possível justificativa para tal opção é que o estoque da dívida retrata mais a gestão fiscal passada do que a presente. Assim, um ente efetivamente empenhado em preservar o equilíbrio fiscal e conter o endividamento não veria tão rapidamente seu empenho devidamente refletido na avaliação.

**Tabela 3 - Antigos indicadores da Capag
Portaria MF nº 306/2012**

INDICADOR	PESO
1. Endividamento (Dívida Pública Consolidada / RCL)	10
2. Serviço da Dívida (Serviço da Dívida / RCL)	9
3. Resultado Primário (Resultado Primário / Serviço da Dívida)	8
4. Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (Despesa com Pessoal / RCL)	7
5. Capacidade de Geração de Poupança Própria (Receita Corrente – Despesa Corrente / Receita Corrente)	4
6. Participação dos Investimentos na Despesa Total (Investimentos / Despesa Total)	3
7. Participação das Contribuições do RPPS na Despesa Previdenciária (Contribuição Previdenciária / Despesa Previdenciária)	2
8. Receitas Tributárias nas Despesas de Custeio (Receita Tributária / Despesa de Custeio)	1

Fonte: Portaria do Ministério da Economia nº 306/2012.

O indicador de poupança corrente (PC) corresponde à relação entre despesas correntes e receitas correntes ajustadas (equação 2). Essas últimas são as receitas correntes, incluindo as intraorçamentárias, menos a receita utilizada na formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Dado que os ciclos econômicos podem alterar consideravelmente o montante da receita corrente ajustada, e levando em consideração a natureza rígida das despesas correntes, foi adotada uma média ponderada dos últimos três exercícios para o cálculo da PC.¹⁰ Buscou-se, com isso, suavizar o comportamento do índice e reduzir a ocorrência de mudanças abruptas

⁹ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *A Nova Metodologia de Cálculo da Capacidade de Pagamento dos Estados e Municípios*. Instituição Fiscal Independente (IFI): Estudo Especial n. 2, p.1. 2017.

¹⁰ A divisão dos pesos ficou da seguinte forma: 50% para o exercício imediatamente anterior ao ano de apuração, 30% para o penúltimo exercício e 20% para o antepenúltimo exercício.

na classificação obtida de um ano para o seguinte.

$$\frac{\text{POUPANÇA CORRENTE (PC)}}{\text{RECEITAS CORRENTES AJUSTADAS}} = \frac{\text{DESPESAS CORRENTES}}{\text{RECEITAS CORRENTES AJUSTADAS}} \quad (2)$$

Intuitivamente, o indicador procura verificar se o ente está fazendo poupança suficiente para absorver um eventual crescimento de suas despesas correntes acima do crescimento das receitas correntes. Quanto menor o percentual, melhor, pois sinaliza uma maior capacidade da receita corrente financiar investimentos e/ou amortizar a dívida, além da própria despesa corrente, inclusive juros.

Pellegrini¹¹ observa que:

O novo cálculo da Capag escolheu a poupança corrente e não o resultado primário (receita não financeira deduzida de despesa não financeira), indicador central na institucionalidade fiscal do país. Na metodologia anterior, ambos os indicadores estavam presentes, com peso maior para o primário. Ainda que se possa discutir a preferência dada à poupança corrente, a inclusão na metodologia de apenas um dos dois indicadores retira do cálculo da Capag a distorção advinda da correlação entre eles, problema presente na metodologia anterior.

Por fim, o indicador de liquidez (IL) consiste na relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta do exercício anterior, considerando-se apenas as fontes de recursos não vinculadas (equação 3).

$$\frac{\text{ÍNDICE DE LIQUIDEZ (IL)}}{\text{DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA}} = \frac{\text{OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS}}{\text{DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA}} \quad (3)$$

O índice verifica se o ente tem uma situação de caixa que permita honrar suas obrigações financeiras de curto prazo, ou

seja, procura apurar a existência de recursos prontamente utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras mais imediatas.

Perceba que o IL adotado está invertido em comparação às medidas de liquidez normalmente utilizadas. Esse procedimento foi efetuado para que todos os três indicadores - endividamento, poupança e liquidez - possam ser interpretados da mesma forma. Assim, quanto mais elevados forem os seus valores pior será a avaliação do ente federativo (tabela 2).

Conforme se depreende da tabela 3, esse índice não estava presente na metodologia anterior, apesar da então existência de oito indicadores. Portanto, pode-se argumentar que a inclusão do índice de liquidez repara uma deficiência da metodologia até então utilizada. Inclusive, como veremos adiante, o indicador de liquidez é bastante relevante para a nota final da Capag, já que os entes que não obtiverem nota A para esse indicador estarão impossibilitados de receber garantia da União em operações de crédito.

Nesse sentido, a existência de apenas duas notas para o IL, A ou C, é uma deficiência do modelo, já que os entes podem perder sua elegibilidade à obtenção de garantias abruptamente, de um ano para outro. Como defende Pellegrini¹², "há um problema, neste caso, pois não existe gradação, algo desejável para uma avaliação mais precisa da situação fiscal atual e de sua evolução. Uma leve mudança do indicador de liquidez de 0,99 para 1 diminui a nota final do ente de A para C".

A inclusão de uma faixa intermediária – uma nota B – faria mais sentido, ao permitir uma melhor diferenciação dos governos subnacionais, além de evitar mudanças repentinas na classificação final.

¹¹ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *A Nova Metodologia de Cálculo da Capacidade de Pagamento dos Estados e Municípios*. Instituição Fiscal Independente (IFI): Estudo Especial n. 2. p.2. 2017.

¹² PELLEGRINI, Josué Alfredo. *A Nova Metodologia de Cálculo da Capacidade de Pagamento dos Estados e Municípios*. Instituição Fiscal Independente (IFI): Estudo Especial n. 2. p.3. 2017.

Depois que cada indicador recebe uma nota, atribui-se, de acordo com a tabela 4, a sua nota final. Há, portanto, uma nota parcial, associada a cada indicador, e a nota final, que leva em conta as três notas

parciais. A obtenção das notas finais A ou B é condição necessária (mas não suficiente¹³) para que o ente obtenha a garantia da União em operações de crédito interno e externo.

Tabela 4 – Cálculo da nota final da Capag

CAPACIDADE DE PAGAMENTO		Indicador de Poupança					
		A		B		C	
Indicador de Liquidez		A	C	A	C	A	C
Indicador de endividamento	A	A	C	B	C	C	C
	B	B	C	B	C	C	C
	C	B	C	B	C	C	D

Fonte: Portaria do Ministério da Economia nº 501/2017.

A única maneira de atingir a nota máxima é obter A nos três indicadores. Já a nota final B é obtida recebendo nota A para o indicador de liquidez e, pelo menos, a nota B para o indicador de poupança corrente. Perceba que, nesse caso, o índice de endividamento não tem qualquer influência na nota final, pois o ente consegue ser elegível à obtenção de garantias ainda que tenha recebido nota C para esse indicador (tabela 5).

Como seria de esperar, essa mudança significativa na ponderação dada aos indicadores foi bastante contestada pelos entes que tiveram seu *rating* rebaixado. Afinal, na metodologia anterior, o endividamento era o indicador mais importante (peso 10).

O índice de poupança corrente tem importância intermediária, uma vez que o ente precisa receber pelo menos a nota B para esse indicador. O de liquidez, por seu turno, é bastante relevante, já que o ente precisa necessariamente obter nota A para esse indicador se pretende ter ao menos B como nota final. Como bem sintetiza Pellegrini¹⁴:

A nova metodologia apresenta alguns avanços, a exemplo de simplificação, clare-

za, eliminação de redundâncias e inclusão de indicador de liquidez. A metodologia anterior era complexa, com oito indicadores, pesos arbitrários e alguma redundância. Há que se observar, contudo, que a nova metodologia confere papel secundário ao endividamento, não considera o resultado primário, que ocupa papel central na institucionalidade fiscal do País, e torna a nota final muito sensível ao indicador de liquidez.

De fato, houve uma série de aprimoramentos na nova metodologia de cálculo da Capag. Os objetivos de automatização e simplificação dos cálculos, por exemplo, foram atendidos, com a redução do número de indicadores e, conseqüentemente, de eventuais redundâncias.

Foi corrigida uma limitação da metodologia anterior, a qual tinha um cálculo bem mais complexo e de difícil reprodução pelos entes e pelo público em geral. A inclusão do indicador de liquidez representou um ganho na avaliação da situação fiscal, pois permite sinalizar indícios de deterioração fiscal que estão além dos indicadores usualmente utilizados, como, por exemplo, se o ente terá dificuldades com o pagamento de servidores públicos, fornecedores e outros credores de curto prazo.

¹³ De acordo com o Capítulo IV da Portaria nº 501, de 2017, além de nota final A ou B, o ente precisará comprovar suficiência de contragarantias e a operação deverá ter custo de crédito adequado segundo determinados parâmetros para que obtenha a garantia da União em seus pedidos de autorização para realização de operação de crédito.

¹⁴ PELLEGRINI, Josué Alfredo. *A Nova Metodologia de Cálculo da Capacidade de Pagamento dos Estados e Municípios*. Instituição Fiscal Independente (IFI): Estudo Especial n. 2. p.3. 2017.

Tabela 5 – Cálculo da nota final da Capag

Endividamento (DC)	Poupança Corrente (PC)	Índice de Liquidez (IL)	Nota Final
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	B
A	B	A	B
B	B	A	B
C	B	A	B
C	C	C	D
Demais combinações		-	C

Fonte: Pellegrini.

Outra novidade interessante foi o fim das excepcionalizações, casos em que o ente conseguia a garantia da União mesmo obtendo notas baixas nos indicadores fiscais. Anteriormente, a União estava autorizada a conceder garantia se o ente implementasse, com os recursos da operação de crédito, projeto considerado relevante para o governo federal. Com base nesse comando genérico (art. 11, b, da Portaria nº 306/2012), muitas garantias foram concedidas sem levar em conta os aspectos puramente técnicos previstos na própria norma.

A alteração do foco do resultado primário para a poupança corrente permite que a análise da solvência estadual não seja afetada pela contabilização de operações de crédito, as quais contribuem para a piora do indicador de resultado primário sem que ocorra, necessariamente, uma piora da situação fiscal. Por outro lado, não há como negar a institucionalidade criada em torno das metas de resultado primário no Brasil e sua relevância para a análise da sustentabilidade do endividamento público, indicador que já teve sua importância reduzida na nova metodologia.

Ademais, dada a importância do critério de liquidez no cálculo da Capag, incluir uma faixa intermediária, como apontado neste trabalho, seria mais apropriado.

Por fim, a definição de um período de transição para os entes se enquadrarem às novas exigências poderia diminuir as críticas daqueles que se sentiram prejudicados com a mudança na legislação.

5. AVALIAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E CAPITAIS

De acordo com a análise da Capag 2019¹⁵, 10 estados possuem nota A ou B, a qual permite que o ente esteja elegível a receber garantia da União para novos empréstimos. Em 2018, eram 11 estados elegíveis. Amapá e Rondônia, ambos com nota B em 2018, tiveram o *rating* reduzido para C em 2019. O Piauí subiu de C para B.

Com relação ao Amapá, a apuração dos indicadores da Capag revela que o estado teria classificação B. Porém, como o Estado declarou estar em grave crise fiscal e de liquidez¹⁶ e dado que a Portaria MF nº 501/2017 prevê que a classificação pode ser

¹⁵ Os dados estão no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. A versão 2019 foi publicada no mês de agosto de 2019 e traz dados de 2018. Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

¹⁶ O estado impetrou uma Ação Cível Originária (ACO) com o objetivo de determinar que a União se abstenha de executar as contragarantias contratuais, além de realizar estorno dos valores eventualmente já bloqueados em execução das referidas contragarantias.

revista quando houver indícios de deterioração da situação financeira do ente, a nota do Amapá foi revista para C.

O único estado com nota A é o Espírito Santo. Os demais estados elegíveis são

Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná e São Paulo. Por outro lado, 14 estados têm nota C e 3 têm nota D (tabela 6). Com essas notas finais, eles estão impossibilitados de receber garantias da União em operações de crédito.¹⁷

Tabela 6 – Nota dos indicadores da Capag – Estados e DF

UF	Nota Final	Endividamento (1)	Nota (1)	Poupança Corrente (2)	Nota (2)	Índice de Liquidez (3)	Nota (3)
AC	B	82,87%	B	94,45%	B	16,86%	A
AL	B	121,53%	B	89,84%	A	41,80%	A
AM	B	51,00%	A	91,81%	B	81,48%	A
AP*	C	77,05%	B	82,59%	A	95,02%	A
BA	C	75,11%	B	96,33%	C	108,46%	C
CE	B	72,27%	B	92,21%	B	55,69%	A
DF	C	43,17%	A	97,06%	C	1992,62%	C
ES	A	50,10%	A	88,33%	A	8,90%	A
GO	C	92,37%	B	96,26%	C	-1021,89%	C
MA	C	56,49%	A	98,04%	C	175,02%	C
MG	D	208,72%	C	106,55%	C	2417,75%	C
MS	C	85,25%	B	100,36%	C	98,87%	A
MT	C	45,87%	A	97,68%	C	-576,52%	C
PA	B	23,11%	A	92,69%	B	90,27%	A
PB	B	47,97%	A	92,71%	B	44,06%	A
PE	C	67,87%	B	96,06%	C	-307,57%	C
PI	B	67,49%	B	94,73%	B	79,51%	A
PR	B	64,98%	B	94,42%	B	62,81%	A
RJ	D	272,54%	C	105,00%	C	482,17%	C
RN	C	30,36%	A	91,01%	B	702,16%	C
RO	C	65,41%	B	89,53%	A	206,64%	C
RR	C	55,22%	A	87,83%	A	233,10%	C
RS	D	216,30%	C	101,95%	C	641,04%	C
SC	C	105,79%	B	97,11%	C	25,34%	A
SE	C	61,83%	B	97,72%	C	101,65%	C
SP	B	204,45%	C	93,68%	B	72,78%	A
TO	C	46,35%	A	94,56%	B	539,40%	C

* Revisão da nota em virtude de requisição para suspensão da execução de contragarantias justificada por grave crise fiscal.

Fonte: STN

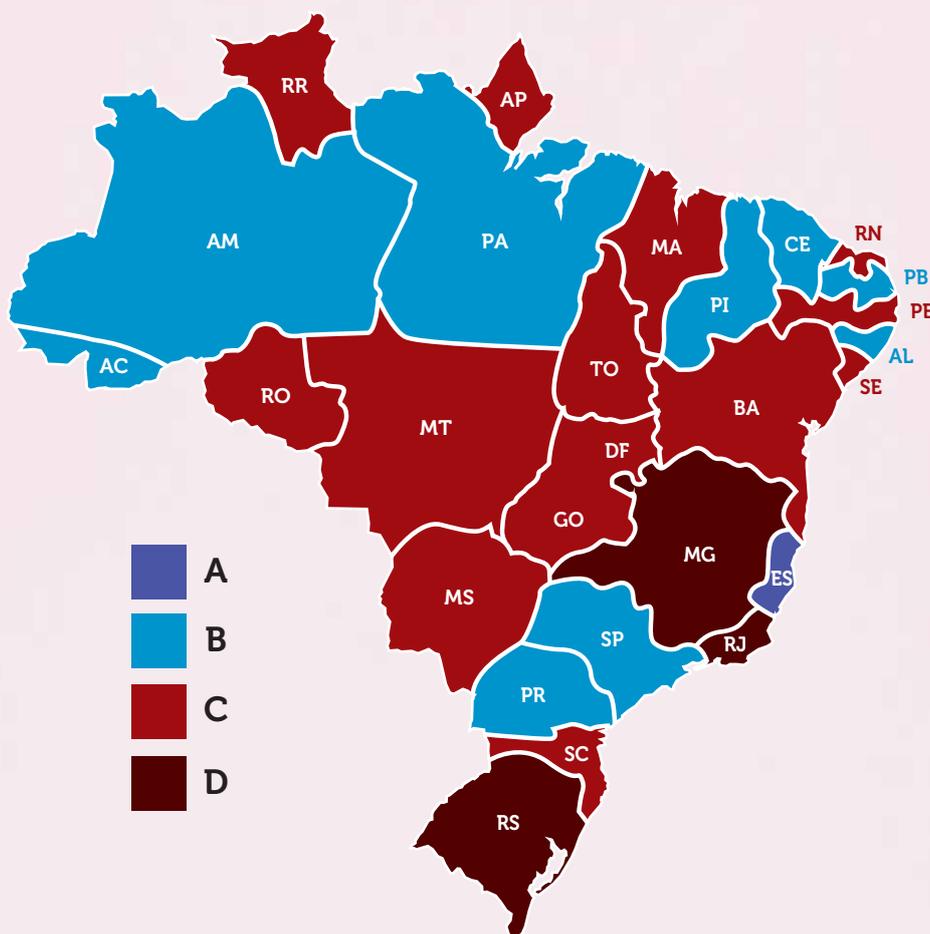
¹⁷ A Portaria nº 501/2017 abre exceções à exigência de nota mínima em caso de operações destinadas: a) a projetos que visem à melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programas do Poder Executivo Federal; e b) à reestruturação da dívida ou a apoiar privatização cujos recursos estejam vinculados ao pagamento de dívidas preexistentes (incisos II e III do art. 12).

A figura 2 permite visualizar a distribuição geográfica dos estados brasileiros de acordo com a nota final obtida na avaliação da capacidade de pagamento em 2018. As cores e suas gradações indicam os entes que obtiveram A (roxo), B (azul claro), C (vermelho claro) e D (vermelho escuro).

Uma característica comum à maioria dos estados sem capacidade de pagamento

é a avaliação C no índice de Poupança Corrente, sinalizando existir pouca margem para o crescimento das despesas obrigatórias estaduais. Ademais, alguns estados, além da baixa poupança corrente, possuem ainda uma reduzida disponibilidade de caixa, evidenciando que o volume de obrigações de curto prazo das fontes de recursos não vinculados é superior aos recursos efetivamente disponíveis.

Figura 2 – Unidades Federativas de acordo com a Capag



Fonte: STN.

Um caso digno de registro é o do Estado de São Paulo que possui o maior endividamento do país em termos absolutos e o quarto maior em termos relativos – superior inclusive ao permitido na Resolu-

ção do Senado Federal nº 40/2001.¹⁸ No entanto, tem nota final B por conta das boas avaliações nos indicadores de poupança e liquidez e, conseqüentemente, pode pleitear da União o recebimento de garantias em

¹⁸ O limite percentual da relação DCL/RCL está previsto na Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, e, no caso dos estados e do Distrito Federal, deve ser inferior a 200% (Art. 3º, I).

novas operações de financiamento. Nesse sentido, os entes com elevado endividamento, a exemplo de São Paulo, foram os maiores beneficiados com a mudança na metodologia de cálculo da Capag.

Os estados do Acre, Pará, Paraíba, Piauí, Paraná e São Paulo estão próximos de perder o *rating* B, já que seus índices de poupança corrente encontram-se próximos do limite dos 95%. Para esses estados, faz-se necessário esforço maior em aumentar a receita e cortar gastos, pois a nota poderá ser rebaixada para C já no próximo ano.

Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco e Sergipe também possuem situação fiscal bastante difícil, de acordo com os critérios da Capag. Embora não apresentem uma dívida elevada, seus indicadores de poupança e liquidez recebem nota C.

Os demais estados com nota final C possuem indicador de poupança ruim (MS, SC) ou baixa liquidez (RN, RO, RR, TO). Curiosamente, Roraima tem nota A em dois dos três indicadores, mas C em relação à liquidez.

dez. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul possuem a situação mais crítica, pois recebem nota C nos três indicadores.

Nas capitais estaduais, quatro possuem *rating* A, e 11 são classificadas como B. Em relação ao ano anterior, Boa Vista e Goiânia entraram no grupo das capitais elegíveis, enquanto Belém e Cuiabá deixaram a lista. São consideradas elegíveis neste ano para aval da União em empréstimos as prefeituras de Aracaju, Belo Horizonte, Boa Vista, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Manaus, Palmas, Porto Velho, Rio Branco, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória (tabela 7).

Boa Vista, Manaus, Palmas e Rio Branco são as capitais melhor avaliadas: obtiveram *rating* A.

Convém observar ainda que todas as capitais apresentam um nível bastante confortável de endividamento: a maioria (24) tem nota A nesse quesito – ou seja, possui uma relação dívida/receita corrente inferior a 60% – e outras duas (São Paulo e Rio de Janeiro) têm nota B.

Tabela 7 – Nota dos indicadores da Capag - Capitais

Município	Nota Final	Endividamento (1)	Nota (1)	Poupança Corrente (2)	Nota (2)	Índice de Liquidez (3)	Nota (3)
Aracaju - SE	B	19,64%	A	91,28%	B	70,21%	A
Belém - PA	C	37,29%	A	90,70%	B	166,51%	C
Belo Horizonte - MG	B	40,70%	A	93,52%	B	24,25%	A
Boa Vista - RR	A	2,21%	A	81,01%	A	2,72%	A
Campo Grande - MS	C	15,77%	A	98,48%	C	56,05%	A
Cuiabá - MT	C	31,56%	A	95,62%	C	214,52%	C
Curitiba - PR	B	19,90%	A	90,92%	B	13,36%	A
Florianópolis - SC	C	51,73%	A	92,98%	B	399,67%	C
Fortaleza - CE	B	22,08%	A	94,70%	B	8,85%	A
Goiânia - GO	B	33,35%	A	93,65%	B	95,94%	A
João Pessoa - PB	B	21,63%	A	90,56%	B	17,43%	A
Macapá - AP	C	37,97%	A	103,10%	C	12,60%	A
Maceió - AL	C	13,74%	A	100,81%	C	124,23%	C
Manaus - AM	A	40,94%	A	89,90%	A	39,63%	A
Natal - RN	C	26,04%	A	103,80%	C	2243,15%	C
Palmas - TO	A	14,13%	A	83,37%	A	2,21%	A
Porto Alegre - RS	C	31,30%	A	90,47%	B	-152,14%	C

Porto Velho - RO	B	31,09%	A	91,86%	B	19,19%	A
Recife-PE	C	27,62%	A	93,76%	B	1365,49%	C
Rio Branco - AC	A	29,65%	A	88,25%	A	7,35%	A
Rio de Janeiro - RJ	C	75,06%	B	100,50%	C	-323,51%	C
Salvador - BA	B	21,43%	A	92,57%	B	19,87%	A
São Luís - MA	C	27,11%	A	93,16%	B	136,43%	C
São Paulo - SP	B	88,59%	B	94,63%	B	24,87%	A
Teresina - PI	B	21,40%	A	92,73%	B	58,59%	A
Vitória - ES	B	20,64%	A	91,20%	B	8,68%	A

Fonte: STN.

Diferentemente dos estados, as capitais têm a baixa liquidez como causa principal da nota C. Das 11 cidades sem *rating* para empréstimos com garantia, nove possuem nota C no índice de liquidez. Dado que somente o último exercício é considerado no cálculo desse indicador, a nota pode ser revertida já no próximo ano, caso o ente tenha mais recursos em caixa que obrigações financeiras.

Ainda assim, para Cuiabá (MT), Maceió (AL), Natal (RN) e Rio de Janeiro (RJ), solucionar o problema de caixa não seria suficiente, pois o indicador de poupança corrente desses municípios também mostra um elevado comprometimento das suas receitas com despesas correntes.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No sistema federativo brasileiro, em que a União é responsável por zelar pelo equilíbrio fiscal do setor público como um todo, um sistema eficiente de garantias a operações de crédito permite reduzir – e viabilizar – o custo da operação para os entes subnacionais. Afinal, o risco da operação passa a estar associado à situação do Tesouro Nacional.

Entretanto, a deterioração das contas nacionais e estaduais, combinada com um saldo considerável de garantias concedidas ao longo dos últimos anos, exigiu um redesenho do sistema de garantias da União. Dessa maneira, foram estabelecidas exigências adicionais no processo de concessão de garantias e foi desenvolvida uma nova

metodologia de análise da situação fiscal dos entes, bem mais simples e objetiva que a anterior.

De fato, houve uma série de aprimoramentos na nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento, aumentando a transparência e tornando o processo menos sujeito a flexibilizações políticas. Não obstante, foram apontadas algumas inconsistências na sistemática de cálculo atual, como a ausência de uma nota intermediária para o indicador de liquidez e a pouca importância conferida ao nível de endividamento dos entes. Uma regra de transição entre os dois modelos também seria bem-vinda.

Atualmente, o Distrito Federal, 16 estados e 11 capitais não são elegíveis à obtenção de garantias da União. No caso dos estados, o principal problema é o elevado nível de despesas correntes em relação às receitas, acarretando uma baixa capacidade de poupança. Visando a melhora desse indicador, os entes devem impedir que as despesas correntes cresçam em ritmo superior ao nível das receitas correntes ajustadas. Para a redução das despesas correntes, sugere-se evitar novas contratações e aumentos salariais, além de rever o número de funcionários terceirizados. Para aumentar a receita corrente ajustada, propõe-se: aumento das alíquotas de impostos progressivos, modernização da estrutura arrecadatória, redução de incentivos fiscais e incentivo às concessões de serviços públicos.

As capitais, por sua vez, apresentam

deficiências, sobretudo no índice de liquidez, indicando uma situação crítica de caixa que poderá trazer dificuldades para honrar suas obrigações financeiras de curto prazo. Para melhorar a nota desse indicador, o ente deve possuir mais recursos financeiros não vinculados do que obrigações financeiras. Para incremento da disponibilidade de caixa sem vinculação, recomenda-se a desvinculação de receitas e uma melhor gestão do caixa. Por fim, para redução das obrigações financeiras sem vinculação, deve-se evitar o acúmulo de restos a pagar.

4

PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO

Mauro Soares Carneiro¹



RESUMO: A baixa cobertura de saneamento básico no Brasil é um grave problema que restringe a capacidade econômica, turística, educacional e produtiva do País. Os ganhos com a universalização do saneamento básico são muito superiores aos custos necessários para a sua implementação. Ao longo dos últimos anos, o País tem enfrentado uma grave crise fiscal que impede que o governo tenha capacidade de custear a expansão do saneamento básico. Dessa forma, a universalização só será possível por meio da participação da iniciativa privada, prática que nem sempre tem sido satisfatória em experiências internacionais devido às particularidades do setor. No entanto, o Projeto de Lei nº 3.261/2019, que altera o marco regulatório do saneamento básico no Brasil, aponta um novo caminho para a participação privada no setor. O projeto já foi aprovado pelo Senado Federal e, até a conclusão deste artigo, estava em tramitação na Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Déficit de Saneamento Básico. Participação Privada. Alterações no Marco Legal de Saneamento Básico.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em História pela UNB.

1. INTRODUÇÃO

O déficit de saneamento básico do Brasil é um problema que atravessa séculos, afeta todas as regiões do País, gera enormes prejuízos para a saúde, educação, turismo e meio ambiente, além de cercear a capacidade de crescimento.

Para enfrentar tal problema, surgiram propostas legislativas de alteração no modelo de provisão e gestão dos serviços de saneamento executados no País. Tais propostas, que estão em tramitação no Congresso Nacional, geram grande controvérsia, mobilizando argumentos contra e a favor da reforma do modelo.

Nesse sentido, o artigo inicialmente explana o conceito de saneamento básico e apresenta o panorama da área no Brasil e em Pernambuco, apontando os efeitos negativos da falta de saneamento para a economia, a saúde, o turismo e a produtividade dos trabalhadores. Apresenta-se, ainda, a repartição de competências legais e constitucionais relacionadas à gestão do saneamento, bem como o histórico da participação privada no setor.

Em seguida, é descrita também a experiência de outros países na gestão do saneamento básico, tendo como foco o crescente movimento de remunicipalização do saneamento observado internacionalmente, em especial na Europa e na América do Norte. Por fim, analisa-se a Medida Provisória nº 868/2018 e o Projeto de Lei do Senado nº 3.261/2019, que atualizam o marco legal do saneamento básico e suscitam grande debate legislativo.

2. CONCEITO DE SANEAMENTO BÁSICO

Nos termos do inciso I, do art. 3º da

Lei nº 11.445/2007, o saneamento básico engloba o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O saneamento básico, de acordo com Carlos Silva Sousa², é um conjunto de medidas para a conservação do meio ambiente e prevenção de doenças, ou seja, é um conjunto de intervenções multidimensionais articuladas a fatores sociais, econômicos, políticos e culturais.

As conceituações apresentadas demonstram que a disponibilização dos serviços de saneamento básico são competências estatais, de caráter essencial e com forte vinculação à promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida, visando à dignidade da população.³

Nota-se que o aspecto principal do saneamento básico é a busca da universalização, ou seja, o esforço estatal deve se concentrar em tornar esse serviço acessível a todas as pessoas, uma vez que a sua ausência gera graves prejuízos ao Estado e à coletividade.

3. PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Apesar de se encontrar entre as 10 maiores economias do mundo, de acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil se posiciona apenas na 112ª colocação no Índice de Desenvolvimento do Saneamento, em pesquisa realizada entre 200 países, conforme estudo elaborado pelo Instituto Trata Brasil no ano de 2011.

A falta de saneamento básico impacta especialmente as regiões Norte e Nordeste, como evidencia o gráfico seguinte, referente ao ano de 2017:

² SOUSA SILVA, Carlos; SOUSA SILVA, Scarlet; ALVARES, Aline. *Diretrizes normativas para o saneamento básico*. Caderno de Geografia, PUC-MG, v.25, n. 43, p.102. 2015.

³ PRADO, Ivan Pedro; MENEQUIN, Fernando. *Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/ Textos para discussão nº 248 – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 mai. 2019.

Tabela 1 – Dados de saneamento básico (2017)

LOCALIDADE	PARCELA DA POPULAÇÃO TOTAL QUE MORA EM DOMICÍLIOS SEM ACESSO À ÁGUA TRATADA (% DA POPULAÇÃO) (SNIS)	PARCELA DA POPULAÇÃO TOTAL QUE MORA EM DOMICÍLIOS SEM ACESSO AO SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO (% DA POPULAÇÃO) (SNIS)	VOLUME DE ESGOTO NÃO TRATADO (ÁGUA CONSUMIDA - ESGOTO TRATADO) (MIL M ³) (SNIS)	RAZÃO ENTRE VOLUME DE ESGOTO TRATADO E VOLUME DE ÁGUA CONSUMIDA (%) (SNIS)
Brasil	16,6%	47,6%	5.145.758,46	45,1%
Norte	42,7%	89,8%	349.474,10	17,4%
Nordeste	26,8%	73,1%	1.102.793,27	33,5%
Sudeste	8,7%	21,4%	2.519.234,88	51,2%
Sul	10,4%	56,1%	793.649,33	42,6%
Centro-Oeste	9,9%	46,1%	380.606,88	48,6%
Pernambuco	20,9%	72,3%	175.371,36	31,2%

Fonte: Painel Saneamento Brasil do Instituto Trata Brasil, com base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Os números demonstram a precariedade do saneamento básico brasileiro. A ausência de um sistema universal de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgoto repercute negativamente em diversas áreas.

Na área de saúde, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), houve, no ano de 2017, um total de 258.826 internações por doenças associadas à falta de saneamento. Apenas as doenças por infecções gastrointestinais na rede hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS), relacionadas à falta de saneamento, custaram R\$ 101,5 milhões aos cofres públicos, no ano de 2016.⁴

No âmbito do turismo, de acordo com estudos elaborados pelo Instituto Trata Brasil, estima-se que a universalização do saneamento geraria praticamente 500 mil novos postos de trabalho e um incremento do PIB nacional na ordem de R\$ 12 bilhões.

Os afastamentos de trabalhadores por doenças decorrentes da falta de saneamento, apenas no ano de 2012, geraram custos aos empregadores na ordem de mais de R\$ 1 bilhão em horas pagas e efetivamente não trabalhadas.

Além disso, a ausência de saneamento reforça as disparidades sociais, como demonstra o quadro a seguir, com indicadores relativos ao exercício de 2016:

Tabela 2 – Indicadores de educação, aluguel e remuneração média de habitantes com saneamento e sem saneamento em 2016

INDICADORES	COM SANEAMENTO	SEM SANEAMENTO
Escolaridade média (anos)	8,63	6,46
Valor médio do aluguel residencial por mês	761,47	368,05
Remuneração média do trabalho	2.551,45	1.214,88

Fonte: Instituto Trata Brasil.

Nota-se que a ausência de saneamento está associada às disparidades sociais que caracterizam a sociedade brasileira. As pesquisas recentes corroboram que os benefícios sociais e econômicos da universalização do saneamento básico

superam os gastos a serem realizados.

De acordo com estudo promovido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a cada R\$ 1 investido no saneamento, haveria o retorno de R\$ 2,50 ao setor produtivo.⁵

⁴ DE FREITAS, Fernando Garcia; MAGNABOSCO, Ana Lelia. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do Saneamento Básico*. Instituto Trata Brasil, 2018.

⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Saneamento básico: uma agenda regulatória e institucional*. Brasília: CNI, 2018.

Observa-se que são inegáveis os ganhos com a universalização. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado em 2013, prevê que, até 2033, o Brasil alcançaria a meta de universalização do saneamento básico, orçada em aproximadamente R\$ 298 bilhões. De acordo com o já referido estudo elaborado pela CNI, para atingir essa meta seria necessário um investimento médio anual na área de saneamento de aproximadamente R\$ 22 bilhões, ou seja, o país teria que elevar seus gastos na área em 60%.

Portanto, no ritmo atual, a meta de universalização, de acordo com o estudo publicado pela CNI, só seria atingida em 2050. Diante desse cenário de necessidade de expansão de gastos e de grave crise fiscal enfrentada pelos entes federativos, torna-se necessária a busca de alianças com o setor privado.

4. PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO

A titularidade dos serviços de saneamento básico, conforme previsto no art. 30, incisos I e V da Constituição Federal, é atribuída constitucionalmente aos municípios, uma vez que o saneamento básico possui características que o tornam de interesse local.⁶

No entanto, essa titularidade deve ser dialogada, uma vez que a União detém a competência material para estabelecer diretrizes gerais para o saneamento, bem como instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de possuir competência para legislar privativamente sobre as águas.

A legislação atual, segundo Dalton Bracarense, admite as seguintes formas de prestação dos serviços de saneamento básico:

- 1) Prestação direta: o município pode prestar diretamente os serviços por órgão da administração direta ou por entidade da administração descentralizada;
- 2) Prestação indireta mediante concessão ou permissão: o município pode delegar a prestação a terceiros, por meio de licitação pública e contratos de concessão (empresa privada ou estatal) ou parceria público-privada, e
- 3) Gestão associada: prestação dos serviços por meio da gestão associada com outros municípios – com ou sem participação do Estado – via convênio de cooperação ou consórcio público e contrato de programa.

No exercício de 2017, empresas privadas firmaram 135 contratos de prestação de serviços de saneamento básico, nas seguintes modalidades:

Tabela 3 – Modalidades de contratação privada na área de saneamento básico em 2017

MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	NÚMERO DE CONTRATOS
Concessão plena (água e esgoto)	91
Concessão parcial (água ou esgoto)	24
Subdelegação/Locação de ativos	5
PPP	15
Total de contratos	135

Fonte: Panorama da participação privada no saneamento elaborado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON).

⁶ PRADO, Ivan Pedro; MENEGUIN, Fernando. *Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/ Textos para discussão nº 248 – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 mai. 2019

As contratações privadas na área de saneamento alcançaram 325 municípios. O investimento privado realizado no ano de 2017 foi de R\$ 1,9 bilhão; já o desembolso previsto ao longo da vigência de todos os contratos é de R\$ 37,16 bilhões.

No ano de 2016, de acordo com dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), a iniciativa privada efetuou investimentos em saneamento na ordem de 20% do total direcionado ao setor, apesar de ser responsável pela prestação de serviços em apenas 6% dos municípios brasileiros.

Além do investimento, é necessário também avaliar a participação privada a partir do comparativo de indicadores de

eficiência e eficácia. Apresentam-se a seguir dados referentes ao exercício de 2017, retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Os indicadores foram divididos de acordo com os tipos de prestadores de serviços que atendem os municípios:

- 1) Entidades de direito público (administração direta ou autarquias);
- 2) Entidades públicas de direito privado (empresas estatais e organizações sociais),
- 3) Empresas privadas.

Inicialmente, apresentam-se dados relativos ao valor da tarifa média por m³ e as despesas totais com o serviço por m³:

Tabela 4 – Tarifa média praticada por m³ e despesas totais com serviço de saneamento por m³ em 2017

R\$ 1,00

PRESTADORES DE SERVIÇO	TARIFA MÉDIA PRATICADA POR M ³	DESPESAS TOTAIS COM O SERVIÇO POR M ³
Direito Público	2,44	1,99
Direito Privado com Administração Pública	4,13	3,25
Empresa Privada	4,12	2,44

Fonte: SNIS.

Duas observações relativas à tabela apresentada: a primeira refere-se ao baixo valor da tarifa das entidades de direito público. Em face dessa grande diferença, encaminhou-se pedido de informações, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011, ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)⁷, questionando-se as razões para a diferença da tarifa média praticada pelos entes de direito público.

A resposta encaminhada pelo MDR destaca que a diferença apresentada tem como principal motivação a presença de 335 prefeituras que apresentam receita igual a zero, ou seja, não cobram pela pres-

tação de serviços. A ausência de receita dessas prefeituras acaba diminuindo sensivelmente o indicador referente às entidades de direito público.

Desse modo, o principal motivo para a diferença desses valores é o fato das entidades de direito público, em muitos casos, apresentarem uma estrutura remuneratória custeada parcialmente pelos usuários. Ou seja, nessas hipóteses, a remuneração do usuário para custear o serviço será deficitária, exigindo receitas não tarifárias para o custeio dos serviços.

A outra consideração diz respeito às empresas privadas que apresentam a maior

⁷ Número de protocolo referente ao pedido de informação ao MDR: 59017000326201919.

diferença entre as despesas totais por m³ e a tarifa média praticada por m³. Esse dado

evidencia que esse setor é o que busca a maior lucratividade das suas atividades.

Tabela 4 – Indicadores de eficiência e eficácia dos prestadores de serviço de saneamento básico em 2017

ENTIDADES	ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE DE PESSOAL TOTAL (NÚMERO DE LIGAÇÕES/ EMPREGADOS)	ÍNDICE DE ATENDIMENTO TOTAL DE ÁGUA (%)	ÍNDICE DE PERDAS NA DISTRIBUIÇÃO (%)	ÍNDICE DE TRATAMENTO DE ESGOTO (%)	DURAÇÃO MÉDIA DOS SERVIÇOS EXECUTADOS (HORA/ SERVIÇOS)	INCIDÊNCIA DAS ANÁLISES DE COLIFORMES TOTAIS FORA DO PADRÃO (%)
Direito Público	241,54	90,27	38,09	48,06	16,68	3,99
Direito Privado com Administração Pública	277,60	96,76	33,89	72,90	89,19	1,14
Empresa Privada	304,64	91,72	48,09	83,22	18,17	1,00

Fonte: SNIS.

Em metade dos indicadores eleitos como principais, os entes privados se destacam com índices superiores aos demais. Quanto ao índice de produtividade de pessoal total, as empresas privadas apresentam percentual de produção superior em 9,7% em relação às prestadoras de serviço de direito privado com a administração pública.

No que se refere ao índice de tratamento de esgoto, observa-se um desempenho superior das empresas privadas na ordem de 14,2%. Já quanto à taxa de incidência das análises de coliformes totais fora do padrão, as empresas privadas apresentaram resultados superiores aos prestadores de serviço de direito privado com administração pública na ordem de 12,3%.

O dado mais preocupante diz respeito ao índice de perdas na distribuição. A expectativa criada era que as empresas privadas teriam condições técnicas e tecnológicas para reduzir esse desperdício. No entanto, os dados analisados revelam que as empresas privadas apresentam o pior desempenho entre as prestadoras de serviço.

Outro dado importante a ser analisado diz respeito aos indicadores contábeis, que revelam a solidez financeira das entidades. Cabe destacar que os dados relativos às prestadoras de serviço de direito público não se encontram presentes no banco de dados do SNIS, provavelmente porque os órgãos governamentais não enviaram tempestivamente esses números.

Tabela 5 – Indicadores contábeis dos prestadores de serviço de saneamento básico

ENTIDADES	LIQUIDEZ CORRENTE ⁸	LIQUIDEZ GERAL ⁹	GRAU DE ENDIVIDAMENTO ¹⁰
Direito Público	-	-	-
Direito Privado com Administração Pública	0,87	0,61	0,70
Empresa Privada	1,68	1,26	0,54

Fonte: SNIS.

⁸ A liquidez corrente corresponde à divisão do ativo circulante pelo passivo circulante. Ou seja, representa o capital disponível em curto prazo para a entidade.

⁹ A liquidez geral corresponde à soma do ativo circulante e do realizável de longo prazo dividido pela soma do exigível a longo prazo e do passivo circulante. Esse dado revela a solidez da entidade no longo prazo.

¹⁰ O grau de endividamento representa a divisão da soma do exigível a longo prazo, passivo circulante e resultado de exercícios futuros pelo ativo total. Ou seja, representa o quanto a entidade tem de dívidas se comparado com seu patrimônio.

Os indicadores contábeis apontam que as empresas privadas apresentam maior robustez financeira, em comparação com as prestadoras de serviço de direito privado com administração pública.

Os dados presentes nesse capítulo revelam que as empresas privadas ampliaram as possibilidades de investimento no setor de saneamento básico, bem como possuem uma capacidade maior de honrar os compromissos financeiros assumidos. No entanto, é necessário que a administração pública aperfeiçoe os mecanismos contratuais de modo que os indicadores de eficácia e eficiência apresentem melhores resultados, especialmente quanto às perdas de distribuição de água.

5. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM SANEAMENTO BÁSICO

Em 2015, a publicação da obra “O futuro da água: a experiência global de remunicipalização” lançou um novo olhar sobre o debate do saneamento básico.¹¹ O

livro identificou um movimento global voltado a encerrar a etapa da privatização de águas e saneamento e retornar a responsabilidade de prestação desses serviços para os municípios: essa mudança foi denominada como remunicipalização.¹²

Observa-se que, até o ano 2000, ocorreram apenas dois casos de remunicipalização no mundo, ao passo que, no intervalo entre 2000 e 2015, foram identificados 235 casos em 37 países. Em 75% dos casos, esse movimento ocorreu em países de alta renda, sendo 94 na França e 58 nos EUA.

Ou seja, nota-se que esse movimento ocorre, prioritariamente, em países que ultrapassaram a etapa da universalização dos serviços de saneamento básico e que apresentam uma administração pública com gestão eficiente e profissional.

Em regra, essa transição ocorreu após os municípios encerrarem contratos prestados insatisfatoriamente por entes privados ou não renovados após a expiração do prazo estipulado. Segue quadro com as motivações das remunicipalizações ocorridas entre 2000 e 2015:

Tabela 6 – Motivo das remunicipalizações

MOTIVO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Decisão de remunicipalização ainda não implementada	16	6,8%
Prazo contratual expirado, seguido de remunicipalização	105	44,7%
Privado vendeu sua participação	4	1,7%
Contrato foi terminado precocemente	92	39,1%
Privado se retirou da operação	7	3%
Não disponível	11	4,7%

Fonte: Livro *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*.

¹¹ KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. TNI, 2015.

¹² Em outras palavras, a remunicipalização pode ser definida como a passagem dos serviços relacionados à água do setor privado, em qualquer uma de suas formas, para a gestão e o controle totalmente público.

Os principais motivos elencados pelo estudo para o rompimento da gestão privada de saneamento são: investimentos insuficientes em infraestrutura, aumento do preço das tarifas, danos ambientais, baixa transparência da gestão privada e prestação de serviços de baixa qualidade. Visando ilustrar esse panorama, serão analisados dois casos emblemáticos: o primeiro refere-se aos municípios norte-americanos e o segundo à remunicipalização na Alemanha, especialmente na cidade de Berlim.

Segundo artigo de Mary Grant¹³, a maioria da população norte-americana recebe água em seus lares e tem seu esgoto coletado por entidades públicas. Cerca de 86% da população tem a distribuição de água realizada por governos municipais ou outras entidades públicas. Entre 2007 e 2013, a população com serviços relacionados à água prestados por entes privados caiu em 7 milhões, ao passo que a parcela dos habitantes providos por serviços estatais cresceu em 17 milhões.

Pesquisa realizada em 2012 pelo ICMA¹⁴ demonstra que apenas 6% dos municípios americanos contratam com entes privados os serviços de água e esgoto para a população. A maioria dos contratos nos Estados Unidos são rompidos após o fim do prazo estipulado por conveniência estatal.

As principais causas para o encerramento desses contratos com as entidades privadas foram:

1) Redução de gastos: de 2007 a 2010, a transferência desses serviços para o poder público reduziu os custos na ordem de 27%;

2) Busca de melhoria na prestação dos serviços; e

3) Reforço na gestão municipal e melhoria na organização dos recursos sanitários.

Parte-se do pressuposto que o poder público pode realizar planejamentos de maior prazo e encontra-se mais próximo dos anseios populares se comparado à iniciativa privada.

Desse modo, nota-se que a opção norte-americana pelo controle público dos serviços de saneamento básico passa pela eficiência e eficácia da gestão pública.

Já no caso da Alemanha, segundo artigo elaborado por Christa Hecht¹⁵, a água é tradicionalmente gerenciada pelos municípios. A partir do século 19, corporações públicas foram sendo formadas para garantir a distribuição de água e a coleta de esgoto dos centros industriais, bem como evitar a proliferação de doenças. Até o ano de 2015, existiam mais de 12 mil associações ligadas aos serviços relacionados à água e esgoto.

Na Alemanha, os municípios são responsáveis por prover a distribuição de água e a coleta de esgoto, podendo prestar esses serviços diretamente, por meio das associações, em parcerias público-privadas ou por concessões com o setor privado.

Tabela 7 – Proporção da participação dos setores público e privado na estrutura de saneamento básico na Alemanha em 2014

ESTRUTURA LEGAL	TRATAMENTO DE ESGOTO	FORNECIMENTO DE ÁGUA
Administração pública direta	92%	64%
Companhias públicas	28%	23%
Parcerias público-privadas	-	21%
Outras companhias privadas	8%	15%

Fonte: Livro *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*.

¹³ GRANT, Mary. *Water in public hands remunicipalisation in the United States*. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. TNI, 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

¹⁴ Disponível em: <https://icma.org/publications?field_publication_type_tid%5B%5D=8>. Acesso em: 27 jun. 2019.

¹⁵ HECHT, Christa. *German municipalities take control of water*. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. TNI, 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

No processo histórico do saneamento básico alemão, observa-se, a partir das décadas de 80 e 90, uma expansão da privatização do setor, especialmente na parte oriental da Alemanha. A experiência desse período demonstrou que o setor público consegue prestar os serviços com tarifas menores e maior responsabilidade com o meio ambiente.

Um caso emblemático refere-se à remunicipalização ocorrida em Berlim. Em 1999, aproximadamente 50% da companhia pública responsável pelo saneamento básico do município foi vendida para um consórcio de empresas da Alemanha e da França. Os termos do acordo de privatização parcial incluíam: quatro anos sem aumento de tarifa, impedimento de demissões até 2014 e investimentos na ordem de 2,5 bilhões de euros nos 10 anos seguintes à assinatura do contrato.

No entanto, em 2014, as taxas de água aumentaram aproximadamente 35%. Além disso, entre 1999 e 2011, os investidores privados receberam 1,5 bilhão de euros em lucros. Apesar do alto lucro recebido, os investimentos em infraestrutura foram reduzidos no período de 2009 a 2013.

O descontentamento popular diante dos incrementos tarifários acirrou o debate, e passou-se a questionar a privatização. Diante desse quadro, uma proposta de referendo foi organizada pelos cidadãos em 2011, solicitando maior transparência acerca dos termos contratuais da privatização. Poucos dias após o referendo, o contrato foi publicado e os cidadãos tiveram ciência das condições excessivamente benéficas aos investidores, que ensejaram os aumentos excessivos das tarifas.

Após essa análise contratual, em 2012 o governo de Berlim ordenou que o consórcio diminuísse o preço da água em 18%. A análise efetuada demonstrou que os preços praticados eram significativamente mais altos em comparação com outras companhias que prestavam os mesmos serviços. Nos anos de 2012 e 2013, Berlim comprou as ações do consórcio privado pelo montan-

te total de 1,24 bilhão de euros, por meio de um empréstimo com prazo de pagamento de 30 anos. Após a remunicipalização, observa-se que houve crescimento dos investimentos em infraestrutura e redução dos preços das tarifas.

6. A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868/2018

A Medida Provisória nº 868/2018 foi publicada em 12 de dezembro de 2018, com o prazo de vigência encerrado em 4 de junho de 2019. A MP encontra-se no cerne do debate acerca da ampliação da participação privada no saneamento básico do Brasil.

Os pontos principais da proposta legislativa são: atribuir à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para editar normas de referência nacional sobre o serviço de saneamento básico, ampliar as competências da ANA e alterar a disciplina da celebração de contratos de programa pelos titulares dos serviços de saneamento.

A proposta de atribuir à ANA a competência de elaborar as normas nacionais de referência regulatória do setor de saneamento básico, de acordo com a exposição de motivos da MP, baseia-se na grande variedade de regras presentes no setor, uma vez que o arranjo institucional atribui a 49 agências reguladoras a regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes. Ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação em um ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora. Dessa forma, ao estabelecer essa competência para a ANA, o texto legal visa padronizar as regras de regulação do setor de saneamento básico.

O contrato de programa, por sua vez, é um instrumento pelo qual um ente federativo transfere a outro a execução de serviços. No caso do saneamento básico, o contrato de programa é usualmente celebrado entre o município e as companhias ou empresas estaduais de saneamento.

O grande debate em torno da MP 868/2018 refere-se à celebração dos contratos de programa. Nos termos atualmente vigentes, estabelecidos pelo art. 24, inciso XXVI da Lei Federal nº 8.666/1993, é dispensável a licitação dos referidos contratos de programa. Atualmente mais de 70% dos municípios brasileiros são atendidos por contratos sob gestão das companhias estaduais.

A MP alterava completamente a estrutura dos contratos de programa na área de saneamento, uma vez que exigia que, anteriormente à sua celebração, o titular dos serviços publicasse um edital de chamamento público. Caso houvesse no mínimo um prestador de serviço, além do interessado em celebrar o contrato de programa, a administração estaria obrigada a realizar o processo licitatório, nos termos da legislação vigente.

Na prática, a proposta dificulta o processo de dispensa de licitação dos contratos de programa e garante à iniciativa privada a possibilidade de participar desse processo de contratação. Essa medida gerou fortes reações por parte dos estados, uma vez que, na visão das companhias estaduais de saneamento, a MP enfraquece as empresas estaduais, debilita o mecanismo de subsídio cruzado¹⁶, mantém o baixo investimento em saneamento nas pequenas cidades e tende a gerar aumento das tarifas.

Diante da resistência apresentada pelos estados, o governo federal não conseguiu aprovar a medida provisória no prazo constitucional. Dessa forma, a vigência da MP expirou no dia 3 de junho de 2019. No entanto, o conteúdo das discussões tratadas no âmbito da MP integrou o Projeto de Lei nº 3.261/2019, aprovado pelo Plenário do Senado Federal em junho de 2019 e

encaminhado para discussão na Câmara dos Deputados.

O projeto de lei mantém a possibilidade de a ANA editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. A principal inovação da propositura é a proibição de celebração de contratos de programas, convênios, termos de parceria ou outros instrumentos considerados juridicamente como de natureza precária.

No entanto, a propositura resguarda que os contratos de programa para prestação de serviços de saneamento vigentes permanecerão em vigor até o término contratual, garantindo ainda que esses contratos poderão ser convertidos em contrato de concessão, bem como ter os prazos prorrogados com o objetivo de garantir a amortização dos investimentos necessários à universalização. Essa previsão legal resguarda a segurança jurídica dos contratos em vigor e ameniza o impacto imediato das mudanças jurídicas propostas.

A proposição exige, portanto, que a prestação de serviços públicos de saneamento básico se realize por meio de concessão, previamente licitada, nos termos da legislação vigente. Além disso, excepcionalmente, o projeto de lei autoriza a assinatura de contratos de concessão por dispensa de licitação com empresas públicas ou sociedade de economia mista do segmento de saneamento básico caso não apareçam interessados no procedimento licitatório, ou se não houver viabilidade econômica que justifique sua privatização.

Uma das críticas à MP 868/2018 refere-se à possibilidade de a iniciativa privada priorizar as licitações referentes aos grandes centros urbanos, que são mais lucrativos. Dessa forma, os municípios menores continuariam sem investimentos e atratividade.

O PLO do Senado, visando minimizar

¹⁶ De acordo com Thaissa Brandão Lobo Costa, os subsídios cruzados são caracterizados pela elevação dos preços cobrados por uma empresa a uma determinada classe de consumidores, com o objetivo de, por meio da receita adicional obtida, compensar as perdas decorrentes da cobrança a outra classe de consumidores de preços inferiores ao custo. Os subsídios cruzados também podem ser utilizados de modo que as diferenças no custo não reflitam em preços distintos, de modo que aqueles com menores custos subsidiem os mais onerosos via pagamento de uma mesma tarifa.

tal efeito, prevê que os estados estabelecerão blocos para a prestação de serviços de saneamento, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. O objetivo da criação desses blocos é obrigar o concessionário a atender municípios de diferentes portes e rentabilidades.

Outra medida importante prevista na propositura é que os contratos relacionados à prestação dos serviços de saneamento básico devem priorizar o desempenho, especialmente em metas de expansão dos serviços, e a redução de perdas na distribuição de água tratada, que no Brasil possui um alarmante índice, superior a 30% do total de distribuição.

Portanto, nota-se que o PLO procura possibilitar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento básico, evitando, contudo, danos aos consumidores, especialmente àqueles residentes em áreas onde a exploração de tais serviços seria menos rentável. Nesse sentido, a reformulação do modelo de gestão do saneamento deve levar em consideração a experiência de outros países, onde a privatização do saneamento sem a instituição das devidas salvaguardas aos consumidores (em termos de qualidade e custo) acabou levando à reestatização do serviço.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados demonstram que a falta de saneamento traz custos enormes ao País, tornando urgente a busca de uma solução para tal problema. O quadro de austeridade fiscal em que o País vive nos últimos anos eleva o desafio, uma vez que a escassez de recursos públicos torna necessário um maior fluxo de investimentos privados para o saneamento básico. Ao longo do artigo, demonstramos que a participação privada é tímida, abarcando apenas 6% dos municípios.

Essa participação, conforme dados do SNIS, ampliou as possibilidades de investimento no setor de saneamento básico. No entanto, os índices de eficiência, especialmente o de perdas na distribuição de água, ainda não atingiram o nível esperado. A atuação da iniciativa privada precisa ser avaliada também diante do movimento global de remunicipalização. Nesse sentido, observa-se que a imensa maioria dos países que encerraram a etapa de privatização dos serviços de saneamento básico possuem maior renda e desenvolvimento, logo suas estruturas administrativas encontram-se consolidadas e com capacidade de investimento.

O artigo também pontuou, de modo abreviado, os principais impactos e debates das mudanças legislativas no marco legal do saneamento básico no Brasil. As alterações propostas visam retirar os entraves à participação privada, especialmente quanto à formatação jurídica dos contratos de programa pactuados entre os municípios e as companhias e empresas públicas estaduais de saneamento. Nesse tocante, observa-se que, nos futuros instrumentos contratuais com o setor privado, a administração pública deverá pactuar indicadores de desempenho que visem à redução das perdas na distribuição de água, sob pena de rescisão contratual em caso de atuação insatisfatória.

O objetivo do artigo foi trazer subsídios para a discussão da participação privada no setor de saneamento básico, ressaltando que a experiência internacional aponta para vários riscos na abertura desse mercado, especialmente quanto aos danos ambientais e elevação de tarifas, dentre outros. Vê-se que é inevitável a abertura do mercado de saneamento básico para a participação privada. No entanto, é necessário que a administração pública se atente às particularidades desse setor e efetue uma regulação efetiva dos serviços contratados.

5

PERFIL DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO

João Victor Rocha Leandro¹



RESUMO: As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) são o principal instrumento previsto pela Constituição Federal de 1988 para que uma norma seja retirada do ordenamento jurídico pelo Poder Judiciário. As constituições estaduais estão incluídas no rol de normas que podem ser objeto de ADI. Desde a sua promulgação, a Constituição do Estado de Pernambuco já foi objeto de 17 ADIs, justificando um estudo sobre características dos dispositivos impugnados e sobre a maneira como o Supremo Tribunal Federal (STF) vem julgando essas ações. Com apoio de pesquisas legislativas e doutrinárias, este artigo esboça um perfil das Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face da Carta pernambucana, fazendo também uma análise de dados estatísticos e de fundamentos jurídicos utilizados pelo STF no julgamento dessas ações diretas.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Controle de Constitucionalidade. Constituição do Estado de Pernambuco. Ação Direta de Inconstitucionalidade. STF.

¹ Agente Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Advogado. Bacharel em Direito pela Unicap e em Comunicação Social/Jornalismo pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

Trinta anos após a sua promulgação, a Constituição do Estado de Pernambuco já teve seu texto alterado diversas vezes, tanto pelo Poder Legislativo (emendas constitucionais) como pelo Poder Judiciário, ao exercer o controle de constitucionalidade de dispositivos da Carta Magna estadual.

Tal controle é exercido por meio das chamadas ações concentradas, principalmente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs). Este artigo se propõe a investigar e delinear um perfil das características das ADIs em face da Constituição Pernambucana.

Para cumprir esse objetivo, inicia-se com breves considerações sobre as diversas formas de manifestação do Poder Constituinte (originário, reformador e decorrente), analisando como a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os limites das constituições estaduais e as formas para realizar o respectivo controle delas.

Após a revisão teórica, o artigo analisa dados estatísticos e jurídicos das ADIs em face da Constituição de Pernambuco, identificando as características comuns dessas ações e a interpretação que o Supremo vem dando aos dispositivos constitucionais. O trabalho aborda ainda as iniciativas da Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) para alterar dispositivos da Carta Estadual com indícios de inconstitucionalidade.

2. O PODER CONSTITUINTE

O Poder Constituinte pode ser definido como a capacidade de uma sociedade estabelecer as bases normativas de sua própria organização, ou seja, a capacidade de criar uma Constituição, escrita ou não.

O Poder Constituinte é a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado.

A doutrina aponta a contemporaneidade da ideia de Poder Constituinte com a do surgimento de Constituições escritas, visando à limitação do poder estatal e a preservação dos direitos e garantias individuais.²

Existem diferentes espécies de Poder Constituinte que serão descritas neste artigo, ainda que brevemente, para facilitar a discussão dos itens seguintes.

O Poder Constituinte Originário é “a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência da comunidade política”.³ O titular do Poder Constituinte é o povo, que representa a força política capaz de firmar as bases jurídicas para organizar a sociedade.

Por exemplo, o Poder Constituinte Originário manifestou-se no Brasil em 1988, por meio de representantes eleitos pelo povo, que compuseram uma Assembleia Nacional Constituinte e promulgaram a atual Constituição Federal, rompendo definitivamente com a ordem jurídica anterior – autoritária e antidemocrática – que havia sido imposta pela Ditadura Militar.

As principais características do Poder Constituinte Originário são o fato de ele ser inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado, de acordo com a classificação clássica da doutrina, bem resumida por Alexandre de Moraes:

O Poder Constituinte é *inicial*, pois sua obra – a Constituição – é a base da ordem jurídica. [...] é *ilimitado* e *autônomo*, pois não está limitado pelo direito anterior, não tendo que respeitar os limites postos pelo direito positivo antecessor. [...] é *incondicionado*, pois não está sujeito a

² MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 52. 2001.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 273. 2010.

qualquer forma prefixada para manifestar sua vontade; não tem ela que seguir qualquer procedimento determinado para realizar sua obra de constitucionalização.⁴

Já o Poder Constituinte Derivado é oriundo da própria Carta Magna e caracteriza-se por ser derivado, subordinado e condicionado.

É *derivado* porque retira sua força do Poder Constituinte originário; *subordinado* porque se encontra limitado pelas normas expressas e implícitas do texto constitucional, às quais não poderá contrariar, sob pena de inconstitucionalidade; e, por fim, *condicionado* porque seu exercício deve seguir as regras previamente estabelecidas no Texto da Constituição Federal.⁵

O Poder Derivado subdivide-se em Reformador e Decorrente. O primeiro manifesta-se pela possibilidade de alterar a Constituição (por meio de reforma ou revisão⁶), papel que no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, conforme previsão do próprio texto constitucional. “Evita-se, desse modo, que o poder constituinte originário tenha de se manifestar, às vezes, para mudanças meramente pontuais. Reduzem-se os efeitos nefastos das contínuas rupturas da ordem constitucional”.⁷

O Poder Decorrente manifesta-se pela capacidade que os estados possuem de instituir suas próprias constituições. Essa autonomia é prevista pelo próprio texto constitucional, que por sua vez impõe limites para que cada estado possa exercer o Poder Constituinte Derivado Decorrente.

3. LIMITES DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Como foi explicado anteriormente, os estados membros da República Federativa do Brasil possuem a prerrogativa de instituir e alterar suas próprias constituições. Essa capacidade é a manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, que está expresso no art. 25 da Constituição Federal, bem como no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

ADCT

[...]

Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz, esse nível de autonomia dos estados-membros é condição fundamental para a existência da própria República Federativa:

O primeiro conteúdo da autonomia estadual é a capacidade de autoorganização, ou seja, a capacidade de que é dotada a unidade federada de dar-se uma organização que descansa sobre suas próprias leis. Vale dizer, é a capacidade de a unida-

⁴MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 54. 2001.

⁵MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 55. 2001.

⁶Parte da Doutrina considera que o Poder Reformador é distinto do Poder Revisor, sendo que este se manifestou somente na Revisão Constitucional, prevista pelo art. 3º do ADCT, que resultou na promulgação de seis emendas constitucionais em 1994.

⁷MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 289. 2010.

de federada dar-se a si mesma uma Constituição particular.⁸

Impõe-se ressaltar, por oportuno, que não sobrevive um Estado federal que não disponha de uma Constituição global na qual se circunscreva, de modo claro, a autonomia dos entes federativos e, como decorrência, a amplitude e os limites da ação do constituinte estadual, para dispor, em sua Constituição estadual, sobre a organização maior do Estado-membro e os limites de sua autonomia.⁹

Apesar de não haver dúvidas sobre a capacidade de os estados criarem e alterarem suas constituições, o art. 25 da Constituição Federal e o art. 11 do ADCT deixam claro que o Poder Constituinte Decorrente está subordinado a limites estabelecidos pela própria Carta Magna da República.

Essa limitação costuma ser reproduzida de forma explícita ou implícita nas próprias constituições estaduais. Por exemplo, o preâmbulo da Constituição do Estado de Pernambuco, promulgada em 1989, ratifica a “fidelidade” da Carta estadual em face da federal:

Nós, representantes do povo pernambucano, reunidos sob a proteção de Deus, em Assembleia Estadual Constituinte, tendo presentes as lições de civismo e solidariedade humana do seu patrono Joaquim Nabuco, reconfirmamos a Decisão de preservar os exemplos de pioneirismo e as tradições libertárias desta terra, ao reafirmarmos guardar fidelidade à Constituição da República Federativa do Brasil, em igual consonância ao permanente serviço a que Pernambuco se dedicou, de respeito e valorização da nacionalidade e reiteramos o compromisso de contribuição na busca da igualdade entre os cidadãos, da acessibilidade aos bens espirituais e materiais, da intocabilidade da democracia, tudo por promover uma sociedade

justa, livre e solidária, ao decretarmos e promulgarmos a seguinte Constituição do Estado de Pernambuco.

Como consequência dessa subordinação, é possível afirmar que “o conflito entre a norma do poder constituinte do Estado-membro com alguma regra do poder constituinte originário resolve-se pela prevalência desta em função da inconstitucionalidade daquela”.¹⁰

Então, resta claro que os estados gozam de autonomia e que expressam essa autonomia ao instituir suas constituições. No entanto, essa constatação pode conduzir ao seguinte questionamento: quais seriam os limites para que os estados exerçam seu poder Constituinte Decorrente? Ou seja, que dispositivos ou princípios da Constituição Federal não podem ser contrariados por normas das constituições estaduais, sob pena destas serem consideradas inconstitucionais?

Esse trabalho não se propõe a esgotar as respostas para essas perguntas, ou mesmo aprofundar a investigação sobre o tema, mas cabe expor alguns consensos doutrinários que ilustram limites mais evidentes das constituições estaduais.

Entre os comandos da Constituição Federal que limitam a expressão do Poder Constituinte Decorrente, destacam-se os que Pontes de Miranda classifica como princípios constitucionais sensíveis¹¹, que são aqueles cujo desrespeito pelos estados é tão grave que autoriza uma intervenção nestes pela União, e estão enumerados no art. 34, VII, da Constituição Federal:

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

⁸FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-Membros*, p. 54. 1979.

⁹FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O Sistema de Defesa da Constituição Estadual: Aspectos do controle de constitucionalidade perante Constituição do Estado-Membro no Brasil*. Revista de Direito Administrativo. Atlas. p. 19.

¹⁰MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 943, 2010.

¹¹MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. N. 1 de 1969, t. II/286 in: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 611. 2007.

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) Forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) Direitos da pessoa humana;
- c) Autonomia municipal;
- d) Prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Para José Afonso da Silva, os princípios constitucionais sensíveis “são aqueles clara e indubitavelmente mostrados pela Constituição, os *apontados, enumerados*. São *sensíveis* em outro sentido, como coisa dotada de sensibilidade, que, em sendo contrariada, provoca reação [...]”.¹²

O mesmo autor classifica outro grande grupo limitador do Poder Constituinte dos estados, que chama de “Princípios Constitucionais Estabelecidos”, que restringem a autonomia dos estados ao determinar previamente normas sobre sua organização, bem como princípios de organização política, social e econômica, que vedam ou determinam algum comportamento do Legislador Constituinte estadual.

Assim, os princípios constitucionais estabelecidos estão espalhados pelo texto da Constituição Federal, impondo limitações expressas ou implícitas ao Constituinte estadual.

Alguns deles são fáceis de localizar, porque se encontram em blocos normativos que a Constituição manda que sejam observados pelos Estados, como, por exemplo, os princípios e preceitos

constantes nos arts. 37 a 41 referentes à Administração Pública. Outros, porém, exigem [...] uma consideração sistemática, notando que uns geram *limitações expressas*, outros *limitações implícitas* e outros, ainda, *limitações decorrentes* do sistema constitucional adotado.¹³

4. O CONTROLE CONCENTRADO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Em virtude de sua subordinação à Carta Magna da República, as constituições dos estados brasileiros estão submetidas ao controle de constitucionalidade, assim como os atos normativos infraconstitucionais.

Ou seja, caso afrontem a Constituição Federal, dispositivos das cartas estaduais podem ser objeto de questionamento pelos diversos órgãos de controle no sistema brasileiro, especialmente pelo Poder Judiciário, seja de forma difusa (por qualquer juiz ou tribunal, em relação aos casos concretos que julgam); seja de forma concentrada, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em ações cujo objeto é a própria compatibilidade da norma com a Constituição Federal.¹⁴

O autor da ação pede ao STF que examine a lei ou ato normativo federal ou estadual *em tese* (não existe caso concreto a ser solucionado). Visa-se, pois, obter a invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.¹⁵

Os instrumentos adequados para que o STF examine a compatibilidade, em

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 612. 2007.

¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros, p. 613. 2007.

¹⁴ Os Poderes Executivo e Legislativo também realizam controle de constitucionalidade. Por exemplo, quando o presidente ou o governador vetam um projeto de lei que consideram inconstitucional; quando uma comissão da Câmara dos Deputados ou de uma Assembleia Legislativa interrompe a tramitação de um projeto por vícios de constitucionalidade (controle preventivo); e também quando o Senado da República retira do Ordenamento Jurídico um decreto editado pelo presidente, em que este exorbita suas funções, invadindo a competência do Legislativo (controle repressivo). No entanto, este artigo abordará apenas aspectos do Controle Concentrado de Constitucionalidade, realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, p. 582. 2001.

tese, dos atos normativos federais e estaduais (inclusive as constituições dos estados) em relação à Constituição Federal são a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).¹⁶

A competência do Supremo para julgar a ADI e a ADC está expressa no art.102, I, “a”, da Constituição Federal. Já o art. 103, § 2º, da CF dispõe sobre a ADO¹⁷:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[...]

Art. 103. [...]

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

É válido salientar que no conceito de “ato normativo estadual”, referido pela CF, estão as “disposições das constituições estaduais, que, embora tenham a

mesma natureza das normas da Constituição Federal, devem ser compatíveis com princípios específicos e regras gerais constantes do texto fundamental”.¹⁸

A ADI é destinada a analisar a inconstitucionalidade por **ação** (quando é editada uma norma supostamente incompatível com a CF), enquanto a ADO trata da **omissão** do legislador que supostamente deveria ter editado determinada norma, mas não o fez. Já a ADC serviria para declarar a constitucionalidade de determinada norma, dando maior segurança jurídica à matéria e evitando assim uma grande quantidade de questionamentos judiciais difusos, por exemplo.

Embora exista essa distinção no plano teórico, a jurisprudência do STF reconhece o caráter de fungibilidade¹⁹ das ações de controle concentrado. Ou seja, uma ação protocolada como ADI, pode ser recebida e tramitar como ADO ou ADC, por exemplo.²⁰

5. PERFIL DAS ADIS SOBRE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO

Desde a sua promulgação, em 6 de outubro de 1989, a Constituição do Estado de Pernambuco já foi objeto de 17 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), mas nenhum de seus dispositivos foi objeto de ADC ou de ADO.²¹

Embora possuam fundamentação

¹⁶ Parte da Doutrina também inclui neste rol a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (art. 36, III, da CF), que não será abordada aqui por fugir do objeto deste artigo.

¹⁷ Por não oferecer maiores detalhes sobre a ADO, uma leitura superficial do texto da CF poderia conduzir ao questionamento se esta seria realmente um tipo específico de ação de controle concentrado. Mas essa dúvida é dissipada pela Lei nº 9.868/99, que dedica um capítulo específico ao rito das ADOs (arts. 12-A e seguintes).

¹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, p. 1275. 2010.

¹⁹ Pelo princípio da fungibilidade, uma ação deve ser recebida mesmo que tenha sido proposta com nome ou classificação equivocada. Basta que sua fundamentação atenda aos mesmos requisitos da ação correta, permitindo que o juiz ou tribunal julgue o seu mérito.

²⁰ Essa fungibilidade também inclui a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), que é cabível até para normas anteriores à CF. No entanto, em tese, uma constituição estadual nunca deveria ser objeto desse tipo de ação, já que todas as cartas estaduais são posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, objeto de ADI, ADO e ADC, já que a ADPF tem caráter subsidiário (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99).

²¹ Número atualizado até o dia 2 de agosto de 2019. Dados obtidos pelo Sistema de Consulta Processual das Ações Concentradas do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 2 ago. 2019

diversa, muitas dessas ADIs possuem convergências, que ajudam a compreender as razões de sua propositura e a forma como o STF vem interpretando os limites da manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente em Pernambuco.

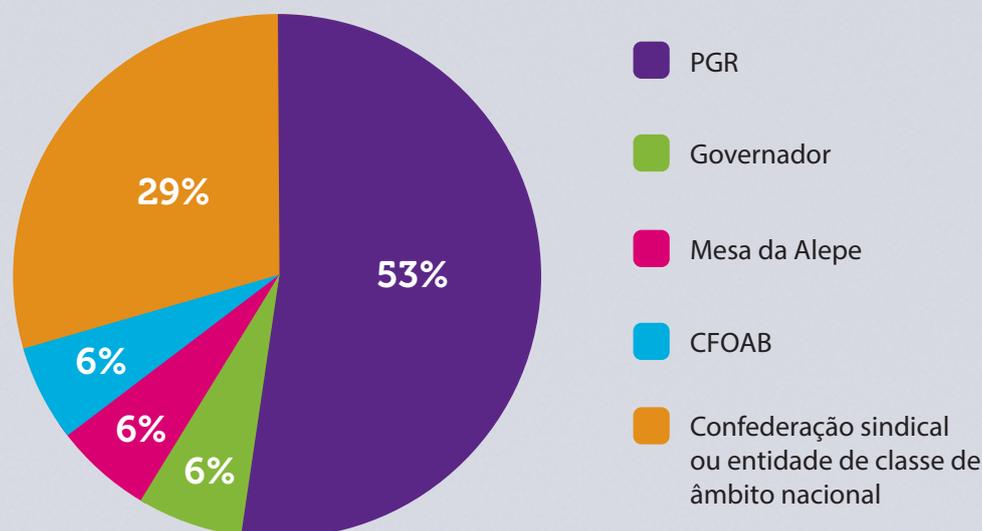
Por exemplo, existe um perfil majoritário na autoria desse tipo de ação. Com competência para propor ações diretas de inconstitucionalidade prevista pelo art. 103, VI, da Constituição Federal, o Procurador Geral da República (PGR) é o principal autor das ADIs em face da Constituição pernambucana, sendo responsável por nove delas, o que corresponde a cerca de 53% do total.

Em segundo lugar, aparecem as confederações sindicais ou entidades de

classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF), que propuseram cinco dessas ADIs (aproximadamente 29%), seguidos pela Mesa da Alepe (art. 103, IV), pelo governador do Estado (art. 103, V) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB; art. 103, VII), com uma ADI cada (cerca de 6%).

Os outros legitimados pelo art. 103 da CF ainda não propuseram ADI contra dispositivos da Constituição pernambucana. Entre esses, chama atenção o fato de que nenhum partido político com representação no Congresso Nacional tenha sido autor de ADI em face da Carta estadual, dada a quantidade e diversidade ideológica das legendas.²²

Gráfico 1 – Autoria das ADIs em face da Constituição de Pernambuco



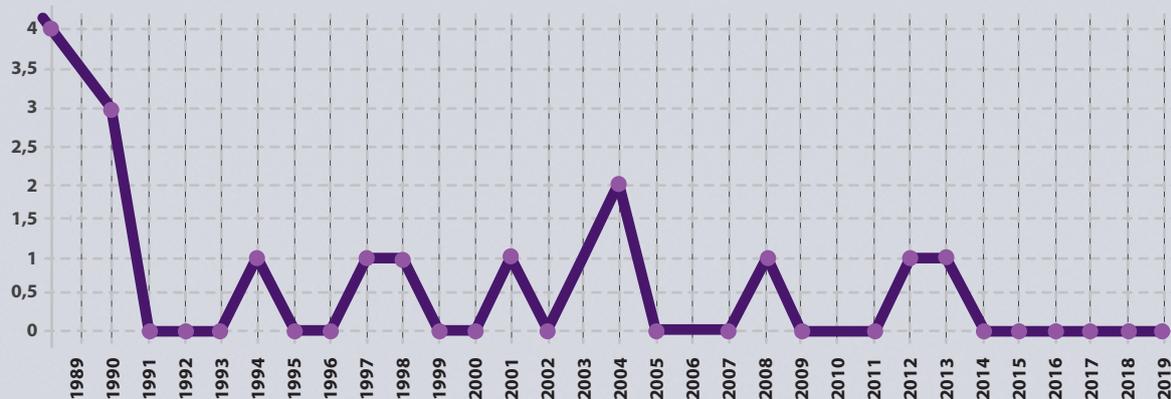
Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

²² Após as eleições de 2018, por exemplo, havia 30 partidos com representação no Congresso Nacional, de acordo com estudo do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. DIAP. *Novo Congresso Nacional em Números*. Disponível em: < <https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf> >. Acesso em: 3 ago. 2019.

Sob o ponto de vista histórico, percebe-se uma tendência de queda no número de ações diretas contra dispositivos da Constituição de Pernambuco desde sua promulgação em 5 de outubro de 1989. Como evidência o gráfico 2, no primeiro ano de vigência da Constituição

Estadual (até 5 de outubro de 1990), esta foi objeto de sete ações diretas de inconstitucionalidade protocoladas no STF. Em contraposição, nenhum dispositivo da Carta Magna pernambucana foi objeto de ADI desde o ano de 2013.

Gráfico 2 – Evolução histórica do Protocolo de ADIs em face da Constituição de Pernambuco



Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Essa diminuição no número de ADIs em face da Carta Estadual pode ter influência de vários fatores. Por um lado, seria esperado que houvesse mais ADIs nos primeiros anos de vigência das novas constituições (federal e estadual), quando haveria um natural questionamento das normas originárias com maiores indícios de inconstitucionalidade.

No entanto, é válido registrar que a Constituição de Pernambuco já sofreu 45 emendas ao seu texto original. Mesmo assim, apenas três das 17 ADIs questionam a constitucionalidade de emendas. As outras 14 têm como objeto as normas constitucionais originárias. Esses números podem indicar que o legislador tem sido mais cuidadoso ao alterar a Constituição do Estado.

No entanto, para fazer justiça ao

Constituinte Estadual de 1989, é preciso lembrar que, na época da promulgação da Carta estadual, o STF ainda não havia sedimentado vários entendimentos, que hoje são pacíficos, sobre os limites das cartas estaduais.

Inclusive, algumas das ADIs em face da Constituição pernambucana contribuíram para firmar a jurisprudência da Corte Suprema sobre limites do Poder Constituinte Decorrente. Na ADI 1028, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 39, § 3º, da Constituição de Pernambuco que, assim como outras cartas estaduais, limitava a possibilidade de prisão do governador nos seguintes termos: “Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Governador não estará sujeito à prisão.” Relatado pelo Ministro Ilmar Galvão, o julgamento da ADI 1028 ilustra

didaticamente o entendimento do STF sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PERNAMBUCO - OUTORGA DE PRERROGATIVA DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO - IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR - INADMISSIBILIDADE - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - PRERROGATIVA INERENTE AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR - PRERROGATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO, MEDIANTE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AO GOVERNADOR DO ESTADO. - O Estado-membro, ainda que em norma constante de sua própria Constituição, não dispõe de competência para outorgar ao Governador a prerrogativa extraordinária da imunidade a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária, pois a disciplinação dessas modalidades de prisão cautelar submetesse, com exclusividade, ao poder normativo da União Federal, por efeito de expressa reserva constitucional de competência definida pela Carta da República. - A norma constante da Constituição estadual - que impede a prisão do Governador de Estado antes de sua condenação penal definitiva - não se reveste de validade jurídica e, conseqüentemente, não pode subsis-

tir em face de sua evidente incompatibilidade com o texto da Constituição Federal. PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO. - Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, PAR.3. e 4., da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental - por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado - são apenas extensíveis ao Presidente da República. Precedente: ADIn 978-PB, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO.

(STF - ADI: 1028 PE, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 19/10/1995, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 17-11-1995 PP-39204 EMENT VOL-01809-05 PP-00958)

Chama atenção o fato de que apenas oito dessas ADIs em face da Constituição de Pernambuco (cerca de 47%) tiveram seu mérito efetivamente julgado pelo STF.²³ –São as ADIs 199, 274, 314, 1028, 1689, 1779, 3217 e 4793, que foram julgadas totalmente ou parcialmente procedentes.

Entre as demais, três ainda aguardam julgamento (ADIs 2917, 3358 e 4129); duas foram extintas sem resolução do mérito por ilegitimidade da parte autora (ADIs 166 e 5074); e quatro foram julgadas prejudicadas (ADIs 140; 141; 168 e 2436).

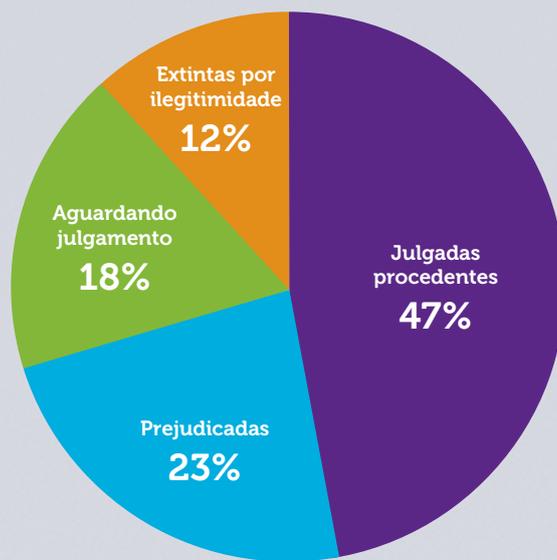
A prejudicialidade dessas últimas pode ser explicada pela demora do Supre-

²³ Até 21 de outubro de 2019.

mo em analisar o mérito dessas ações. Ressalte-se que essa não é uma realidade específica das demandas abordadas neste artigo. De acordo com o 3º Relatório

Supremo em Números, o STF demora, em média, 1.942 dias, ou 5,32 anos, para julgar definitivamente uma ADI (trânsito em julgado).²⁴

Gráfico 3 – Situação das ADIs em face da Constituição de Pernambuco



Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Por exemplo, em dezembro de 1989, cerca de dois meses após a promulgação da Constituição Estadual, já haviam sido protocoladas quatro ADIs questionando a constitucionalidade de dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No entanto, nenhuma delas teve seu mérito julgado. Uma (ADI 166) não foi conhecida por ilegitimidade da parte autora, enquanto as outras três (ADIs 140, 141 e 199) foram julgadas prejudicadas em 2002, três anos após a Alege já ter revogado os dispositivos questionados nessas ações.

O mesmo aconteceu com a ADI 2436, que questionou a constitucionalidade de uma emenda que alterava o art. 14, XIII da CE, que dispõe sobre procedimentos de votação de eventual exoneração do Procurador-Geral de Justiça. A respectiva emenda foi promulgada em dezembro de 2000²⁵, a ADI 2436 foi protocolada em abril de 2001 e o STF deferiu uma medida cautelar para suspender trechos da emenda em maio de 2001. Ocorre que, menos de um mês após essa decisão liminar, a própria Alege alterou novamente o dispositivo

²⁴ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto Martins; CHAVES, Vitor Pinto. *Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 79, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12055/III%20Relat%C3%B3rio%20Supremo%20em%20N%C3%BAmeros%20-%20O%20Supremo%20e%20o%20Tempo.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

²⁵ PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 2000.

para resgatar sua redação original.²⁶ Em 2005, coube ao Relator, Ministro Joaquim Barbosa, apenas constatar que a ADI estava prejudicada pela perda de seu objeto:

[...]

Em consulta ao sítio na internet da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, constatei que a norma impugnada na presente ação direta recebeu nova redação dada pela Emenda Constitucional 21, de 28.06.2001

Atendendo a ofício desta Corte, o presidente da Assembléia Legislativa apresentou cópia autenticada do texto da referida emenda constitucional estadual. O dispositivo impugnado passou a ter a seguinte redação:

[...]

Houve, portanto, alteração substancial do dispositivo impugnado, razão por que fica prejudicada a presente ação direta.

Observo ainda que a alteração operada no art. 14 da Constituição pernambucana pela Emenda Constitucional estadual 21/2001 consagrou aquilo que o requerente pretende na presente ação e que fora deferido em cautelar por esta Corte

(STF - ADI: 2436 PE, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 22/08/2005, Data de Publicação: DJ 26/08/2005 PP-00080)

Esses exemplos demonstram que, por vezes, o Poder Legislativo acaba sendo mais ágil que o Judiciário, retirando do ordenamento jurídico normas com indícios de inconstitucionalidade antes mesmo da Corte Suprema se manifestar definitivamente sobre os dispositivos questionados.

É válido registrar que a demora do STF em julgar o mérito das ADIs em face da Constituição de Pernambuco permanece. Conforme já foi mencionado, atualmente aguardam julgamento definitivo as ADIs 2917²⁷(protocolada em junho de 2003), 3358²⁸ (2ovembro de 2004) e 4129²⁹ (agosto de 2008).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra dispositivos da Constituição de Pernambuco permite traçar um perfil com características majoritárias dessas ações. Destaca-se o fato de o Procurador Geral da República (PGR) ser o responsável pela maioria dessas ADIs, enquanto nenhum partido político, por exemplo, tenha proposto ação para questionar a constitucionalidade da Carta estadual.

Identifica-se também uma tendência histórica de diminuição no número de ADIs contra a Constituição estadual. Embora não seja possível traçar uma única razão para esse fenômeno, devem ser levadas em consideração as hipóteses tratadas pelo artigo. Entre essas possibilidades, destaca-se o amadurecimento da jurisprudência do STF sobre limites das constituições estaduais, que pode servir de referência para o Legislador pernambucano quando este propõe e analisa alterações à Constituição do Estado.

Outro padrão comum das ações analisadas no artigo é o baixo número de ADIs em face da Carta Magna Pernambucana que foram julgadas com resolução de mérito. Neste artigo, identificou-se que a principal razão para esse fenômeno é a demora do STF para julgar tais ações,

²⁶ PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 21, de 28 de junho de 2001.

²⁷ Trata de requisitos de intervenção nos municípios pelo Estado (art. 91, V).

²⁸ Trata da inamovibilidade de juizes substitutos (art. 52, §§ 2º e 3º).

²⁹ Trata da escolha de dois juizes de Direito da Capital para mandato no TRE (art. 48, IX).

ainda que isso seja uma característica comum da maior parte das ações concentradas, como demonstram estudos sobre o tema.

Mais de três décadas após a promulgação da Constituição Federal, inaugurando uma nova ordem jurídica, já há uma robusta jurisprudência do STF sobre a atuação do Poder Constituinte Decorrente e, conseqüentemente, sobre os limites das cartas estaduais. Por isso, nos casos em que o Supremo demora demais para julgar as ADIs, o próprio Poder Legislativo estadual pode e deve se antecipar, corrigindo eventuais vícios de constitucionalidade em dispositivos da Constituição do Estado, solução que, por vezes, já vem sendo adotada em Pernambuco, como demonstrou este artigo.

6

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Cláudia Maria Siqueira de Melo Hammel¹



RESUMO: O presente estudo discorre sobre o Sistema Único de Assistência Social (Suas), que consiste no modelo de gestão da política pública para o setor, uma das três instituições políticas fundamentais da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência. Nessa esteira, pretende-se identificar as formas e instâncias de participação em defesa desse sistema, com ênfase no papel dos conselhos de gestão e das conferências nacionais de assistência social. Verifica-se que, embora o Suas possua ampla formalização, os sucessivos cortes no orçamento que ocorreram nos últimos anos comprometem sua implementação, sobretudo nos territórios mais pobres. Desta maneira, busca-se contribuir com o debate atual sobre os desafios e as perspectivas da participação na gestão do Suas.

Palavras-chave: Política Pública. Assistência Social. Controle Social. Participação. Suas.

¹ Analista Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco - especialidade Assistência Social. Bacharel em Serviço Social pela Ufal. Especialista em Gerontologia pela UPE. Pós-graduada em Gestão de Pessoas pela Fafire. Mestre em Gestão Pública pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu novas formas de participação popular. Em seu art. 194, parágrafo único, inciso VII, a Carta Magna garante à seguridade social “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. Já na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, no art. 204, inciso II, relativo à assistência social, está prevista a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, com base na gestão descentralizada e hierarquizada.²

A política pública de assistência social é um importante pilar da rede de proteção social brasileira, que tem a participação popular como uma das condições previstas para a repartição de verbas, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), por meio da instituição de conselhos e conferências.

Os conselhos, dotados de responsabilidades de deliberação, fiscalização e formulação de políticas, têm função normativa na concepção, gestão e controle dos recursos públicos vinculados ao Suas. Já as conferências, de caráter eventual, também reguladas por leis e resoluções, participam da formação da agenda de debates, de âmbito nacional, mas que também atendem às demandas regionais e setoriais.⁴

No Estado Democrático de Direito, tais mecanismos de controle social na gestão dos serviços socioassistenciais em todo o País, em conexão com as demais políticas públicas, representam avanços na organiza-

ção e no exercício da cidadania. Na essência do conceito de cidadania, evidencia-se que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos pelo voto direto e pela participação popular na dinâmica do poder político.

Nesse sentido, o presente artigo visa identificar os desafios e as perspectivas da participação popular em defesa do Suas, enquanto modelo de gestão que deve prover o atendimento às necessidades básicas dos segmentos histórica e socialmente destituídos de direitos e oportunidades, diminuindo o abismo entre as garantias constitucionais e seu efetivo acesso.

Para isso, o artigo está organizado em três seções. Em primeiro lugar, apresenta-se a assistência social como política pública, seguida pela configuração do seu modelo de gestão: o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Em seguida, é analisado o papel dos conselhos e das conferências em defesa do Suas, empreendidos como oportunidades políticas de participação visando assegurar direitos. Também serão apresentados os desafios e as perspectivas em defesa do Suas, entre eles, o financiamento.

Por fim, aborda-se a importância da participação social no acompanhamento da gestão e da execução orçamentária dos recursos repassados aos entes federados para ações de combate à pobreza.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O primeiro registro de institucionalização da assistência social no Brasil foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1937, seguido da normatização da Lei Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1942, com viés filantrópico e caritativo para

² Constituição Federal, cap. II, seção IV.

³ Entende-se proteção (do latim, *protectione*) no sentido de defender algo; de dar segurança e preservar direitos sociais. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a proteção social deve alicerçar a segurança de: sobrevivência (rendimento; autonomia); acolhida e convívio (vivência familiar).

⁴ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, p. 372. 2011. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 26 mai.2019.

atender às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial.⁵

Por quase 50 anos, não houve uma concepção única sobre a assistência social, embora, desde 1974, já existisse no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

A inclusão da assistência social no tripé da seguridade social, junto com a saúde e a previdência, só aconteceu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto do processo de participação e atendimento às reivindicações de diversos atores e movimentos sociais, que cobravam um viés técnico e de política pública a fim de assegurar proteção, vigilância e defesa de direitos socioassistenciais para a população vulnerável e em risco social, numa visão democrática, participativa e inclusiva.⁶

Com base no regime federativo de repartição de competências, atribuições e encargos nas esferas federal, estadual e municipal, tornou-se necessário que cada esfera do governo atendesse a três condições para consolidação: a elaboração da política de assistência social, por meio dos conselhos; a concretização em um plano; e a viabilização material e financeira, via criação do fundo específico, mecanismos que devem estar adequados às particularidades e à territorialização de cada região do país.

Nessa linha, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁷, alteradas em 2004, estabeleceram os eixos estruturantes para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas),

modelo descentralizado, não contributivo e participativo, na perspectiva de romper com o paradigma tradicionalmente conservador e fragmentado das práticas assistencialistas.

Dentre outros aspectos, a denominada Lei do Suas⁸ disciplinou o marco regulatório da assistência social no Brasil, estabeleceu critérios de partilha e transferência de recursos⁹; incorporou verbas e patrimônios dos diferentes órgãos executores da política, à época, que atuavam paralelamente nas três esferas de governo.

Fundamentado nos planos, programas, formas de financiamento, gestão do trabalho, sob a fiscalização dos conselhos, e no controle social, o poder público assume o seu dever de garantir acesso aos direitos sociais, tendo as entidades e organizações de assistência social, de caráter privado, como parceiras.¹⁰

O intuito é assegurar a proteção social, organizada por níveis de complexidade: Básica e Especial, sendo este último nível de Média ou de Alta Complexidade, com a função precípua de gerir a política em todos os territórios, respeitando as múltiplas características socioeconômicas e culturais.

Para operacionalização desses serviços, a gestão possui os seguintes equipamentos públicos: os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), com maior capilaridade em todo o território nacional por serem a porta de entrada dos usuários aos benefícios assistenciais; os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas), responsáveis pelo atendi-

⁵IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação*. 21ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

⁶BRASIL, MDS. Lei Orgânica da Assistência Social: Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro, 1993. Brasília: MPAS/Secretaria de Estado de Assistência, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 27 mar. 2019.

⁷Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf. Acesso em: 28 mar. 2019.

⁸Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 27 mar. 2019.

⁹O parágrafo único do artigo 30 da Loas prevê que, para o repasse de recursos de responsabilidade da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, além da efetiva instituição e funcionamento do denominado CPF (C= Conselho; P= Plano e F=Fundo), é necessária também a comprovação orçamentária dos recursos próprios alocados em seus respectivos fundos, mediante autorização legislativa.

¹⁰CASTRO, André Bento de. *O contexto da gestão descentralizada do sistema único de assistência social: o caso do município de Mantena – MG*. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública – Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), 2015. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2491/1/tese_7426_Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20-%20Andr%C3%A9%20de%20Castro20151118-111144.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

mento a pessoas vítimas de maus tratos ou de abuso sexual, a usuários de drogas e a quem cumpre medidas socioeducativas; e

os Centros Pop, responsáveis pelo atendimento de pessoas em situação de rua, entre outros, assim quantificados:

Tabela 1 – Quantitativo de serviços socioassistenciais no Brasil e no Estado de Pernambuco

UF	QUANTIDADE DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS					
	CRAS	CREAS	CENTRO POP	CENTRO DE CONVIVÊNCIA	SERVIÇO DE ACOLHIMENTO	CENTRO DIA
Brasil	8.368	2.671	229	8.475	6.434	1.656
Pernambuco	328	183	8	448	138	10

Fonte: Frente Pernambucana em Defesa do Sistema Único de Assistência Social (Suas), a partir de dados da Sagi/MI Vetor – Ministério da Cidadania. Março/2019.

No contexto de consolidação do modelo, pode-se considerar que os serviços socioassistenciais tornaram-se realidade em todos os municípios brasileiros, por meio da integração dos entes federados na estruturação, gestão e acompanhamento dos usuários em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Sobretudo nos Cras, com ações planejadas por territórios¹¹, destaca-se a importância desses espaços para maior proximidade dos serviços ofertados, a realização da vigilância social, voltada para a prevenção de riscos sociais, de modo a fortalecer os vínculos sociais e a capacidade de participação política.

Ressalta-se também a contribuição do sistema para o fortalecimento do trabalho em rede na proteção social e na intersectorialidade com as demais políticas públicas nos municípios e estados. Dessa forma, o modelo de gestão do Suas, não contributivo e descentralizado, está configurado na perspectiva das práticas coletivas de participação, de negociação, organização política e estímulo aos vínculos associativos entre

gestores, trabalhadores e usuários da assistência social, sobretudo na identificação da execução do orçamento público.

Em relação aos critérios de elegibilidade e de partilha dos recursos do cofinanciamento, existem duas instâncias de interlocução:

a) Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que consiste num espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. É formada por três instâncias do Suas: a União, representada pelo atual Ministério da Cidadania; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), caracterizando a CIT como a instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do Suas.

b) Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), que atuam de modo análogo, mas em âmbito estadual, possuindo, portanto, apenas duas instâncias (estadual e municí-

¹¹ O conceito de território ultrapassa os limites da Geografia. É considerado estratégico para o estabelecimento de diferentes prioridades no campo das políticas públicas, indo além de ações de localização de equipamentos públicos como os Cras. São espaços com características políticas, econômicas e culturais. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSuas SUAS: configurando os eixos de mudança. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Brasília, v. 1. 2008

pal) visando à melhoria da gestão descentralizada.¹²

3. A PARTICIPAÇÃO EM DEFESA DO SUAS

O processo de democratização do Estado reconhece a participação social como complemento à democracia representativa. Importantes mecanismos de consulta e deliberação sobre as políticas públicas foram regulamentados nas áreas de Saúde (SUS), Educação (LDB) e Assistência Social (Suas).¹³

No caso da gestão e financiamento do Suas, houve um redimensionamento na configuração do papel estatal no combate à pobreza, via programas de transferência de renda. Esse processo acompanhou o avanço do desenho deliberativo e descentralizado de participação da sociedade civil nos conselhos gestores e nas conferências, sobretudo na primeira década do século 21.

Nesse formato, pode-se perceber o quão relevante é a capacidade de mediação das demandas e a defesa da oferta de bens e serviços públicos, uma vez que, para repartição dos recursos, uma das condições previstas é a instituição de conselhos e conferências, que constituem espaços de deliberação, fiscalização da eficácia dos programas e benefícios, fóruns privilegiados de participação popular e controle social.¹⁴

Sob o prisma da gestão compartilhada, nesses espaços ocorrem negociações (comissões intergestores), debates e decisões (conselhos e conferências), representações eleitorais (casas legislativas), articulações (rede de instituições governamentais e

fóruns de organizações da sociedade civil), que influenciam as formas pelas quais o governo produz e oferta serviços públicos.

3.1 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

De uma maneira geral, os conselhos têm funções de deliberação, de fiscalização, coordenação e execução. Com formação paritária entre membros do poder público e da sociedade civil, sua composição, organização e competência são fixadas pela respectiva lei (federal, estadual ou municipal).

Na prática, funcionam como um plenário, integrados por conselheiros e uma secretaria executiva, com atribuições definidas em regimento próprio, cujas instâncias são: o Conselho Federal (CNAS), órgão de deliberação superior, com membros nomeados pelo presidente da República, com mandato de dois anos, permitida a recondução; os Conselhos Estaduais (Ceas) e os Conselhos Municipais (CMAS) e do Distrito Federal, responsáveis também pela execução dos programas (exceto o CNAS).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993, tem a missão de promover o controle social da política pública de assistência social e de seu sistema, regular a prestação de serviços, contribuindo para o seu aprimoramento, a partir das necessidades dos segmentos atendidos.

No que se refere aos conselhos esta-

¹² SIMÕES, Carlos. *A Lei Orgânica da Assistência Social*. In: Curso de Direito do Serviço Social. Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, v. 3, p. 285-335. 2010

¹³ Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

¹⁴ MOURA, Jackeline da Silva. *A precarização do trabalho do assistente social no SUAS: condições de trabalho e saúde do profissional*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Serviço Social (UFPE). Recife, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18611>>. Acesso em: 27 de mar. de 2019.

duais e municipais, também existem diretrizes de estruturação, reformulação e funcionamento, reguladas por resoluções e dispositivos que determinam o seu acompanhamento e fortalecimento. Segundo

dados do Censo Suas 2018¹⁵, 100% dos estados possuem conselhos, dos quais 16 alteraram sua estrutura original para garantir aspectos como paridade e representação da sociedade civil.

Tabela 2 – Quantificação dos Conselhos com atualização na legislação de criação

TIPO		%
Com legislação original	10	38,5
Com legislação atualizada	16	61,5
Total	26	100,0

Fonte: Censo Suas 2018.¹⁶

Tais alterações são importantes, tendo em vista o acirramento da relação entre Estado e sociedade civil, principalmente no que se refere à partilha do poder de decisão e busca por transparência dos gastos públicos.

O objetivo desses conselhos é construir uma cultura pública de direitos colocando em xeque a forma de se fazer política no Brasil baseada em relações meramente privadas e corporativas nos quais a coisa pública é tratada como algo privado.¹⁷

Nesse sentido, uma das principais dificuldades enfrentadas pelos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social é o desenvolvimento de uma cultura pública de direitos que está em constante tensão com a cultura clientelista, historicamente marcada pela filantropia e voluntarismo.

Portanto, suas responsabilidades resultam em constantes pressões contraditórias sobre os seus respectivos membros,

especialmente sobre os cidadãos que participam do processo como representantes da sociedade civil.

3.2 O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS

O Brasil tem tradição na realização de conferências nacionais participativas, que se institucionalizaram na década de 1990, em diversas áreas de políticas públicas.

Elas reúnem atores estatais e sociais com interesses e propostas para a área, iniciando-se nos municípios e progredindo para os estados nos meses que antecedem a conferência nacional. Seu funcionamento é regulado por leis federais e por resoluções administrativas, em geral, ministeriais, mas regras complementares relativas à composição e à dinâmica de trabalho das conferências são refeitas por ocasião de cada evento.

A trajetória de realização de conferências nacionais, estaduais e municipais para a discussão, elaboração e controle da política de assistência social tornou-se, progressiva-

¹⁵ Os dados brutos do último Censo Suas estão em fase de análise dos resultados. Essa informação foi atualizada em 17 de junho de 2019. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS 2018 - Resultados Nacionais, Conselho Estadual de Assistência Social. Brasília, 2019.

¹⁷ NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. *Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: uma aproximação ao diálogo no fortalecimento de uma cultura de direitos*. p. 8. In: IPEA, Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo18.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2019.

mente, importante instrumento de participação social. Órgãos de deliberação e avaliação, a cada dois anos, propõem diretrizes de aperfeiçoamento do sistema.

Nesse processo, as conferências, de caráter ordinário e extraordinário, são instrumentos de democratização da gestão pública, e sua convocação é parte constituinte da autonomia de debates entre trabalhadores, usuários e gestores.

Mesmo com variações, de acordo com a conjuntura do ano de realização, existem elementos comuns em relação às dinâmicas de planejamento, metodologia, etapas de realização, atos convocatórios e corresponsabilidade dos órgãos. Em geral, para orientar a discussão, são produzidos documentos de referência para provocar o debate sobre o tema proposto (texto-base).

Das 11 conferências nacionais de assistência social, realizadas no período de 1995 a 2017, dois desdobramentos mereceram destaque. O primeiro foi a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro

de 2003, em comemoração aos 10 anos da Loas.

O segundo desdobramento cumpriu uma das deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2007, que incluiu como meta do Plano Decenal de Assistência Social a realização de convênios do órgão gestor da política com entidades e organizações de assistência social de natureza privada, desde que comprovem o desenvolvimento de atividades tipificadas e consolidadas na classificação nacional dos serviços socioassistenciais.¹⁸

Portanto, na prática, essas medidas contribuíram tanto para o fechamento de um ciclo quanto para a abertura de uma nova etapa dessa política pública, tendo em vista a avaliação dos resultados do período de implementação e de reformulação de diretrizes orientadoras do processo de aprimoramento da política e do controle social, conforme instâncias de participação. Na tabela 3, estão os temas gerais que nortearam as conferências nacionais de assistência social, realizadas entre 1995 e 2017.

Tabela 3 – Temas das Conferências Nacionais de Assistência Social

Ano/ Conferência	Tema Geral	Ato de Convocação	Deliberações
1995 I	Sistema descentralizado e participativo - financiamento e relação público-privada na prestação de serviços da Assistência Social.	Portaria nº 2.233, de 7 de julho de 1995.	Não houve publicação das deliberações em Resolução CNAS.
1997 II	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: construindo a inclusão - Universalizando Direitos.	Portaria nº 4.251, de 24 de novembro de 1997.	Não houve publicação das deliberações em Resolução CNAS.
2001 III	Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e Desafios.	Portaria nº 909, de 30 de março de 2001.	Não houve publicação das deliberações em Resolução CNAS.

¹⁸ Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf> Acesso em: 28 mai. 2019.

2003 IV	Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - Loas 10 anos.	Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003.	Resolução CNAS no 30, de 1º de março de 2004.
2005 V	Suas – PLANO 10: estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social.	Resolução CNAS nº 111, de 14 de junho de 2005.	Resolução CNAS nº 40, de 16 de fevereiro de 2006.
2007 VI	Compromissos e Responsabilidades para Assegurar Proteção Social pelo Sistema Único da Assistência Social (Suas).	Portaria/MDS nº 292, de 30 de agosto de 2006.	Resoluções CNAS nº 42, de 10 de março de 2008.
2009 VII	Participação e Controle Social no Suas.	Portaria Conjunta nº 1, de 4 de setembro de 2009.	Resolução CNAS nº 105, de 3 de dezembro de 2009.
2011 VIII	Consolidar o Suas e Valorizar seus Trabalhadores.	Portaria Conjunta nº 1, de 17 de dezembro de 2010.	Resolução CNAS nº 1, de 9 de janeiro de 2012.
2014 IX	A Gestão e o Financiamento na efetivação do Suas.	Portaria Conjunta CNAS e MDS nº 3, de 17 de dezembro de 2012 – DOU 18/12/2012.	Resolução CNAS nº 1, de 4 de fevereiro de 2014.
2016 X	Consolidar o Suas de vez Rumo a 2026.	Portaria Conjunta CNAS e MDS nº 1, de 9 de fevereiro de 2015 – DOU 10/02/2015.	Resolução CNAS nº 1, de 3 de março de 2016.
2017 XI	Garantia de direitos no fortalecimento do Suas.	Portaria Conjunta nº 2, de 12 de dezembro de 2016.	Resolução CNAS nº 21, de 18 de dezembro de 2017.

Fonte: CNAS/MDS.

Na última conferência realizada, a pauta de discussões foi dividida em quatro eixos principais, norteados pela defesa da recomposição do orçamento nacional e do cofinanciamento federal de fundo a fundo regular e automático, a saber: a proteção social não contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais; a gestão democrática e o controle social; a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda; a legislação como instrumento para

uma gestão de compromissos e responsabilidades dos entes federativos.¹⁹ Aqui, vale ressaltar que os conselhos e as conferências possuem papéis diferenciados no que concerne à participação e, dentre múltiplas possibilidades, destacam-se as seguintes:

- a) Atuam na formação de cidadãos mais capacitados para a ação política e coletiva;
- b) Estimulam a identificação de novos líderes da sociedade civil;

¹⁹ Conferências Nacionais de Assistência Social. Dados sobre as Conferências e Suas Deliberações. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

- c) Contribuem para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública;
- d) Cumprem funções distributivas e inclusivas na mediação das demandas e interesses dos segmentos e regiões mais pobres.²⁰

Sendo assim, a regulamentação dos conselhos de políticas e de direitos para apreciar, controlar e fiscalizar políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos, bem como a realização de conferência nacional tornaram importante e abrangente a política de participação para aprimoramento e defesa da área.

4. DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO E DEFESA DO SUAS

O contexto apresentado no estudo identifica a consolidação do marco legal da política pública de assistência social e da implementação do seu Sistema Único, enquanto dever do Estado. Porém, o Decreto presidencial nº 9.906, de 9 de julho de 2019, que institui o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Conselho do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, o Prêmio Nacional de Incentivo ao Voluntariado e o Selo de Acreditação do Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado²¹, acende o alerta para o retorno do viés da solidariedade, da ação de entidades sociais subvencionadas, com base no princípio de subsidiariedade, em que cabe ao Estado ser o último e não o primeiro a agir.

A conjuntura política de acirramento da restrição de direitos, a intensificação do ajuste fiscal do governo federal, as medidas regressivas de direitos constitucionais, como a reforma trabalhista, a terceirização irrestrita, o congelamento dos gastos públicos por vinte anos (Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016), além da reforma da Previdência Social (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019), atingem os trabalhadores e usuários de serviços socioassistenciais.

Dados do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) apontam para o adensamento da precarização do trabalho nos municípios brasileiros, com vínculos empregatícios absolutamente fragilizados; supressão de direitos trabalhistas; intimidações e ameaças para elevação dos índices de produtividade e risco eminente de desemprego.²²

Da mesma maneira, os consecutivos cortes, desde 2014, no orçamento do Suas, impossibilitam o cumprimento das ações continuadas previstas no 2º Plano Decenal (2016–2026).²³ De acordo com Nota Pública do CNAS, de abril de 2019, o déficit orçamentário em 2017 foi de 21,76%; em 2018, 37,52%, e a previsão para 2019 é de 29,16%.²⁴

A recomposição no orçamento e a regularidade no processo de transferência dos recursos federais aos municípios para a execução do Suas são fundamentais para a garantia de direitos sociais básicos, bem como para a viabilização do acesso aos demais serviços públicos.

Vale ressaltar que os recursos repassados concentram-se, basicamente, no pagamento de benefícios dos programas fede-

²⁰ IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, p. 372. 2011. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2019.

²¹ Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/decreto-9906-2019.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

²² CFESS. CFESS Manifesta. 2º Seminário Nacional sobre o Trabalho do/a Assistente Social na Política de Assistência Social, Fortaleza (CE, 1º e 2 de agosto de 2018). Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2018-CfessManifesta-2SeminarioAssistencia-Site.pdf>>. Acesso em: 17 de jul de 2019.

²³ O Plano Decenal é composto de metas e estratégias deliberadas nas conferências nacionais e está organizado em torno de cinco eixos: modelo socioassistencial; rede socioassistencial e intersectorialidade; investimento em assistência social; gestão do trabalho e democratização do controle social.

²⁴ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

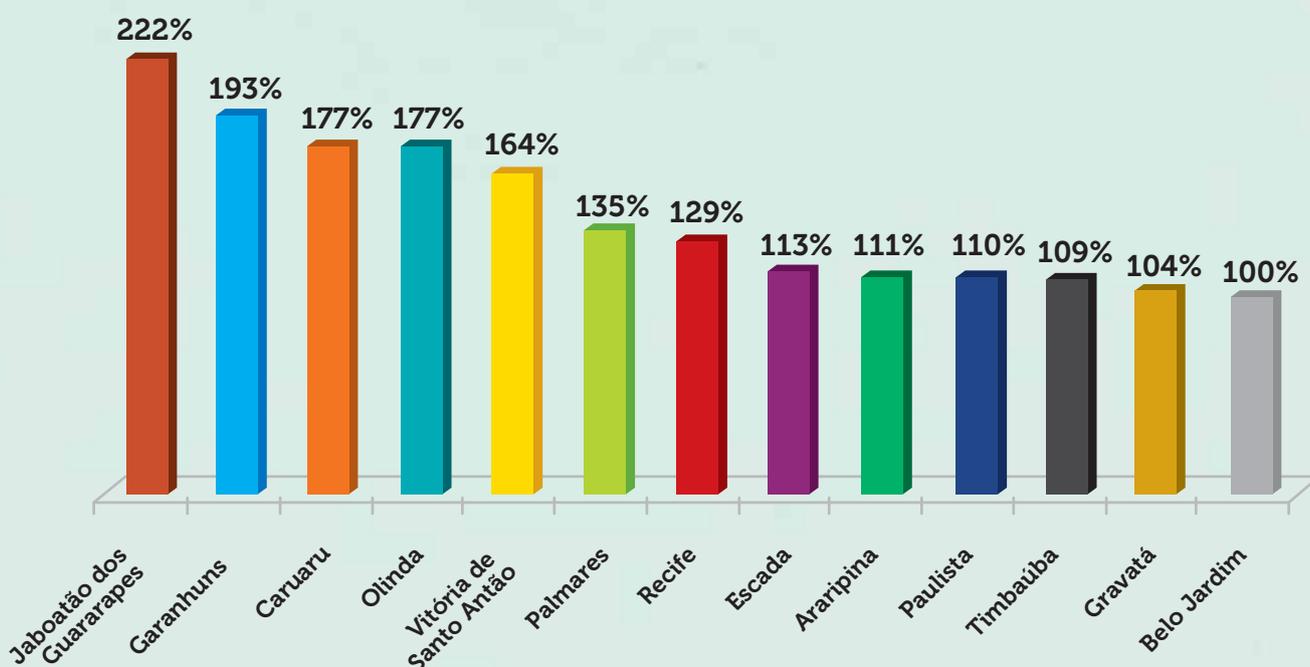
rais, sobretudo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e do maior programa de transferência de renda do país: o Programa Bolsa Família (PBF).

Dados da Secretaria Executiva de Assistência Social, de abril de 2019, demonstram que, dos 184 municípios pernambucanos, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, 88 recebem valores maiores de transferência de benefícios

em relação aos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O gráfico 1 apresenta os municípios pernambucanos com benefícios assistenciais (BPC e PBF) que superam em mais de 100% o valor do FPM. Destes, quatro estão localizados na Região Metropolitana: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Recife e Paulista.

Gráfico 1 – Municípios pernambucanos com benefícios assistenciais (BPC e PBF) que superam 100% o valor do FPM



Fonte: Seas, abril/2019.

Diante do contexto de cortes orçamentários, registra-se o cancelamento da 12ª Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social, que estava prevista para acontecer em dezembro de 2019. A decisão, determinada no Parecer nº 00201/2019/CONJUR-MC/CGU/AGU, datado de 21 de março de 2019, revogou as normas publicadas com as prerrogativas para a realização do evento.

Trabalhadores, usuários, entidades,

gestores, ativistas, pesquisadores e movimentos sociais se posicionaram em defesa do evento, tendo em vista a realização da denominada Conferência Nacional Democrática de Assistência Social (CNDAS), com o tema: Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social.

Apoiada pelos movimentos em defesa do Suas (Congemas, fóruns e frentes, incluindo as parlamentares), a CNDAS

pretende discutir o financiamento e a melhoria da qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade social.²⁵

Portanto, mesmo diante da atual tentativa de esgarçamento dos espaços de controle social²⁶, reitera-se aqui a importância histórica das organizações representativas na formulação das políticas, na avaliação e participação em todos os níveis. Contudo, ainda há muito a desenvolver quanto aos critérios para garantia da paridade, equidade e igualdade nos processos decisórios nos conselhos, sobretudo nos municípios.

As perspectivas atuais para a participação em defesa do Suas envolvem disputas e decisões, de ordem econômica e social, que geram impacto real nas condições de vida dos segmentos mais vulneráveis da população.

Com toda heterogeneidade da participação da sociedade civil, trata-se de uma noção ampliada de organização política, compreendendo a cidadania como o “direito a ter direitos”.

Por sua vez, o contexto de diminuição no orçamento do Suas exige atenção especial para inclusão do tema no debate público, ao mesmo tempo em que possibilita o envolvimento de diferentes atores e experiências municipais para a construção de uma perspectiva ampliada de solução conjunta desses desafios.

Outras iniciativas relevantes, além das analisadas no estudo, exemplificam o controle social por meio de diferentes instâncias de participação. Pode-se citar, neste sentido, a instituição das Frentes Parlamentares, tanto na Câmara Federal, quanto nas assembleias legislativas dos estados.

No caso do Estado de Pernambuco, destacam-se ações realizadas pela Frente Parlamentar em Defesa do Suas, instalada em 22 de abril de 2019, com o objetivo de promover articulações políticas para preservar o orçamento, a permanência dos profissionais e as políticas da assistência social, por meio da realização de audiências públicas e participação nas reuniões descentralizadas nas Regiões de Desenvolvimento do Estado, em parceria com a Frente Pernambucana em Defesa do Suas.²⁷ Deve-se apontar a inserção dos conselhos federais e regionais de categorias profissionais atuantes no Suas, com o projeto institucional “Suas de Ponta a Ponta”, e a retomada dos fóruns de trabalhadores e dos fóruns de usuários ou organizações em todas as esferas, na perspectiva de organização política e de caráter permanente.

Exemplo dessa retomada foi a realização da 1ª Plenária Estadual dos Trabalhadores(as) do Suas, com o tema: “É Tempo de Resistência: a Importância da Organização Política de Trabalhadoras(es) do Suas”. O encontro foi coordenado por representações do Fórum Estadual de Trabalhadoras(es) do Suas em Pernambuco (FETSuas/PE). Os fóruns, como instância de participação autônoma, que não integram a estrutura formal, contribuem para o fortalecimento da discussão sobre a política pública de assistência, articulando diferentes atores na construção de pautas comuns.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caminho da redução das desigualdades e no enfrentamento da pobreza, em

²⁵ Está prevista a realização de conferências municipais: de maio a agosto de 2019; conferências estaduais e do DF: de setembro a outubro de 2019 e a conferência nacional a ser realizada em novembro de 2019. Disponível em: <https://maisSuas.files.wordpress.com/2019/05/informe-conge-mas-nc2ba-02_-conferenc82ncias-de-assistecc82ncia-social.pdf>. Acesso em: 5 de jun. de 2019.

²⁶ O Decreto presidencial nº 9.812, de 30 de maio de 2019, extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

²⁷ Com destaque para o ato público “Dia D em Defesa do SUAS”, realizado em 26 de abril de 2019, na escadaria do prédio-sede da Alepe com envolvimento de parlamentares, agentes públicos estaduais e municipais, trabalhadores e usuários.

todas as suas formas, pode-se afirmar que o Suas é um mecanismo fundamental de acesso aos direitos sociais previstos na Carta Republicana em vigor e de ampliação da democracia participativa.

Conforme exposto, os espaços formais de representação, com viés mais propositivo, em geral, exigem estreita colaboração entre as diferentes instâncias de poder, a fim de contribuir no debate público sobre financiamento, desenho de políticas e programas, além de normativas na área.

Decisões sobre o orçamento e a alocação de recursos públicos para provisão de bens e serviços que beneficiem a população, se sofrerem influências clientelistas, tenderão a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes. Ao contrário, se marcadas pela transparência, participação e controle social, inclinam-se a potencializar resultados positivos de redução de desigualdades e exclusões sociais.

Nesse aspecto, a ampliação dos mecanismos de participação direta em nosso modelo federativo de organização política democrática semidireta está plena de desafios, com destaque para o papel dos conselhos, conferências e fóruns, espaços públicos presentes em todos os níveis de gestão.

Reitera-se que a defesa do Suas ocorre em todas as esferas de poder. No Executivo, encontram-se os colegiados formados por gestores de assistência social (Congemas, Coegemas). No Legislativo, as frentes parlamentares acompanham e influenciam debates e proposições, bem como as dinâmicas dos orçamentos. No Poder Judiciário, destaca-se a figura do Ministério Público e sua atuação nos municípios.

Por fim, essa breve contextualização aponta que é fundamental desconstruir a concepção conservadora de que políticas sociais não contributivas são gastos. Investir na dignidade da vida, na universalidade de direitos é, sim, o melhor caminho para o desenvolvimento social e sustentável.

7

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DELEGADA: A INICIATIVA PARLAMENTAR PARA INSTITUIÇÃO DE PISO SALARIAL ESTADUAL

Daniel Wanick Sarinho¹

Robson Eduardo Ribeiro de Miranda Filho²



RESUMO: No sistema de repartição de competências previsto na Constituição Federal de 1988, emerge com destaque a figura da competência privativa delegada, prevista no parágrafo único do art. 22. Tal instrumento permite que a União delegue aos estados-membros, mediante edição de lei complementar, questões específicas de matérias insertas em sua competência privativa, representando iniciativa em favor da instalação de um federalismo de equilíbrio no País, que reconheça as desigualdades e especificidades regionais. No entanto, verifica-se que a União poucas vezes tem se valido desse importante instrumento de descentralização federativa. Em uma dessas raras oportunidades, editou-se a Lei Complementar Federal nº 103/2000, a qual permite aos estados-membros a fixação, mediante lei ordinária, de piso salarial estadual. Contudo, ao exercer a delegação, a União também determinou que a lei fosse de iniciativa do Poder Executivo estadual, estabelecendo nova hipótese de iniciativa privativa sem respaldo no texto da Carta Magna. O presente estudo tem por objetivo analisar essa hipótese de limitação da iniciativa parlamentar, com base em entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, para manifestar-se acerca da possibilidade de os deputados estaduais proporem a instituição de piso salarial estadual.

Palavras-chave: Piso Salarial. Iniciativa Parlamentar. Lei Complementar Federal nº 103/2000. Competência Privativa Delegada. Princípio da Separação dos Poderes.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogado. Bacharel em Direito pela Unicap e Bacharel em Economia pela UFPE.

² Agente Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco e Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú e pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá.

1. INTRODUÇÃO

As Constituições brasileiras, a depender do contexto histórico-político considerado, promoveram uma maior concentração dos poderes na figura da União, a exemplo da Constituição Federal de 1937 (também conhecida por Constituição Polaca) e da Constituição Federal de 1967 (outorgada no regime militar). Nesses períodos, o federalismo brasileiro era essencialmente nominal, tamanha a interferência do governo central nos governos regionais, desprovidos de autonomia e de autogoverno.³ Essa forte centralização de poderes na figura da União configura o denominado federalismo centrípeto⁴, marca histórica do federalismo brasileiro, com elevados graus de concentração.

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988, em busca de um federalismo de equilíbrio, ampliou o espaço de atuação dos estados-membros e municípios, seja por meio da atribuição de competências próprias (art. 25 e art. 30, CRFB/88), seja por meio da utilização de instrumentos típicos do federalismo de cooperação (art. 23 e art. 24), com atuação coordenada e integrada dos entes federativos em prol de objetivos comuns.

Nas competências legislativas privativas da União, previstas no art. 22, CRFB/88, o constituinte também procurou estabelecer um mecanismo que privilegiasse a atuação dos estados-membros: a competência privativa delegada.

Tal mecanismo – embora não seja autêntico da Constituição Federal de 1988, uma vez que já constava nos textos constitucionais de 1934 e de 1967, com algumas

modificações⁵ – representa a real possibilidade de rebalanceamento das inúmeras competências outorgadas à União, transferindo determinados aspectos inseridos em um pretense interesse nacional para o âmbito regional, em decorrência da constatação da ampla heterogeneidade histórica, econômica, social e cultural existente no país, que convive com distintos estágios de desenvolvimento.

A técnica de transferência de competência legislativa, portanto, notabiliza-se por ser saudável prática de descentralização legislativa, característica do contínuo processo de amadurecimento do federalismo brasileiro.⁶

2. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DELEGADA E A LEI COMPLEMENTAR Nº 103/2000

Não obstante o louvável desígnio da previsão constitucional de delegação legislativa, poucas vezes se viu, nos 30 anos de vigência da atual Carta Magna, a União exercer, em favor dos estados-membros, a preconizada técnica de descentralização de competência legislativa.

Em rara manifestação dessa delegação, a União editou a Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que delega aos estados e ao Distrito Federal a competência para instituir o piso salarial a que se refere o inciso V, do art. 7º da Constituição Federal, para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. Eis o inteiro teor da mencionada lei:

³ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Prefácio de Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Fórum, p. 53. 2010.

⁴ HORTA, Raul Machado. *Repartição de Competências na Constituição de 1988*. Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal de Minas Gerais, v.33, p. 250. 1991.

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 22, parágrafo único. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, p. 1590. 2013.

⁶ HORTA, Raul Machado. *Organização Constitucional do Federalismo*. Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal de Minas Gerais, v. 28-29, p. 266. 1986.

LEI COMPLEMENTAR Nº 103, DE 14 DE JULHO DE 2000.

Autoriza os Estados e o Distrito Federal a instituir o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal, por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

§1º A autorização de que trata este artigo não poderá ser exercida:

I - no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais;

II - em relação à remuneração de servidores públicos municipais.

§2º O piso salarial a que se refere o caput poderá ser estendido aos empregados domésticos.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Reputa-se constitucional a expressão “piso salarial”, sem que se cogite violação ao salário mínimo nacionalmente estabelecido, porquanto tal previsão encontra-se fundada em texto originário da Carta Magna (art. 7º, V). Além disso, a fixação por meio de lei estadual se dará de acordo com a extensão e complexidade do trabalho e assumirá caráter subsidiário, privilegiando-se as remunerações decorrentes de convenção ou acordos coletivos de trabalho, em respeito à autonomia das categorias de empregados e empregadores, também de acordo com o citado preceito constitucional.

No entanto, ao editar a Lei Complementar nº 103/2000, a União, para além do critério material, estipulou critério formal adicional, qual seja: lei de iniciativa do Poder Executivo.

Cabe, portanto, verificar quais os requisitos constitucionais para o legítimo exercício da competência privativa delegada e para a edição das leis correspondentes, indagando se poderia a referida Lei Complementar nº 103/2000 estabelecer critério adicional para o exercício da competência legislativa delegada pela União aos estados-membros.

A análise de tais condicionantes representa, em última instância, uma análise da própria organização do federalismo brasileiro e do princípio da harmonia e independência dos Poderes da República.

3. REQUISITOS E CONDICIONANTES DA DELEGAÇÃO LEGISLATIVA

A competência privativa outorgada pela União aos estados-membros, mediante lei complementar, autoriza-os a legislar sobre questões específicas das matérias constantes do rol previsto no art. 22, da CRFB/88.

Nesse ponto, já podem ser destacados alguns requisitos a serem observados pela União, quando da delegação de competência, com vistas à preservação do próprio sistema constitucional de repartição de competências, coração do Estado Federal.

O primeiro deles (requisito material) refere-se à delegação somente de “questões específicas”, de forma que não cabe ao ente central outorgar, genericamente, aos estados-membros toda a matéria inserta em sua competência privativa.

A matéria a ser concretamente delegada, por sua vez, depende de juízo político da própria União, exercido pelo Congresso Nacional, não cabendo ao estado-membro pressupor que determinado assunto encontra-se em sua área de influência

regional, na hipótese de não existir delegação expressa.

Outro aspecto reside no fato de que a União, a qualquer tempo, pode avocar para si a matéria delegada, tendo em vista que delegação não se confunde com abdicação de competência.⁷

No tocante à constitucionalidade formal objetiva, ressalta-se que, por expressa previsão do parágrafo único do art. 22, CRFB/88, a espécie normativa a ser adotada para a delegação é lei complementar (requisito formal), requerendo, por conseguinte, quórum de maioria absoluta, em ambas as Casas Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) para sua aprovação, nos moldes do art. 69, CRFB/88.

Note-se que a exigência da espécie lei complementar aplica-se somente à União, quando do exercício da delegação de sua competência privativa. A correspondente legislação estadual sobre a matéria então delegada se dá mediante lei ordinária, salvo se outra espécie normativa for exigida no próprio texto constitucional para o tema a ser legislado.

Questão de interessante análise seria a possibilidade de a União estipular, na sua lei complementar delegante, espécie normativa diversa daquela constitucionalmente prevista para a edição de determinada matéria. De acordo com o entendimento perfilado pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁸, em aplicação do princípio da simetria, as linhas essenciais do processo legislativo devem ser observadas pelos estados-membros, sob pena de descaracterização da própria estrutura inerente ao sistema federativo. Sob tal perspectiva, fica vedada à delegação da União a estipulação de espécie normativa diversa das previstas na

Constituição Federal.

Quanto à possibilidade de a delegação voltar-se especificamente a determinados estados, com exclusão de outros, há certa divergência na doutrina.

Entre os favoráveis a essa possibilidade, argumenta-se que, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, encontra-se a redução das desigualdades regionais. A delegação voltada apenas a determinado estado-membro atenderia justamente a este fim, “caso em que a norma assim editada teria eficácia [somente] no território deste”.⁹

Além disso, é inegável que certos aspectos regionais encontram-se restritos a determinados estados-membros, com impossibilidade de aplicação aos demais. Delegação que estipule a possibilidade de o estado-membro agravar a pena criminal para quem provoque danos ambientais a determinado ecossistema presente apenas no litoral brasileiro, por exemplo, tem seu sentido de aplicabilidade restrito aos entes federativos que, efetivamente, possuem costa marítima, por absoluta impossibilidade de aplicabilidade efetiva aos demais.

Por outro lado, em posicionamento oposto, a doutrina dominante assevera que, em nome da simetria da Federação, tradição de nossa Constituição que objetiva assegurar tratamento de igualdade aos entes federativos, a delegação exercida pela União deverá dirigir-se, indistintamente, a todos os estados-membros (requisito implícito).¹⁰ Em favor desse posicionamento, utiliza-se o disposto no inciso III do art. 19 da CRFB/88, pelo qual “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”.

Nesse contexto, uma vez tomada a

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 2284. 2012.

⁸ ADI 4.298 e ADI 1.521.

⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, v.1, p. 178. 1997. In: MOHN, Paulo. *A repartição de competências na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa: Brasília, n. 187, jul-set. 2010.

¹⁰ MORAES, ALEXANDRE DE. *Direito constitucional*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, p. 245. 2018.

CUNHA FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *União, Estados e Municípios na nova Constituição: enfoque jurídico formal*. A nova Constituição paulista. São Paulo: Fundação Faria Lima/ Fundação de Desenvolvimento Administrativo, p. 72. 1989.

decisão política em favor da delegação, todos os estados-membros poderão legislar sobre a matéria então delegada, dispensando-se qualquer comprovação quanto à existência de particularidades regionais.

Esse último entendimento prevalece na doutrina e jurisprudência nacionais, ainda que o posicionamento a favor da delegação especificadamente voltada a determinados estados-membros pudesse constituir fator de reequilíbrio e fortalecimento do federalismo nacional.

4. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO PARA INSTITUIÇÃO DO PISO SALARIAL: CRITÉRIO CONSTITUCIONAL?

Os requisitos apontados anteriormente, ainda que com certa divergência, encontram vasto campo de material doutrinário.

Destaca-se, no entanto, que nenhuma observância é feita quanto à obrigatoriedade de iniciativa do Poder Executivo para os projetos de lei versando sobre matéria delegada aos estados-membros pela União.

Mesmo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade em que foram questionadas leis estaduais instituindo pisos salariais¹¹, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se sobre diversos aspectos da competência privativa delegada, mas permaneceu silente quanto à reserva de iniciativa ao governador do estado para deflagrar o processo legislativo correspondente.

Nessa seara, destaca-se que a instituição de piso salarial para determinadas categorias de empregados não se encontra inserta no rol previsto no art. 61, §1º, que estabelece as hipóteses de matérias sujeitas

à iniciativa de lei privativa do presidente da República.

Com efeito, a título de ilustração, a Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica é de iniciativa do senador Cristovam Buarque e, portanto, de iniciativa parlamentar.

Mesmo na ADI nº 4167/DF¹², em que foram questionados diversos dispositivos da Lei Federal nº 11.738/2008, especialmente no tocante à sua inconstitucionalidade formal orgânica (concernente à inobservância das regras de competência do ente federado responsável pela edição do ato), não foi aventada a inconstitucionalidade formal subjetiva (referente ao vício na iniciativa para deflagrar o processo legislativo) da proposição.

Em relação ao piso salarial, assim, não há dúvidas de que o correspondente processo legislativo pode ser iniciado por via parlamentar, pelo menos no âmbito federal.

Cabe sublinhar que as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, por afastarem do Poder Legislativo a sua função típica de legislar, não comportam interpretação extensiva, devendo, por via de consequência, serem consideradas restritivamente, de modo taxativo, na justa medida em que necessárias para assegurar a autonomia e a independência dos Poderes da República.

Sobre o tema, assevera o Supremo Tribunal Federal (STF):

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da

¹¹ ADI 4.364/SC e ADI 4391/RJ.

¹² Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2645108>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-1997, P, DJ de 7-12-2006.]

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Com efeito, não cabe às Constituições estaduais, ainda que no exercício do poder constituinte derivado decorrente, estabelecer novas hipóteses de competência privativa do governador do estado, sob pena de ofensa ao princípio da simetria.

De forma semelhante, muito menos caberia à lei complementar federal estabelecer nova hipótese de iniciativa privativa do governador do Estado, tal como ocorre na Lei Complementar nº 103/2000. Do contrário, estaria possibilitando à União, mediante ato infraconstitucional, interferir diretamente no princípio da divisão e separação dos Poderes da República, cláusula pétreia, isto é, norma insuscetível de alteração ou violação (art. 60, §4º, III, CRFB/88).

Ressalta-se ainda que, segundo posição doutrinária dominante, a delegação

deve observar as linhas mestras e princípios estipulados pela Constituição Federal. Tal linha argumentativa pode ser verificada, por exemplo, quando há obrigatoriedade de a delegação ser uniforme para todos os estados-membros, sob pena de ofensa ao princípio da igualdade federativa, conforme a interpretação dada ao inciso III do art. 19 da Constituição Federal, citado anteriormente.

No mesmo sentido, devem ser observadas as diretrizes que norteiam a separação dos Poderes, tais qual o rol de hipóteses submetidas à iniciativa privativa do Poder Executivo.

Pensar o contrário seria outorgar à União o poder de subverter os princípios constitucionais básicos, dentre os quais se incluem as normas atinentes ao processo legislativo. No limite, não haveria proibições para que a União, via lei complementar, estabelecesse novas espécies normativas, quóruns diferenciados de aprovação ou, até mesmo, ritos especiais de tramitação, em clara violação à autonomia dos demais entes federativos, marca essencial do Estado Federal.

Apesar das considerações apresentadas, reitera-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) nunca se pronunciou acerca da expressão “mediante lei de iniciativa do Poder Executivo”, constante do art. 1º da Lei Complementar nº 103/2000.

As assembleias legislativas, por sua vez, detêm-se apenas à literalidade do texto contido na Lei Complementar nº 103/2000, sem questionamentos quanto à observância desta lei em relação às regras constitucionais básicas ordenadoras do processo legislativo, dentre as quais se sobressaem as hipóteses de iniciativa privativa, de observância obrigatória, em virtude do princípio da simetria.

Dessa forma, os parlamentos estaduais acabam fulminando as iniciativas dos deputados quanto a projetos de lei que estabeleçam pisos profissionais para os empregados que os não tenham definidos em lei federal, convenção ou acordo

coletivo de trabalho, ainda que atendidos os demais critérios da Lei Complementar nº 103/2000.

Não se pretende, com tal provocação, ofender a autonomia da União, para, mediante juízo político de conveniência e oportunidade, decidir por delegar determinada matéria.

A União permanece livre para tanto, inclusive especificando qual a matéria a ser delegada. No entanto, ao fazê-lo, tal liberdade não é absoluta, porquanto deve preservar os princípios constitucionais. Nesse diapasão, a expressão “mediante lei de iniciativa do Poder Executivo”, constante do art. 1º da Lei Complementar nº 103/2000, não encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 e, mais grave, ofende princípios desta.

Deve ser indagada, por conseguinte, a possibilidade da instituição, em lei complementar federal, de novas hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo Estadual.

5. LEIS ESTADUAIS SOBRE PISO SALARIAL

Valendo-se da delegação legislativa estabelecida pela Lei Complementar nº 103/2000, diversos estados estabeleceram pisos estaduais, dentre eles: Rio de Janeiro (Lei Estadual nº 8.315, de 19 de janeiro 2019), São Paulo (Lei Estadual nº 16.953, de 18 de março de 2019), Paraná (Lei Estadual nº 18.766, de 1º de Maio de 2016), Santa Catarina (Lei Complementar Estadual nº 740, de 5 de abril de 2019) e Rio Grande do Sul (Lei Estadual nº 15.284, de 30 de maio de 2019), de acordo com a extensão e complexidade do trabalho.

No entanto, percebe-se que todas as normas foram originadas de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, tendo em vista a restrição imposta pelo art. 1º da Lei Complementar Federal nº 103/2000.

O Estado de Pernambuco, por sua vez, não possui lei única fixando piso estadual

para diversas categorias, diferentemente dos estados-membros apontados.

Por outro lado, Pernambuco recentemente editou lei estadual com fulcro na competência privativa delegada pela União. Trata-se da Lei Estadual nº 16.116, de 11 de agosto de 2017, que instituiu piso remuneratório para o advogado em exercício profissional na iniciativa privada.

O referido diploma legal, assim como em outros estados da Federação (Distrito Federal, Mato Grosso, Piauí, Paraíba, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte), originou-se de proposição normativa encaminhada pelo Poder Executivo.

À época da tramitação legislativa, houve amplos debates a respeito do tema, a exemplo do salário a ser aplicado aos advogados, da carga horária e da inclusão de outras verbas remuneratórias no piso a ser instituído. Em nenhum momento, entretanto, debateu-se acerca da própria iniciativa do projeto de lei correspondente.

Esse aspecto reflete o posicionamento das casas legislativas em relação à matéria, no sentido da aplicação da literalidade do disposto no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 103/2000, tomada como verdade inquestionável.

6. PELA VIABILIDADE DA INICIATIVA PARLAMENTAR: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

No presente artigo, questiona-se se a análise do tema deve ficar adstrita à literalidade do art. 1º da Lei Complementar nº 103/2000, o qual estabelece nova hipótese de iniciativa privativa sem respaldo em texto constitucional, com manifesta ofensa à harmonia e à independência dos Poderes da República.

Os defensores da expressão “mediante lei de iniciativa do Poder Executivo” podem assumir um viés pragmático.

Nessa linha, argumenta-se que a União, ao instituir a iniciativa privativa do Poder Executivo, buscou evitar possíveis

favorecimentos políticos a algumas categorias, que poderiam mais facilmente exercer pressão sobre determinado parlamentar, para a instituição do piso correspondente. Para essa corrente, o deputado estadual, caso possuísse a iniciativa, e buscando não frustrar parcela do eleitorado, estaria mais propenso a ceder a pressões exercidas por categorias profissionais.

Ainda que esse argumento seja, em tese, possível, destaca-se que as categorias sujeitas ao piso estadual são justamente aquelas com menor capacidade de articular-se para exercer pressão trabalhista, tanto assim que não dispõem de piso nacional ou fixado em convenção ou acordo coletivo de trabalho. Dessa forma, sua capacidade de pressão política sobre os parlamentares estaduais também é mitigada.

Outro ponto é que a decisão de fixação do piso, tal como ocorre atualmente nos projetos encaminhados pelo Poder Executivo, continuará a depender de deliberação do Plenário da respectiva Assembleia Legislativa.

Nesse entendimento, eventuais favorecimentos políticos por um parlamentar, ainda que existentes, não teriam o condão de afastar a soberania do Plenário do Poder Legislativo para decidir, diante do caso concreto, pela aplicação de piso salarial para determinada categoria de empregados, observados os critérios constitucionais aplicáveis (materiais, formais e implícitos).

Pelo contrário, franquear ao parlamentar a iniciativa de projetos desse jaez sobressai como medida que amplia a democracia e o controle social, uma vez que o Poder Legislativo é a instância por excelência para debate das grandes questões populares.

Por fim, o piso a ser instituído precisa ser justificado materialmente, conforme preceitua o art. 7º, V da Constituição Fede-

ral, sendo graduado de acordo com a extensão e complexidade do trabalho exercido. No âmbito da ADI 4391 RJ¹³, o STF deixou bastante claro que a fixação do piso correspondente deve se pautar por critérios econômicos objetivamente aferíveis. Assim, mesmo que sujeito a eventuais pressões políticas, o Parlamento precisaria justificar, tecnicamente, os critérios para fixação dos pisos salariais.

Nesse contexto, denota-se a importância de ser debatido o tema, para que uma análise com profundidade e isenção conclua pela possibilidade de o parlamentar dispor da iniciativa de projetos de lei que instituem piso salarial para categorias de empregados que não o tenham estipulado em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, a despeito da literalidade da Lei Complementar nº 103/2000. Atendidos os demais critérios de índole constitucional, não devem existir obstáculos à iniciativa parlamentar para a instituição do piso salarial.

Para tanto, aponta-se a possibilidade de a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Pernambuco apresentar, com fundamento no inciso IV do art. 103 da Constituição Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF), com vistas à declaração de inconstitucionalidade da expressão “mediante lei de iniciativa do Poder Executivo” contida no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 103/2000.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A competência privativa delegada, prevista no parágrafo único do art. 22 da CRFB/88, constitui um dos principais mecanismos de fortalecimento do federalismo

¹³ Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3845954>>.

brasileiro, ao permitir que a União transfira aos estados-membros matérias constitucionalmente insertas em sua esfera legislativa. Tal instrumento federativo permite aos estados-membros adotar soluções voltadas às suas peculiaridades regionais, tão presentes em um país heterogêneo feito o Brasil.

A delegação legislativa, no entanto, deve guardar observância aos princípios e normas constitucionais.

Por expressa previsão da Carta Magna, a delegação deve versar sobre questões específicas, ser outorgada mediante lei complementar e observar as normas básicas do processo legislativo. Além disso, a doutrina e a jurisprudência estipulam que a delegação deve, indistintamente, voltar-se a todos os estados-membros, ainda que o tema a ser delegado afete em graus distintos de complexidade esses entes federativos.

A Lei Complementar nº 103/2000, ao autorizar os estados-membros a estabelecer piso salarial para os empregados que não o possuam definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, estabeleceu novo critério: a iniciativa privativa do Poder Executivo estadual para o projeto de lei correspondente. Dessa forma, acabou por gerar nova hipótese de iniciativa reservada, sem paralelo na Carta Magna.

O presente artigo questiona a constitucionalidade desse dispositivo, uma vez que os precedentes do Supremo Tribunal Federal convergem no sentido de afirmar que as hipóteses de iniciativa privativa, por retirarem do Poder Legislativo função que lhe é inerente (propositura de leis) e interferirem diretamente no princípio constitucional da separação dos Poderes, não comportam ampliação extensiva para além daquelas situações previstas na Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, veda aos estados-membros, ainda que no exercício do poder constituinte decorrente, estipular novas hipóteses de iniciati-

va reservada.

Verifica-se, contudo, que a determinação da Lei Complementar nº 103/2000, quanto à iniciativa privativa do governador do estado para instituição de piso salarial estadual, ainda não foi especificadamente abordada pela jurisprudência nacional.

As assembleias legislativas, por sua vez, têm se limitado a aplicar a literalidade do previsto na lei delegante, sem maiores questionamentos quanto à possível interferência da União, mediante mero ato infraconstitucional, no equilíbrio dos Poderes no âmbito estadual.

A apresentação, pelas assembleias legislativas, de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, com fundamento no inciso IV do art. 103 da Constituição Federal, trata-se de medida essencial para o reequilíbrio da harmonia entre os Poderes da República no âmbito estadual, conferindo aos parlamentares a prerrogativa de propor a instituição de pisos salariais estaduais.

8

FAKE NEWS E AGRESSÕES VIRTUAIS: O PAPEL DA OUVIDORIA DA ALEPE

Douglas Stravos Diniz Moreno¹



RESUMO: As ouvidorias representam um modelo bem-sucedido da moderna administração pública inspirada nos ideais de boa governança, participação e controle social. Por meio desse canal, o cidadão sugere, critica, elogia, obtém informações, consegue respostas oficiais às suas demandas no prazo legal e o mais importante: as respostas estão aptas juridicamente a produzir seus efeitos. Essa nova condição se distingue da relação informal entre a sociedade e o poder público, em que há grande possibilidade de divulgação de notícias falsas ou *fake news*, direcionadas contra instituições públicas e seus agentes públicos, com base em fontes inseguras. Por sua vez, o uso do canal da ouvidoria deve obedecer aos critérios de urbanidade e boa-fé por parte do cidadão, não sendo desejável a realização de reclamações e denúncias ofensivas que venham a configurar crime contra a honra nas suas várias modalidades. Mas o que fazer quando ocorrem essas irregularidades no manuseio da informação e na realização de demonstrações ofensivas? Este estudo investiga o papel da Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) no combate às *fake news* e na resposta às manifestações sofridas pela instituição e seus agentes públicos nos meios eletrônicos.

Palavras-chave: Ouvidoria da Alepe. *Fake News*. Agressões Virtuais. Lei de Acesso à Informação. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.

¹ Procurador Legislativo e Ouvidor Executivo da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE. Especialista em Direito Público e Privado pela Faculdade de Direito de Lisboa. Master of Administrative Law (LLM) pela Victoria University of Wellington, Nova Zelândia. Autor convidado.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo visa explorar o papel das ouvidorias públicas, notadamente o da Ouvidoria da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Ouvidoria da Alepe), no tratamento das notícias falsas ou *fake news*, bem como das agressões sob o formato de manifestações que porventura sejam realizadas contra o Parlamento e seus agentes públicos.

O Dicionário de Cambridge conceitua *fake news* como sendo histórias falsas que, ao manterem a aparência de notícias jornalísticas, são disseminadas pela internet (ou por outras mídias), sendo normalmente criadas para influenciar posições políticas, denegrir ou distorcer a imagem e a honra dos ofendidos, ou ainda como fontes de piadas.² O impacto das *fake news* no setor público é preocupante. A desinformação causada pela difusão de notícias falsas prejudica sobretudo a formação do pensamento crítico e a reputação de instituições e seus agentes públicos.

A abordagem doutrinária deste tema, sob a ótica das ouvidorias, ainda é incipiente, uma vez que somente em junho de 2019 foi decorrido o prazo da *vacatio legis* prevista pela Lei Federal nº 13.460³, de 26 de junho de 2017, que disciplinou de forma mais proativa a atuação das ouvidorias no setor público, sendo a análise realizada neste trabalho meramente de interpretação sistemática das normas legais vigentes e das novas diretrizes na seara administrativa.

Contudo, o tema urge como oportuno para debate, uma vez que, nas eleições gerais de 2018, as redes sociais exerceram papel fundamental no debate político. Um confronto de notícias falsas e agressões virtuais se instalou nas plataformas digitais,

produzindo efeitos jamais experimentados, dificultando a percepção do que era verdadeiro ou manipulado.

A velocidade da propagação de notícias na internet, sejam elas verdadeiras ou falsas, além das ofensas por intermédio dos meios eletrônicos, revelou-se um grande desafio. A mídia tradicional passou a não ser mais a referência única ou mais relevante de informação. E o que circulou nas redes sociais tornou-se o novo termômetro do mundo político e a pauta principal na formação da opinião pública.

Considerando que a Ouvidoria da Alepe atua como gestora das informações e canal qualificado das manifestações realizadas pela sociedade envolvendo o Parlamento e seus agentes, este estudo sugere uma reflexão sobre a atuação da Ouvidoria da Alepe diante de notícias falsas sobre a instituição que ela representa e das manifestações de cunho agressivo contra o Legislativo e seus agentes públicos, com reflexos nas esferas penal e civil.

2. FAKE NEWS E A OUVIDORIA DA ALEPE

2.1 A INFORMAÇÃO OBTIDA POR MEIO DA OUVIDORIA DA ALEPE COMO FONTE LEGAL

A Lei Federal nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário do Serviço Público) e a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), consolidaram os modelos de ouvidorias públicas e serviços de informação ao cidadão (SICs) como canais de contato qualificados que a sociedade possui para obter do poder público um posicionamento formal sobre uma manifestação realizada ou um pedido de

² Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/fake-news>>. Acesso em: 25 out. 2019.

³ Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em:

I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes;

II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e

III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes.

acesso à informação.

Neste entendimento é que a Ouvidoria da Alepe foi instituída pela Lei nº 15.161, de 27 de novembro de 2013, e passou a atuar no serviço de informação ao cidadão e nas manifestações via meios físicos e eletrônicos. A Ouvidoria da Alepe também atua no aperfeiçoamento do Portal da Transparência e na elaboração e atualização da Carta de Serviços, dentre outras atividades vocacionadas a imprimir maior transparência, participação e controle social na Alepe.

Em que pese a sua gestão sobre a informação, a Ouvidoria da Alepe não é o órgão responsável pelo mérito da informação que é entregue ao cidadão. As ouvidorias públicas, de modo geral, não adentram nos aspectos técnicos dos quais não detêm competência, não realizam uma apreciação se os dados numéricos que lhe são repassados pelo setor estão certos ou errados, não investigam denúncias que foram protocoladas, nem tampouco podem substituir o órgão ou agente público titular da informação que se persegue.

A Ouvidoria da Alepe atua monitorando os prazos legais e pode até avaliar se a resposta que foi dada pelo departamento competente corresponde ao pedido ou se todos os itens foram respondidos, devolvendo ao setor para que ela seja complementada. Mas o que a torna essencial na instituição é o exame prévio que realiza da

manifestação, se os critérios legais foram atendidos para que o pedido de acesso à informação ou a manifestação sejam encaminhados internamente para uma resposta. Uma vez ultrapassado esse filtro, o pedido ou a manifestação ficam suscetíveis de supervisão pela Presidência da Casa e são devolvidos à Ouvidoria da Alepe com a repostagem para que se dê ciência ao interessado.

Com fundamento na legislação vigente que consolidou as ouvidorias no cenário da administração pública, para que uma informação ou resposta tenha esse *status* oficial da instituição, ela precisa ter sido baseada nos mecanismos de transparência ativa e passiva. Isso porque tanto a Lei nº 15.224/2013⁴ como a Lei nº 13.460/2017⁵ estabeleceram expressamente que é esse o caminho para que o cidadão possa interagir formalmente com a Alepe, existindo requisitos necessários, limitações e prerrogativas estabelecidas em lei.⁶

De maneira didática, a transparência ativa é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando a instituição torna públicos os seus atos e os insere na página oficial da instituição na internet e no seu Portal de Transparência. A transparência passiva ocorre quando o cidadão provoca a instituição a emitir informação ou resposta sobre o seu pedido, pois os dados que

⁴ Lei nº 15.224/2013

Art. 2º A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco garantirá o acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos objetivos e ágeis de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

⁵ Lei nº 13.460/2017

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10 A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

⁶ Lei nº 15.224/2013

Art. 8º O pedido de acesso à informação deverá conter:

I - nome completo do Requerente;

II - número de documento de identificação válido;

III - especificação, de forma clara e precisa, da informação requerida; e

IV - endereço físico ou eletrônico do requerente, para recebimento de comunicações ou da informação requerida.

Parágrafo único. São vedadas exigências relativas aos motivos do pedido de acesso à informação de interesse público.

Art. 9º Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, serviço de produção ou tratamento de dados, que não seja de competência da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

procura não estão ao seu alcance nos mecanismos de transparência ativa.

A imprescindibilidade da ouvidoria então se revela evidente no novo contexto legal. Caso a resposta ou informação pudesse ser recebida diretamente dos órgãos internos ou dos agentes públicos da instituição, sem passar pela ouvidoria, não haveria a necessidade da regulação em comento. Se esse disciplinamento ocorre, é porque a passagem da manifestação pela ouvidoria com a obtenção de resposta tem um significado relevante.

Por esse motivo, se alguém objetiva criticar o funcionamento da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco ou a atividade exercida pelos seus agentes públicos, por exemplo, e o faz com base em alguma fonte, há de ser indagado se a informação na qual está baseada a crítica foi obtida mediante os mecanismos de transparência ativa ou passiva.

Se, por acaso, alguma informação ou resposta for obtida diretamente dos agentes públicos e dos departamentos da Alepe, sem passar por esses mecanismos de transparência, esse dado não tem, necessariamente, o condão de vincular a instituição. Nesse caso, responsabiliza-se pela sua integridade ou por seu mérito tão somente quem a forneceu e/ou transmitiu.

Evidentemente, se aquele que a disponibiliza diretamente está investido nos poderes de representação legal da Alepe, função que é naturalmente exercida pelo presidente ou a quem foi delegada essa representatividade, a informação ou a resposta à manifestação vincula a instituição.

Uma vez possuidor da informação ou da resposta obtida por intermédio dos mecanismos de transparência, a exemplo da Ouvidoria da Alepe, o cidadão está auto-

rizado a usar a deliberação havida dos órgãos internos da Assembleia com o status de informação oficial e vinculante, ou seja, esse é o posicionamento institucional válido juridicamente, haja vista que ele foi proveniente de uma fonte oficial e segura.

Portanto, se alguém produz algum comentário que envolva a Alepe como instituição e divulga nas redes sociais ou em algum blog, tomando como base uma informação ou resposta fiel obtida por intermédio dos mecanismos de transparência, a exemplo do canal da Ouvidoria da Alepe, sem alterar indevidamente o seu conteúdo, essa notícia não pode ser considerada *fake news*, pois tem lastro em fonte legal com credibilidade e força jurídica.

2.2 O PAPEL DA OUVIDORIA NA MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE DAS INFORMAÇÕES E RESPOSTAS

É importante que a informação ou resposta obtida pelo canal da ouvidoria seja utilizada e divulgada com cautela pelo cidadão que a obteve, sempre citando a sua fonte e origem. Qualquer manipulação indevida do seu conteúdo pode caracterizar uma notícia falsa ou *fake news*, passando o usuário a responder pelo seu conteúdo ou pela interpretação pessoal que deu à informação obtida.

Para que não haja essa deturpação, de forma a banalizar a informação qualificada, faz-se necessário um posicionamento mais ativo das ouvidorias na sua missão de gestora de informações públicas. Com o advento da recente legislação que conferiu às ouvidorias públicas maior atuação, há uma determinação legal de que seja crescente a sua atuação proativa na instituição, além do zelo como gestora da informação.⁷

Neste sentido, a Ouvidoria da Alepe

⁷ É o que prescreve o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017):

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; [HYPERLINK "https://www.jusbrasil.com.br/topicos/157213352/art-13-inc-iv-da-lei-13460-17"](https://www.jusbrasil.com.br/topicos/157213352/art-13-inc-iv-da-lei-13460-17)

VI- receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula;

deve, sempre que possível, adotar as providências necessárias para que a informação ou resposta que ela disponibilizou ao cidadão seja preservada, identificando eventual manipulação que altere indevidamente o seu conteúdo e adotando providências para ser corrigida qualquer distorção dos seus termos.

De modo a cooperar com a integridade das informações que são veiculadas sobre a instituição e seus agentes, os setores administrativos da Alepe, notadamente a Superintendência de Comunicação Social, podem exercer importante parceria no sentido de alertar a Ouvidoria sempre que houver o uso indevido dessas informações, seja nas plataformas digitais e redes sociais, seja no rádio, televisão, jornais, dentre outros veículos de informação.

Trata-se de uma necessidade essencial: distinguir se uma notícia sobre a Alepe foi baseada em uma informação ou resposta obtida pelos mecanismos de transparência que a instituição disponibiliza, a exemplo do canal da Ouvidoria, ou se ela foi alcançada de modo informal. Esta atividade é de fundamental importância para a preservação da imagem da Casa Legislativa e dos seus integrantes e tende a ser uma prática futura nos debates e discursos dos agentes políticos.

2.3 SUPERVISÃO DAS *FAKE NEWS* PELA OUVIDORIA DA ALEPE

Diversas situações podem ocorrer de modo a desafiar a integridade das informações produzidas e custodiadas em uma instituição pública. Se um blog, por exemplo, resolve difundir a notícia de que a Assembleia Legislativa realiza gastos com determinada atividade ou que um deputado estadual tem empregado parentes em seu gabinete, não se pode emprestar credibilidade se essa informação não tem lastro nos mecanismos de transparência ativa e passiva disponibilizados pela Casa Legislativa, podendo se configurar como *fake news*.

Outra circunstância bem comum de

uso indevido da informação tem ocorrido nos debates políticos ou entrevistas. O uso de estatísticas, percentuais e indicação de montantes pelos políticos tem sido uma estratégia de marketing bem utilizada para denotar a eficiência de uma gestão ou o domínio do assunto por um dos interlocutores, não sendo as declarações que são firmadas confrontadas para saber se estão de acordo com a verdade.

Assim, se dados são divulgados em sites sobre a Alepe e/ou sobre deputados estaduais, a exemplo do número de faltas, gastos da instituição, votações, valores de contratos administrativos, dentre outros temas, sem que haja remissão específica à fonte legal dessas informações, é possível que se esteja diante de uma *fake news*.

Portanto, é salutar que todos aqueles que vão atuar, tendo como matéria-prima a informação de determinada instituição e seus agentes públicos, sejam instruídos a construir seus argumentos, artigos e estudos com base nos mecanismos de transparência ativa ou passiva, sob pena de ensejar medidas preventivas e de responsabilidade por criar e/ou difundir uma notícia falsa ou *fake news*.

2.4 MEDIDAS A SEREM TOMADAS

Uma das medidas fundamentais para a prevenção das *fake news* é conscientizar e esclarecer a sociedade sobre o que é uma informação ou resposta oficial da instituição, distinguindo-a daquelas que são obtidas sem fundamento na Lei de Acesso à Informação e no Código de Defesa do Usuário do Serviço Público.

À Ouvidoria da Alepe deve ser deferido um papel fundamental para essa conscientização, ainda que gradativa, da sociedade, no sentido de que o cidadão possa identificar quando uma notícia é baseada em fontes legais e quando ela foi obtida informalmente.

Sobre a Alepe e seus agentes públicos, a primeira indagação que alguém deve realizar é se aquela informação que está

sendo divulgada teve lastro nos mecanismos de transparência ativa e passiva, ambos supervisionados pela Ouvidoria da Alepe. Se isso não ocorre, é importante que seja esclarecido que esta não é necessariamente a posição oficial da instituição.

É fundamental ressaltar que a Lei nº 15.224/2013, no seu artigo 17, § 2º, prevê expressamente a responsabilização do cidadão que realiza o uso indevido de informação obtida que venha a ferir as liberdades e garantias individuais, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, o que sinaliza que a Ouvidoria deve adotar mecanismos proativos.

Mesmo no caso das informações públicas, é importante que elas sejam transmitidas ou disseminadas tais como elas são, pois qualquer edição indevida ou manipulação do seu conteúdo pode causar um desvirtuamento danoso à instituição e seus agentes públicos.

Assim sendo, a Ouvidoria da Alepe deve tomar as seguintes providências, caso seja identificado que a informação ou resposta obtida tenha sido utilizada de forma indevida ou alterada:

- a) Esclarecer que aquela informação não é oficial e não vincula a instituição;
- b) Providenciar para que a parte responsável pela manipulação indevida - a exemplo de site ou blog - seja notificada para corrigir a informação distorcida;
- c) Comunicar a Presidência da Alepe para ciência da violação, e
- d) Avaliar o encaminhamento do caso à Procuradoria da Alepe para eventual ação de apuração de responsabilidades.

3. MANIFESTAÇÕES AGRESSIVAS

3.1 REALIZADAS PERANTE A OUIDORIA DA ALEPE

Uma questão intrigante diz respeito às manifestações que são realizadas perante

as ouvidorias públicas e o tratamento que deve ser dado às mensagens de cunho agressivo, ou seja, que apresentam um conteúdo difamatório, calunioso, suscetível de responsabilização tanto na esfera penal como na cível.

De acordo com a definição legal, a calúnia se caracteriza por ser uma imputação falsa de um fato criminoso a alguém. A injúria pode ser qualquer ofensa à dignidade, e a difamação representa a imputação de ato ofensivo à reputação de alguém. Outra manifestação realizada que pode ser enquadrada nos tipos penais de crimes contra a honra é o crime de denúncia caluniosa, quando se provoca a abertura de processo embora se saiba que o denunciado é inocente.

Eis o que prescreve o Código Penal Brasileiro:

Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime;

Art. 139 - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação;

Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro.

Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:"

§ 1º - A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto.

§ 2º - A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

Esses tipos penais estão previstos no Código Penal e são considerados crimes contra a honra, inclusive podendo ser vítima a pessoa jurídica. Outra fonte importante para o enquadramento de condutas ilícitas e penais é a Lei nº 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet, que pode permitir a identificação do autor da manifestação realizada pelas redes sociais e meios eletrônicos.

Importante mencionar que serão

tratadas inicialmente neste capítulo as manifestações previstas na Lei nº 13.460/2017, conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, quais sejam: as reclamações e denúncias que foram direcionadas à ouvidoria por usuário identificado ou que pediu restrição de acesso à sua identidade, seja por meio eletrônico (e-mail, formulário) ou físico (correspondência, redução a termo).

As ouvidorias públicas, por lidarem essencialmente com manifestações realizadas pelos cidadãos, a exemplo de reclamações e denúncias, têm se deparado com provocações que exigem a sua atuação, seja para reafirmar a integridade da fonte segura que representam, seja para avaliar a necessidade de encaminhamento desse tipo de manifestação para a adoção das providências legais.

A experiência com o pleito eleitoral de 2018 - que continua a produzir efeitos para as instituições públicas e seus integrantes - tem provocado intenso debate sobre eventuais medidas que podem ser tomadas para coibir as agressões direcionadas ao mundo político, desde que não fira o uso regular do direito à liberdade de expressão ou liberdade de imprensa.

Deste modo, é possível indagar se uma manifestação com conteúdo agressivo, protocolada pelo canal da Ouvidoria da Alepe, pode ser recebida e encaminhada ao setor ou agente público para a resposta prevista em lei. Em outras palavras, uma manifestação desse porte pode ser considerada válida para receber o tratamento previsto na Lei nº 13.460/2017?

A questão é importante, uma vez que à Ouvidoria da Alepe não é dado fazer incursões sobre o mérito do pedido, não sendo possível deixar de remeter uma reclamação ou denúncia por achar descabida ou inadvertida. O órgão realiza tão somente um trabalho de filtragem para verificar se a

manifestação se refere à atividade desenvolvida pelo Parlamento estadual e seus agentes.

Desse modo, a Ouvidoria da Alepe não tem competência para afirmar se a manifestação é caluniosa ou não, sobretudo quando há tipificação penal específica nesse sentido a ser atribuída por autoridade competente, e não lhe cabe examinar se estão presentes os requisitos para a instauração de procedimento criminal contra o usuário.

A despeito das consequências na área penal, não resta dúvida que uma manifestação que contém em seu bojo um teor agressivo, com palavrões, ofensas à reputação e à dignidade de algum agente público ou até mesmo à própria instituição, constitui uma ofensa.

É o que está disposto na Lei nº 13.460/2017:

Art. 8º São deveres do usuário:

I - utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé;

Assim, parece incompatível o recebimento de uma manifestação dessa natureza com o tratamento de respeito que se espera do usuário ao pretender utilizar o canal de comunicação da ouvidoria. A Carta de Serviços da Alepe é o documento que regula esta relação, e a violação dos seus termos pelo usuário pode inviabilizar a obtenção de qualquer direito.⁸

Presume-se que a conduta mais apropriada para a Ouvidoria da Alepe, nessas circunstâncias, seria devolver a manifestação para que o usuário tenha ciência das consequências que poderão lhe ser imputadas, solicitando uma retificação do seu conteúdo para que o pedido seja efetivamente enviado para resposta.

As advertências são necessárias uma vez que tem sido prática muito comum a instauração de processos ou procedimentos contra agentes políticos, especialmente

⁸ Carta de Serviços da Alepe. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/carta-de-servico-02-2019.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

em campanhas eleitorais, para criar um fato eleitoral ou uma notícia que venha a prejudicar a reputação do candidato. O canal da ouvidoria não pode servir para esse propósito.

Entretanto, caso não seja retificado o seu conteúdo, não resta alternativa à Ouvidoria da Alepe senão enviar a manifestação para uma possível resposta do que pode ser aproveitado dessa manifestação, dando ciência à Procuradoria da Alepe ou à assessoria do agente político envolvido para que avalie a necessidade de tomar as devidas medidas judiciais cabíveis contra o usuário ofensor.

3.2 REALIZADAS NAS REDES SOCIAIS

Uma questão também delicada diz respeito às manifestações agressivas quando realizadas nas redes sociais. No Facebook e no Instagram, por exemplo, tem sido comum a veiculação de comentários ofensivos quando é publicada alguma notícia ou atividade da Alepe em sua página oficial eletrônica.

Há ouvidorias que ainda não adotaram as redes sociais como ferramenta de comunicação para o recebimento de manifestações do cidadão à luz da Lei nº 13.460/2017, embora seja uma tendência para o futuro. Nesse caso, as manifestações, apesar de estarem representando uma reclamação ou denúncia em potencial, ainda não podem ser encaminhadas pela ouvidoria para os procedimentos internos de resposta.

Logo, como a Ouvidoria da Alepe ainda não atua nas redes sociais, é recomendável que a Superintendência de Comunicação Social da Alepe desenvolva sistema ou programa de resposta imediata e/ou esclarecimento dos fatos em espaço da própria rede social, tendo como apoio os

mecanismos de transparência da Alepe como fonte e/ou indicando o canal da ouvidoria para que o usuário possa optar por esse meio se a manifestação assim requerer.

Esse tipo de atuação é fundamental, pois o uso das redes sociais para espalhar denúncias ou reclamações sem uma contrapartida do órgão atingido se avoluma na internet, e a rápida intervenção previne a disseminação das *fake news* e a prática de crimes cibernéticos.

Caso as manifestações tenham conteúdo ofensivo, há necessidade de que o usuário infrator seja alertado sobre as consequências de ordem penal e civil, caso mantida e difundida a publicação agressiva pelas redes, que pode ser um comentário ou um vídeo. Outra possibilidade para quem gerencia as redes sociais é remeter o caso para a Procuradoria da Alepe, a fim de investigar a possibilidade de crime cibernético com fundamento na Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet)⁹, a adoção de medidas visando a interpelação do ofensor e a retirada do conteúdo pelos provedores.

Em diversas ocasiões, algumas procuradorias de casas legislativas já foram instadas a atuar nesse sentido¹⁰, solicitando a retirada das postagens ofensivas nas redes sociais contra a instituição que ela representa e/ou contra os seus membros, assim como sugerindo aos agentes públicos atingidos a propositura de queixa crime ou ação penal, além da promoção de desagravo público. O Judiciário já se manifestou em diversas ocasiões favoravelmente aos direitos de personalidade quando em conflito com o direito de liberdade de expressão e imprensa.

Nesse sentido, o STJ, em trecho do acórdão que julgou o Recurso Especial 1328914/DF, assim pontificou:

⁹Lei nº 12.965/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 25 out. 2019.

¹⁰Vide Processo número 703806-40.2017.8.07.0000/DF (PJe) ajuizado pela Advocacia do Senado.

Em se tratando de questões políticas, e de pessoa pública, como o é um Senador da República, é natural que haja exposição à opinião e crítica dos cidadãos, da imprensa. Contudo, não há como se tolerar que essa crítica desvie para ofensas pessoais. O exercício da crítica, bem como o direito à liberdade de expressão não pode ser usado como pretexto para atos irresponsáveis, como os xingamentos, porque isso pode implicar mácula de difícil reparação à imagem de outras pessoas -o que é agravado para aquelas que têm pretensões políticas, que, para terem sucesso nas urnas, dependem da boa imagem pública perante seus eleitores. Ao contrário do que entenderam o Juízo de primeiro grau e o Tribunal de origem, convém não esquecer que pessoas públicas e notórias não deixam, só por isso, de ter o resguardo de direitos da personalidade. Caracterizada a ocorrência do ato ilícito, que se traduz no ato de atribuir a alguém qualificações pejorativas e xingamentos, dos danos morais e do nexo de causalidade, é de ser reformado o acórdão recorrido para julgar procedente o pedido de compensação por danos morais. Recurso especial provido.

(REsp 1328914/DF, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 11/03/2014, DJe 24/03/2014)

3.3 REALIZADAS NA MÍDIA

Muitas manifestações sob a forma de reclamação e denúncia contra a Alepe e seus agentes públicos podem surgir na mídia tradicional, a exemplo de jornais, rádios, TVs e blogs. Quando exercidas de forma regular, elas representam legítimo exercício da liberdade de expressão ou liberdade de imprensa.

Em alguns jornais, por exemplo, disponibiliza-se um espaço para dar voz ao leitor, e muitas vezes surgem manifestações que representariam, em tese, uma reclamação ou denúncia, à luz do Código de Defesa do Usuário do Serviço Público. Do mesmo modo, deve ser examinada com atenção

uma matéria publicada em um blog com denúncia contra um deputado estadual, ou também uma reclamação contra a Alepe em uma entrevista de rádio, por exemplo.

Em que pese não terem sido formuladas nos moldes previstos pela Lei nº 13.460/2017 para que haja uma resposta oficial da instituição, isto não significa que elas devem ser desprezadas. Essas manifestações realizadas fora do canal da Ouvidoria da Alepe não têm o condão de instaurar o rito previsto em lei, entretanto, devem ser acompanhadas pelos setores que atuam sobre a gestão de informação da Casa. No caso, a Superintendência de Comunicação Social e a Ouvidoria da Alepe podem dialogar e verificar quais providências devem ser tomadas.

As assessorias dos gabinetes dos deputados estaduais também devem ficar atentas e podem contar com o apoio da Ouvidoria quando as reclamações e denúncias são dirigidas aos parlamentares e não à instituição.

É fundamental que essas manifestações não sejam desconsideradas, sobretudo quando podem atingir a imagem da instituição e seus agentes públicos, devendo sempre que possível ser respondidas de maneira adequada e rápida para que o contraditório seja exercido diante de uma crítica ou denúncia infundada, prevenindo a disseminação de *fake news*.

Do mesmo modo que nas redes sociais, se há excesso ou abuso da liberdade de expressão e/ou de imprensa, há necessidade de adoção dos mesmos mecanismo de prevenção previstos para o uso ofensivo nas redes sociais. Remete-se a manifestação agressiva para a Procuradoria da Alepe para que as medidas judiciais sejam adotadas, garantindo-se o direito de resposta e a punição de eventual prática de crime contra a honra.

3.4 REALIZADAS SOB ANONIMATO

A reclamação e/ou denúncia identificadas se distingue da chamada comunicação de irregularidade. Esta última tem sido

tipificada como uma mensagem encaminhada às ouvidorias comunicando a existência de uma ilegalidade ou irregularidade, com ou sem evidências, mas na qual não há identificação do autor da manifestação.

Enquanto que na denúncia identificada há o dever de seus termos serem apreciados pelo Parlamento, por meio dos seus órgãos competentes, a comunicação de irregularidade, apesar de também merecer ser analisada, será tratada de maneira discricionária. Ou seja, esta será considerada dentro de um contexto com outros indícios e provas, mas, diferentemente da denúncia identificada, não há obrigatoriedade de resposta no prazo legal, nem obviamente ciência das decisões adotadas ao denunciante anônimo.

A “denúncia anônima”, como é popularmente conhecida, será avaliada pelos setores administrativos do Legislativo para que realizem a investigação preliminar sobre o seu aproveitamento ou a instauração de eventual processo que apure o que foi apontado. Essa prática já era adotada por muitas casas legislativas, antes mesmo da Lei nº 13.460/2017, a exemplo dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, quando era muito comum o recebimento de denúncias anônimas, as quais ajudavam nos trabalhos investigativos.

Mas o que acontece se uma comunicação de irregularidade ou “denúncia anônima” é realizada por meio do canal da ouvidoria pelo meio eletrônico ou divulgada nas redes sociais cujo conteúdo seja uma ofensa a alguém ou à instituição, configurando-se crime contra a honra?

Devido ao avanço da tecnologia, o anonimato eletrônico vem sofrendo intenso combate, e a ideia que ganha força é a de que não haveria possibilidade prática de divulgação de conteúdo anônimo na internet, uma vez que todos os acessos feitos na rede são passíveis de gerar a localização do responsável por meio dos IPs. Ainda que determinado conteúdo não esteja assinado, seu autor seria sempre identificável.

Portanto, em que pese a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) ter estimulado a diversidade de opiniões e liberdade de crítica na internet (art. 2º, caput), os atos ilícitos praticados no ambiente da internet não são diferentes daqueles que ocorrem no mundo real, razão pela qual seus autores podem ser penalizados civil e criminalmente (art. 7º, I da Lei nº 12.965/2014).

Na área eleitoral, o artigo 57-D, caput, da Lei nº 9.504/97, prescreve que é “vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta [...]”. De acordo com o § 2º desse mesmo artigo, sua violação sujeita o responsável à multa no valor de R\$ 5 mil a 30 mil.

Na própria tipificação do crime de denunciação caluniosa, o cometimento do ato sob anonimato representa um aumento da pena. Há possibilidade de tipificação penal também quando há a realização de “trote” através do telefone que é disponibilizado ao cidadão pela Ouvidoria.

Logo, em que pese uma comunicação de irregularidade ser considerada para o propósito de estimular a participação e o controle social, o anonimato não poder ser utilizado como escudo para que crimes sejam perpetrados nos meios eletrônicos e redes sociais, disseminando ofensas. Tanto a Ouvidoria da Alepe quanto a Superintendência de Comunicação Social podem encaminhar esse tipo de manifestação para a Procuradoria da instituição. Mediante ordem judicial, podem-se obter dos provedores de conexão e de acesso a aplicações da internet os registros de conexão, além de outras informações que podem contribuir para a identificação do usuário ou do terminal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que já existem fábricas de criação de notícias falsas espalhadas pelo mundo dentro de uma cadeia de conec-

xões cujo objetivo é viralizar conteúdos fantasiosos que produzam os efeitos desejados pelos seus mentores. São inventadas para se difundir um determinado argumento, sem oportunidade para o contraditório. Devido ao volume de *fake news* existentes, a busca de fontes confiáveis se torna uma grande necessidade na vida pública, sobretudo no ambiente político.

Mas, qual seria uma fonte confiável? No que concerne ao Poder Legislativo de Pernambuco, a informação obtida por meio dos mecanismos de transparência ativa e passiva é a resposta. Desde que essa informação seja utilizada adequadamente pelo usuário, o produto final apresenta um *status* relevante, pelo que a adoção desses mecanismos, a exemplo do canal da Ouvidoria da Alepe, deve ser uma tendência.

Em países como a Nova Zelândia, a definição legal do que seja uma informação oficial, como ocorre no *Official Information Act 1982*¹¹, ajuda substancialmente a identificar e combater as *fake news* e atua como um selo de qualidade para que a sociedade possa diferenciar uma informação oficial da instituição daquela obtida informalmente.¹²

Nessa linha de entendimento, faz-se necessário divulgar esses mecanismos, a exemplo do canal da ouvidoria, para que as pessoas priorizem a qualidade da informação que é perseguida. No serviço público, os gestores administrativos precisam adotar como meta essa nova modalidade de comunicação com a administração pública.

Dessa forma, tenta-se evitar que ocorram vazamentos, descentralização, violação da hierarquia administrativa e manipulação das informações produzidas e custodiadas na instituição. O fortalecimento do trabalho realizado pelas ouvidorias pode contribuir para essa mudança de

mentalidade.

Tanto as *fake news* devem ser combatidas com a remissão a uma fonte segura, como é o rito monitorado pela Ouvidoria da Alepe, como também devem ser refutadas as agressões virtuais ou crimes cibernéticos direcionados contra a Alepe e seus agentes públicos, pois o direito de realizar uma manifestação e obter uma resposta é amplo e protegido pela legislação vigente, com esteio na liberdade de expressão, liberdade de crítica e liberdade de imprensa, mas tal prerrogativa obedece a limites de urbanidade, ética e respeito.

Por força de lei, a Ouvidoria da Alepe deve atuar na prevenção e combate das notícias falsas e agressões virtuais, uma vez que, de acordo com o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, as ouvidorias têm a missão de auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta lei.¹³

Se essas cláusulas legais não são respeitadas com o uso moderado e razoável dessas manifestações, as ofensas praticadas devem ser combatidas e penalizadas, e as ouvidorias legislativas exercem papel de liderança na identificação dessas ofensas. E isso não significa dizer que as ouvidorias estão impedindo a manifestação dos usuários, mas sim conferindo seriedade a esse tipo de atividade para que seja uma constante na administração pública e produza os efeitos esperados pelo cidadão.

¹¹ Disponível em: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64790.html?search=ta_act_O_ac%40ainf%40anif_an%40bn%40rn_25_a&p=1>. Acesso em: 25 out. 2019.

¹² MORENO, Douglas. *Good Governance Practices LLM Research Paper Faculty of Law*. Victoria University of Wellington. 2008.

¹³ Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Vide art. 13, inciso IV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm>. Acesso em: 25 out. 2019.

REFERÊNCIAS CONSOLIDADAS

A INICIATIVA PARLAMENTAR NO PROCESSO LEGISLATIVO EM CONFLITO COM AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO GOVERNADOR E AS IMPLICAÇÕES DE EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC Nº 01/2019

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1.895, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 2.294, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 27/08/2014. Acesso em: 8 mai. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 910 2009, DJE de 5/11/2009. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2a T, DJE de 13-2-2012. Acesso em: 15 mai. 2019.

CAVALCANTE. Márcio André Lopes. *Dizer o direito*. Disponível em: <<https://www.dizerodireito.com.br/2019/01/informativo-comentado-926-stf.html>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

MARANHÃO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão de 1989. Disponível em: <<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco de 1989. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Lei nº 6.123 de 1968. Institui o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Estado. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=10727&tipo=>>. Acesso em: 4 jun. 2019.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Proposta de Emenda à Constituição nº 01/2019. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?docid=3152&tipoprop=p>>. Acesso em: 7 jun. 2019.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 2335/2016 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 2336/2016 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6000/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6424/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6664/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 6898/2018 da Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Parecer nº 7053/2018 da Comissão de Constituição e Justiça.

SARMENTO, Daniel. *Dimensões Constitucionais da Defensoria Pública da União*. p. 14. 2015. Disponível em: <https://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/05/Parecer_ANADEF_CERTO.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

Como citar este artigo: MIRANDA FILHO, Robson Eduardo Ribeiro de; MIRANDA, Camila Ferrão de. *A iniciativa parlamentar no processo legislativo em conflito com as competências privadas do governador e as implicações de eventual aprovação da PEC nº 01/2019*. Revista de Estudos Legislativos, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

O FUNDEB NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Manual de Orientação do Fundeb. Disponível em: <ftp://ftp.fn-de.gov.br/web-fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Tabela 8.1. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – ESTADOS. Pernambuco. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Período de Referência: 6º bimestre/2017. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-estaduais>. Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CA-Q_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/to2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 7 out. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm>. Acesso em: 7 out. 2019.

BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: The World Bank. 2014. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/content/dam/WorldBank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

ENKVIST, Inger. *Educação: guia para perplexos*. Tradução: Felipe Denardi. 1ª ed. Cedet. 2019.

OECD (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). *Education at a Glance*. Nota sobre o Brasil (Country Note – com tradução). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

TANNO, Cláudio Riyudi. *Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)* – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico no 24/2017- Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/ClaudioRiyudiTannoAvaliaodeprogramas_FUNDEB_CAQ_17Out2017.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

Como citar este artigo: HOLLANDA, Ivan Pessoa. O Fundeb no contexto do financiamento da Educação. Revista de Estudos Legislativos, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

SISTEMA DE GARANTIAS A ENTES SUBNACIONAIS E A ATUAL METODOLOGIA DE CÁLCULO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2012/portaria-no-306-de-10-de-setembro-de-2012>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portaria nº 501, de 24 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2017/portaria-ndeg-501-de-24-de-novembro-de-2017>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.html>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais - 2018. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. Texto para discussão – Novembro 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Texto+da+discuss%C3%A3o/b0119b85-0179-4fe5-9f98-93ed9e84209e>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (STN). Portal de Garantias da União. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/portal-de-garantias-da-uniao>> e <<http://tesouro.gov.br/sistemagarantiauniao>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL (STN). Relatório Quadrimestral de Garantias – 1º Quadrimestre de 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-quadrimestral-de-garantias-rq-g/publicacao-2019-06-04-1855109070>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/562458>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582604>>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 14. Brasília: Instituição Fiscal Independente (IFI). 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539124/RAF_14_2018.pdf>. Acesso em: 2 set. 2019.

PELLEGRINI, J. A. *A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios*. (Nota Técnica n. 13). Brasília: Instituição Fiscal Independente (IFI). 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 2 set. 2019.

PELLEGRINI, J. A.; BARROS, G. L. de. *Metodologias para a Avaliação da Capacidade de Pagamento dos Estados*. (Estudo Especial n. 2). Brasília: Instituição Fiscal Independente

(IFI). 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/529826>>. Acesso em: 2 set. 2019.

Como citar este artigo: PONTES, A. P. *Sistema de Garantias a Entes Subnacionais e a Atual Metodologia de Cálculo da Capacidade de Pagamento dos Estados e Municípios*. Revista de Estudos Legislativos, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudos-legislativos/>>.

PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Panorama da participação privada no saneamento - 2019*. Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/panoramas/>>. Acesso em: 7 mai. 2019.

BRACARENSE, Dalton Cardozo. *Metodologia de Avaliação de Projetos de Saneamento*. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Palmas, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/270>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento*. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 3.261/2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/ativi>

dade/materias/-/materia/137118>. Acesso em: 25 jun. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Saneamento básico: uma agenda regulatória e institucional*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria (CNI), 2018.

DA COSTA, Thaissa Brandão Lobo. *Saneamento básico no Brasil: capital privado, BNDES e entraves à universalização*. Monografia de final de curso - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/biblioteca.php/trabalhos/show/3173>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

DE ARAÚJO, Flávia Camargo; BERTUSSI, Geovana Lorena. *Saneamento básico no Brasil: estrutura tarifária e regulação*. IPEA. Revista Planejamento e Políticas Públicas: Brasília, n. 51, p. 165-202, jul./dez. 2018.

DE FREITAS, Fernando Garcia; MAGNABOSCO, Ana Lelia. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do Saneamento Básico*. Instituto Trata Brasil, 2018. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-brasileiro>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

GO ASSOCIADOS. *Perdas de água 2019 (SNIS 2017): Desafios para disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico*. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2019. Disponível em: <http://tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/Estudo_de_Perdas_2019_5.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros: saneamento básico/ aspectos gerais da gestão política de saneamento básico*. Rio de Janeiro: IBGE (Coordenação de População e Indicadores Sociais), 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>>.

Acesso em: 7 out. 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios econômicos da expansão do saneamento*. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/beneficios-economicos-da-expansao-do-saneamento-brasileiro-2014>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. Washington D.C.: The Transnational Institute (TNI), 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

PRADO, Ivan Pedro; MENEGUIN, Fernando. *Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/ Textos para discussão no 248 – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 mai. 2019.

SOUSA SILVA, Carlos; SOUSA SILVA, Scarlet; ALVARES, Aline. *Diretrizes normativas para o saneamento básico*. Caderno de Geografia: PUC-MG, v. 25, n. 43, p.102, 2015.

VARGAS, M. C.; GOUVELLO, B. de. *Trajetória e perspectivas da gestão privada de saneamento básico*. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente: Editora UFPR, n. 24, p. 57-70, jul./dez. 2011.

Como citar este artigo: CARNEIRO, Mauro. Participação Privada no Saneamento Básico. Revista de Estudos Legislativos, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudos-legislativos/>>.

PERFIL DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE PERNAMBUCO

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9.868 de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm>. Acesso em: 2 set. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9.882 de 3 de dezembro 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Sistema de Consulta Processual – ADI, <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Novo Congresso Nacional em Números*. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *O Sistema de Defesa da Constituição Estadual: Aspectos do controle de constitucionalidade perante Constituição do Estado-Membro no Brasil*. Atlas: Revista de Direito Administrativo. 2007.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar Alberto Martins; CHAVES, Vitor Pinto. *Relatório Supremo em Números: O Supremo e o Tempo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio

Vargas. 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12055/III%20Relat%C3%B3rio%20Supremo%20em%20N%C3%BAmeros%20-%20O%20Supremo%20e%20o%20Tempo.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2019.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Poder constituinte dos Estados-Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1979.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas. 2001.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937&tipo=>>>. Acesso em: 2 set. 2019.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 2000. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=13&numero=20&complemento=0&ano=2000&tipo=&url=>>>. Acesso em: 5 jul. de 2019.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Emenda Constitucional nº 21, de 28 de junho de 2001. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=13&numero=21&complemento=0&ano=2001&tipo=&url=>>>. Acesso em: 5 jul. de 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 2007.

Como citar este artigo: LEANDRO, João Victor Rocha. *Perfil das Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face da Constituição de Pernambuco*. *Revista de Estudos Legislativos*, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS 2018 - Resultados Nacionais, Conselho Estadual de Assistência Social. Brasília. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, no 2 (Suplemento) - Textos para a V Conferência Nacional de Assistência Social: Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Conferências Nacionais de Assistência Social. Dados sobre as Conferências e suas Deliberações. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026). Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as. Brasília. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CapacitaSuas SUAS: configurando os eixos de mudança. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Brasília, v. 1. 2008.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.

CASTRO, André Bento de. O contexto da gestão descentralizada do sistema único de assistência social: o caso do município de Mantena – MG. Dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/2491/1/tese_7426_Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20-%20

Andr%C3%A9%20de%20Castro20151118-111144.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL. CFESS - CFESS Manifesta. 2º Seminário Nacional sobre o Trabalho do/a Assistente Social na Política de Assistência Social, Fortaleza (CE), 1º e 2 de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/2018-CfessManifesta-2SeminarioAssistencia-Site.pdf>>. Acesso em 17 de jul de 2019.

IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação*. 21ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, p. 372. 2011. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/imagens/pdfs/livro_efetividade.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MOURA, Jackeline da Silva. *A precarização do trabalho do assistente social no SUAS: condições de trabalho e saúde do profissional*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18611>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. *Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: uma aproximação ao diálogo no fortalecimento de uma cultura de direitos*. In: IPEA, Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo18.pdf>>.

Acesso em: 8 jun. 2019.

SIMÕES, Carlos. *A Lei Orgânica da Assistência Social*. In: Curso de Direito do Serviço Social. Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, v. 3, p. 285-335. 2010.

SPOSATI, Aldaíza. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In: _____. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, p. 13-56. 2009.

Como citar este artigo: HAMMEL, Cláudia M. S. M. *Desafios e Perspectivas da Participação em Defesa do Sistema Único de Assistência Social (Suas)*. *Revista de Estudos Legislativos*, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DELEGADA: A INICIATIVA PARLAMENTAR PARA INSTITUIÇÃO DE PISO SALARIAL ESTADUAL

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 22, parágrafo único. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Das normas gerais: alcance e extensão da competência legislativa concorrente*. Prefácio de Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CUNHA FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *União, Estados e Municípios na nova Constituição: enfoque jurídico formal*. A nova Constituição paulista. São Paulo: Fundação

Faria Lima/ Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 1997. In: MOHN, Paulo. *A repartição de competências na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa: Brasília, n. 187, jul-set, 2010.

HORTA, Raul Machado. *Repartição de Competências na Constituição de 1988*. Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal de Minas Gerais, v. 33, 1991.

HORTA, Raul Machado. *Organização Constitucional do Federalismo*. Revista da Faculdade de Direito: Universidade Federal de Minas Gerais, v. 28-29, 1986.

MORAES, ALEXANDRE DE. *Direito Constitucional*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PIRES, Thiago Magalhães. *As Competências Legislativas na Constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Como citar este artigo: SARINHO, Daniel; MIRANDA FILHO, Robson Eduardo Ribeiro de. *Competência privativa delegada: a iniciativa parlamentar para instituição de piso salarial estadual*. Revista de Estudos Legislativos, n. 4, 2019. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

FAKE NEWS E AGRESSÕES VIRTUAIS: O PAPEL DA OUVIDORIA DA ALEPE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Carta de Serviços ao Usuário da Alepe.

Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/carta-de-servico-02-2019.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2019.

BITTENCOURT, Sidney. *Comentário à Lei nº 13.460 de 26 de junho de 2017*. Curitiba: CRV, 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Código Eleitoral Brasileiro. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Lei Federal 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/l12527.htm>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Código de Defesa do Usuário de Serviço Público. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <<http://www.pla>

nalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-
-2018/2017/Lei/L13460.htm>.

Acesso em: 23 out. 2019.

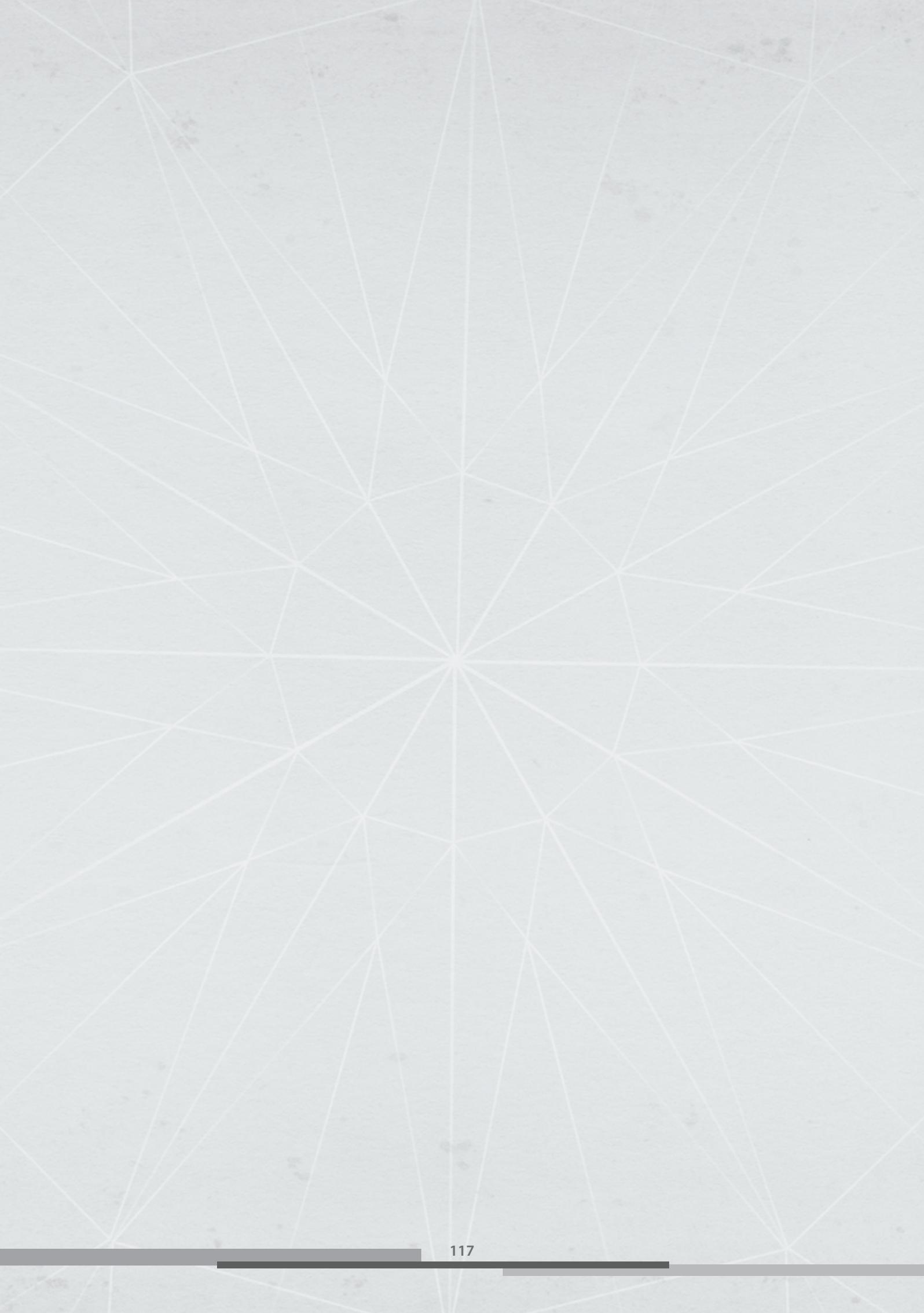
CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F;
SCARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L (Coord.).
Comentário à Constituição do Brasil. São
Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.

MORENO, Douglas. *Good Governance Practi-
ces*. LLM Research Paper Faculty of Law,
Victoria University of Wellington, 2008.

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. *Cidadania e
direito de acesso aos documentos administra-
tivos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo nos
Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de
Janeiro: Editora FGV, 2001.

**Como citar este artigo: MORENO, Dou-
glas. *Fake news e agressões virtuais: o
papel da Ouvidoria da Alepe*. *Revista de
Estudos Legislativos*, n. 4, 2019. Recife:
Assembleia Legislativa de Pernambuco/
Consultoria Legislativa. Disponível em:
<[http://www.alepe.pe.gov.br/estudosle-
gislativos/](http://www.alepe.pe.gov.br/estudosle-
gislativos/)>.**





REVISTA DE ESTUDOS LEGISLATIVOS

© ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Os conceitos e opiniões emitidos nos artigos são de inteira responsabilidade de seus autores. Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou todo, sem alteração do conteúdo, desde que citadas as fontes e sem fins comerciais.



ALEPE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE PERNAMBUCO

A Casa de Todos os Pernambucanos