

REVISTA DE

ESTUDOS LEGISLATIVOS

Assembleia Legislativa de Pernambuco

Ano 5 | Nº 5 | Maio 2024

REVISTA DE **ESTUDOS LEGISLATIVOS**
Assembleia Legislativa de Pernambuco



assembleiape

www.alepe.pe.gov.br

 **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

 **tv Alepe**

10.2 CAPITAL
22.3 CARUARU
9.2 INTERIOR

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, Marina Arcoverde Ribeiro Freire, Eduardo Rodrigo Albuquerque Antunes

Editora: Natália Câmara

Revisores: Natália Câmara, João Victor Leandro e Juliana Aretakis

Apoio: Superintendência de Comunicação Social

Projeto Gráfico e Diagramação: Impacto Comunicação/Rivaldo Miranda
Tiragem: 800 exemplares
Impressão: PBF Gráfica e Textil Ltda.

ISSN: 2526-2084

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

CONSULTORIA
LEGISLATIVA



Sumário

1	Primeira Infância: análise da situação dos direitos das crianças em Pernambuco	10
2	A relação entre particulares e a Administração Pública a partir da nova Lei de Licitações	19
3	Patrimônio cultural de Pernambuco: evolução e análise das políticas de proteção	25
4	Histórico e transformações das renegociações das dívidas dos estados com a União	35
5	Questões controversas relativas ao <i>homeschooling</i>	44
6	Inclusão financeira das micro e pequenas empresas: uma abordagem sobre os fundos garantidores de crédito	53
7	Os requisitos constitucionais da Comissão Parlamentar de Inquérito sob a ótica de limites ao Poder Legislativo	65
8	Referências	70

Mesa Diretora



Presidente
Deputado Álvaro Porto

1º Vice-Presidente
Deputado Aglailson Victor

2º Vice-Presidente
Deputado Francismar Pontes

1º Secretário
Deputado Gustavo Gouveia

2º Secretário
Deputado Pastor Cleiton Collins

3ª Secretária
Deputada Socorro Pimentel

4º Secretário
Deputado Joel da Harpa



Apresentação

O ano que marca o bicentenário da Confederação do Equador — movimento revolucionário de oposição ao autoritarismo da monarquia então vigente — é uma oportunidade para rememorarmos que no sangue do nosso povo há muito de idealismo, bravura e resistência, valores que devem ser refletidos por seus representantes nas instâncias de poder.

Desde que assumimos, com muita honra, a presidência da Assembleia Legislativa de Pernambuco, estamos fazendo um grande esforço para resgatar e ampliar o protagonismo do Poder Legislativo como principal interlocutor dos problemas e temas mais relevantes de nosso Estado.

Além de cumprir seu papel constitucional de legislar e fiscalizar, a Alepe ganha cada vez mais destaque por estreitar laços com os outros poderes e diversos setores da sociedade. Sempre cientes de que nossa principal missão é servir ao povo de Pernambuco. Esse tem sido o princípio norteador da nossa gestão, bem como da atuação de todos os 49 deputados que compõem a Casa.

Neste sentido, é com muito entusiasmo que a Alepe volta a publicar uma nova edição da sua já consagrada Revista de Estudos Legislativos, que infelizmente precisou ser interrompida no período mais agudo da pandemia de Covid-19. Renovada, a 5ª edição da revista traz reflexões fundamentais sobre temas jurídicos, econômicos e sociais produzidas pelo corpo técnico da Assembleia, além de contar pela primeira vez com a colaboração de convidados externos.

Dessa forma, a revista consolida-se como mais um instrumento de aproximação entre a Alepe e a sociedade pernambucana, que tem o direito de ter acesso ao valioso trabalho técnico que fundamenta várias das ações de seus representantes no Parlamento.

Vida longa à Revista de Estudos Legislativos!

Boa leitura.

Álvaro Porto
Presidente

Apresentação

A Assembleia Legislativa de Pernambuco alegra-se pela retomada de um de seus principais projetos, a Revista de Estudos Legislativos. Em sua 5ª edição e com um desafio ainda maior de se adequar aos temas atuais em um mundo pós-pandêmico, a revista segue com a proposta de abordar de forma clara e objetiva assuntos relevantes para as discussões no Parlamento e na sociedade.

Destaco, na presente edição, o artigo sobre a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº. 14.133/2021), que visa desburocratizar os antigos processos e reduzir os custos das contratações públicas, tema crucial para a Administração Pública e também para esta Assembleia Legislativa. Entre os demais conteúdos abordados, um deles diz respeito diretamente ao futuro das novas gerações, com uma análise da situação dos direitos das crianças em Pernambuco.

Dessa forma, reforço aqui a imensa satisfação desta Casa com a retomada da Revista de Estudos Legislativos, instrumento de essencial importância para a divulgação de informação de qualidade, prestando um grande serviço não apenas ao público interno da Assembleia Legislativa, mas principalmente ao povo pernambucano, com a disseminação de conhecimento e ciência, aliados fundamentais para o desenvolvimento do Estado.

Desejo a todos uma boa leitura!

Gustavo Gouveia
Primeiro-secretário

Apresentação

A Revista de Estudos Legislativos alcança a 5ª edição com bagagem suficiente para que seja possível fazer uma avaliação da sua trajetória. Ao todo, contando com a presente publicação, já foram 38 artigos, a grande maioria deles de autoria de integrantes da Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Dada a relevância dos temas e a consistência e clareza com que são tratados nessas páginas, muito nos orgulha oferecer aos leitores um produto institucional desse nível.

Conectada com a atualidade e pluralidade dos assuntos do Parlamento e, por consequência, da sociedade, a Revista pode contribuir com o surgimento de ideias, de novas práticas e de respostas eficazes aos desafios do momento. Cada artigo é fruto de semanas de pesquisa e escrita, de modo que, ao final do processo, traz enfoques aprofundados que atendem tanto quem desconhece a temática quanto os que desejam somar conhecimento em áreas que já dominam.

Esta publicação se insere entre as gratas tarefas confiadas à Consuleg. Na percepção de diálogo e cooperação que predomina na Alepe, a Revista vem abrindo espaço para a enriquecedora participação de convidados. Dessa vez, temos na autoria de artigos uma servidora de outra assembleia legislativa — no caso, o Maranhão — e também duas profissionais que não têm ligação com esse Poder. Sem dúvida, somar forças agrega visões e expande o horizonte da proposta.

Confiantes de que a Consultoria Legislativa tem trabalhado com bastante afinco para refletir em suas atividades, e também nesta publicação, os valores que regem o Poder Legislativo, chegamos à mais nova edição da Revista.

Esperamos que desfrutem da leitura.

Marcelo Cabral
Consultor-geral

1

PRIMEIRA INFÂNCIA: ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS EM PERNAMBUCO

Mônica Queiroz Vasconcelos de Souza¹
Polyanna Santiago Magalhães²
Débora Cristina da Silva Aranha³

Resumo: A primeira infância é um período de grande importância para o desenvolvimento do indivíduo. As experiências vivenciadas nessa fase possuem a capacidade de influenciar toda a vida da pessoa e estão diretamente ligadas ao acesso das crianças a direitos básicos. Este artigo busca traçar um panorama da situação dos direitos das crianças com idade até seis anos no Estado de Pernambuco. Com base nesses dados, são fornecidos subsídios para que os gestores estaduais e municipais identifiquem quais garantias estão sendo violadas, as razões dessas violações e os processos de mudança necessários para que todas as crianças pernambucanas tenham seus direitos efetivados e o seu desenvolvimento pleno e integral garantido.

Palavras-chave: Primeira infância. Direitos das crianças. Indicadores sociais.

¹ Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharela em Ciências Biológicas pela UFPB.

² Consultora em Gestão de Projetos Sociais e pesquisadora. Mestra em Educação e licenciada em Educação Física pela UFPE.

³ Consultora em Pesquisas e Projetos Sociais. Bacharela em Ciência da Computação pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A primeira infância, por definição legal, é o período que compreende os primeiros seis anos completos da vida de um indivíduo. Essa fase possui grande importância, pois é nela que começam a ser construídos os fundamentos da identidade e da afetividade e que se inicia o desenvolvimento das capacidades físicas, cognitivas, linguísticas e psicossociais da criança. As experiências ocorridas na infância são capazes de influenciar toda a vida da pessoa. Por isso, quanto mais positivas forem essas vivências, maior é a possibilidade de uma criança atingir o seu amadurecimento pleno.

Nos últimos trinta anos, a legislação brasileira avançou muito na garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Os processos de elaboração da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990) coincidiram com os momentos finais da discussão e aprovação da Convenção sobre os Direitos da Criança pela Organização das Nações Unidas (ONU), fazendo com que ambos refletissem esses princípios e inovações. A nova Constituição estabeleceu pela primeira vez direitos específicos para a criança e o adolescente. Tanto na Carta Magna quanto no ECA, eles deixaram de ser considerados “objeto de medidas judiciais” para se tornarem titulares de direitos.⁴

Apesar dos avanços alcançados desde então, grande parte das crianças ainda têm muitos de seus direitos negados. Assim, o caminho para promover o pleno desenvolvimento das crianças revela-se bastante desafiador e, do ponto de vista do poder público, passa, fundamentalmente, pela criação de estratégias integradas de educação, saúde, nutrição e proteção que articulem e harmonizem esses serviços com foco nas necessidades específicas dessa faixa etária.

Seja pela mobilização de profissionais que atuam na área, pela pressão da sociedade ou por possuir um largo campo de atuação, o fato é que o tema desperta iniciativas relevantes. Na Assembleia Legislativa de Pernambuco, a Frente Parlamentar pelos Direitos da Primeira Infância (FPPI)⁵ tem se dedicado a essas questões nos últimos anos. As diversas atividades do colegiado resultaram na elaboração, em novembro de 2019, de um documento intitulado “Análise da Situação dos Direitos da Primeira Infância em Pernambuco”, no qual se buscou traçar um panorama da situação das crianças de zero a seis anos no Estado.

Além do levantamento de dados e indicadores produzidos por órgãos governamentais e por entidades nacionais e internacionais, o documento também reflete o olhar das próprias crianças. Isso foi possível graças à criação do Conselho de Crianças de Pernambuco, formado por 14 crianças, com idade entre 7 e 11 anos, que estiveram na Assembleia Legislativa de Pernambuco para dialogar

⁴ UNICEF. *30 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança: avanços e desafios para meninas e meninos no Brasil*. São Paulo, 2019.

⁵ A Frente Parlamentar pelos Direitos da Primeira Infância da Assembleia Legislativa de Pernambuco foi criada em 9 de agosto de 2016, por meio do Ato Administrativo Parlamentar nº 911/2016, com o propósito de funcionar como um espaço oficial de debates e proposições acerca do Marco Legal da Primeira Infância. Reinstalada em 27 de março de 2019, a frente estabeleceu como estratégia principal de trabalho a elaboração de uma análise completa da situação dos direitos das crianças em Pernambuco, a fim de disponibilizar informações relevantes e atualizadas para subsidiar a atuação de gestores estaduais e municipais. As atividades do colegiado incluíram, ainda, a realização de audiências públicas e de visitas para conhecer iniciativas voltadas à primeira infância; a instalação do Conselho de Crianças de Pernambuco; a realização do Seminário Estadual da Primeira Infância, com foco na celebração dos 30 anos da Convenção dos Direitos da Criança, além da participação em diversos eventos ligados ao tema. O colegiado também tem buscado acompanhar as ações do Executivo voltadas a essa faixa etária específica, no que concerne à implementação de políticas públicas, à elaboração de planos e à fiscalização do orçamento.

⁶ IBGE. Censo Demográfico, 2010.

com os parlamentares que compõem a FPPI e atuar como porta-vozes das meninas e meninos pernambucanos.

A análise que apresentamos neste artigo tem como base esse documento, ressaltando que aquele traz um cenário mais aprofundado, uma vez que examina indicadores estaduais e municipais. Aqui, a abordagem se restringe aos indicadores estaduais. Vale assinalar também que, para este artigo, quando possível, foram atualizados os dados constantes do documento-base.

De início, são apresentadas as informações relativas ao contexto socioeconômico de Pernambuco com análise de alguns indicadores relacionados direta ou indiretamente à primeira infância, organizados em grandes eixos: saúde, educação, cidadania e proteção, além do direito de brincar. Na seção seguinte, consta um levantamento dos principais programas e políticas para a primeira infância em execução no Estado e, por fim, são elencadas algumas recomendações ao poder público.

Com isso, pretende-se fornecer dados e informações relevantes e atualizados que auxiliem os gestores pernambucanos na identificação das principais necessidades das crianças e na tomada de decisões que levem à plena efetivação de todos os seus direitos.

2. CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO ESTADO DE PERNAMBUCO

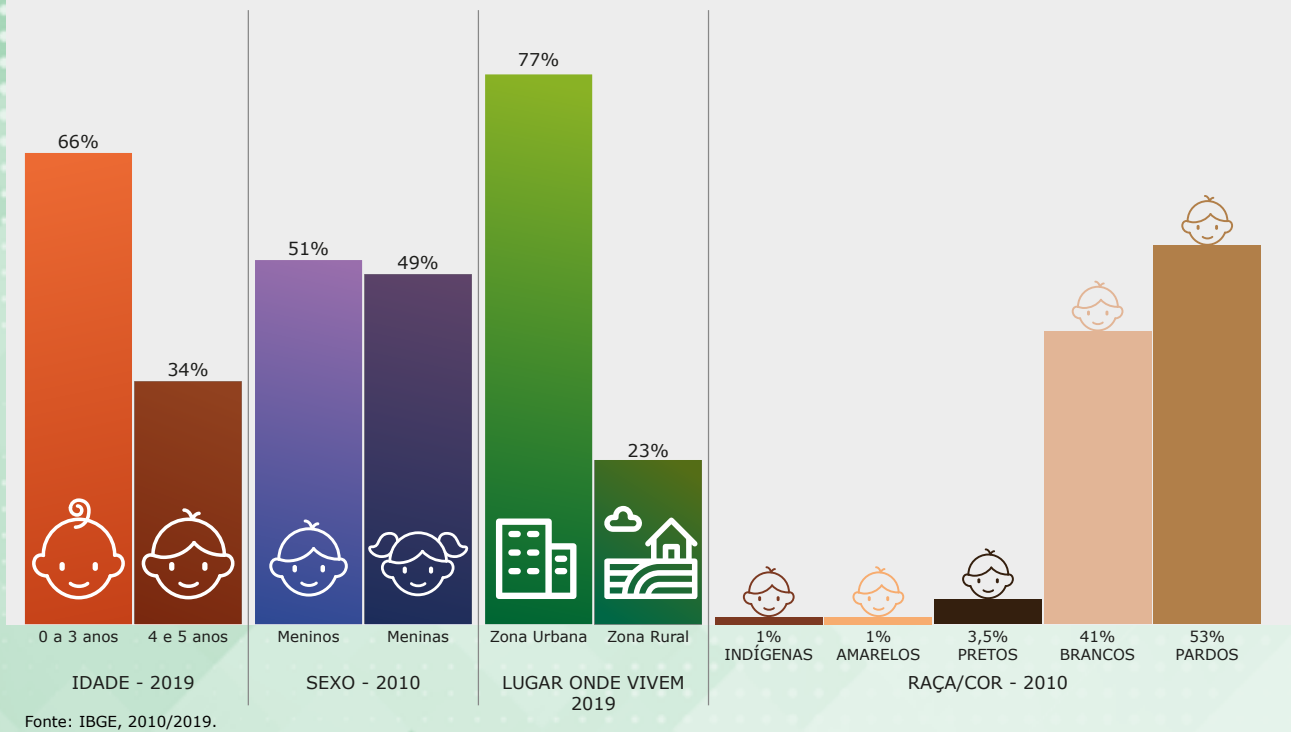
De acordo com estimativas do IBGE, a população pernambucana de zero a seis anos de idade, em 2021, era de 899.753 crianças. Assim, a faixa etária da primeira infância representa 9,3% da população total do Estado, valor bastante próximo à proporção de crianças nessa idade na população nacional (8,7%) e na região Nordeste (9,6%). Dessa população com menos de seis anos, 66% têm até três anos de idade, período conhecido como primeira infância, e 34% são crianças de quatro a cinco anos.

O gráfico 1 traz algumas características sociodemográficas da primeira infância em Pernambuco.

No que diz respeito às crianças indígenas em Pernambuco, elas pertencem a 17 etnias distribuídas em 227 aldeias, enquanto as crianças quilombolas vivem em 152 comunidades remanescentes de quilombos ao longo do território pernambucano.⁶

O crescimento saudável das crianças depende de condições dignas de moradia, saneamento adequado, acesso à saúde e educação, alimentação nutritiva e em quantidade suficiente, entre tantas outras demandas. Porém, a situação de pobreza e de extrema pobreza impede que as crianças tenham acesso aos direitos básicos e se desenvolvam plenamente. Por isso, o fim da pobreza mo-

Gráfico 1 – Perfil demográfico das crianças de zero a seis anos em Pernambuco



netária,⁷ em especial da pobreza extrema, está no centro dos esforços globais para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁸ e construir um futuro digno para todas as crianças.

Entre 1991 e 2014, a extrema pobreza em Pernambuco foi reduzida de 31,6%⁹ para 8,2% da população, o menor índice histórico. Porém, desde então,¹⁰ em face do contexto político e econômico, o número de pernambucanos na pobreza extrema voltou a crescer, chegando a 13% em 2019, maior patamar da série histórica iniciada em 2012.¹¹

É importante assinalar que a situação de extrema pobreza afeta especialmente as crianças: elas têm duas vezes mais probabilidade de ser extremamente pobres do que os adultos, 17,5% comparado com 7,9%. As crianças mais novas estão em pior situação, com quase 20% dos meninos e meninas com menos de cinco anos no mundo em desenvolvimento vivendo em famílias extremamente pobres.¹²

Analisando-se o número de residentes em Pernambuco inscritos no Cadastro Único¹³, veri-

cou-se que, em 2022, 69,6% das crianças na faixa etária da primeira infância eram consideradas de baixa renda.

No entanto, a pobreza é um indicador multifatorial e não pode ser analisada apenas pela dimensão financeira. Um estudo recente do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)¹⁴ sobre a pobreza multidimensional analisou o acesso de meninas e meninos a seis direitos sem os quais as crianças estarão submetidas a algum nível de privação, e, portanto, de pobreza: educação, informação, proteção contra o trabalho infantil, moradia, água e saneamento. As conclusões desse estudo são preocupantes. No Brasil, 32 milhões de meninas e meninos vivem em situação de pobreza multidimensional (monetária e de múltiplas privações). Em Pernambuco, em 2019, 77,7% das crianças e adolescentes encontravam-se nessa condição.

De acordo com os especialistas, por conta da pandemia, houve piora em vários indicadores que compõem a pobreza multidimensional no país. Entre 2020 e 2021, o contingente de crianças e adolescentes com privação no

acesso à alimentação passou de 16,1% para 25,7%. O analfabetismo também voltou a subir.

Entre as dimensões estudadas, o saneamento aparece como o direito mais negado às crianças brasileiras, e não é diferente em Pernambuco: no Estado, 42,1% das crianças e adolescentes até 17 anos não tinham acesso a banheiro e rede de esgoto em 2020.

Enquanto persistirem altos níveis de pobreza e desigualdade, as crianças pequenas são as mais vulneráveis a toda sorte de riscos à vida, à saúde e ao pleno desenvolvimento. Portanto, a erradicação da pobreza deve ser parte central de qualquer estratégia que priorize o cuidado com a primeira infância.

3. A SAÚDE DAS CRIANÇAS

O Plano Nacional pela Primeira Infância¹⁵ reafirma o direito de crianças de zero a seis anos terem acesso universal à saúde, entendendo-a não apenas como um estado de ausência de doenças, mas como o completo bem-estar físico, mental e social.

Assim, para compreender o panorama da saúde da primeira infância, é fundamental considerar os fatores que influenciam a saúde da criança, desde a gestação até o nascimento e, especialmente, ao longo dos primeiros dias e do primeiro ano de vida, que são determinantes. Nesse sentido, serão apresentados aqui os indicadores de saúde mais amplamente utilizados para a compreensão desses fatores.

3.1 MORTALIDADE INFANTIL E NA INFÂNCIA

A morte de crianças que não chegam a completar o primeiro ano de vida indica que as condições de vários países têm comprometido a sobrevivência e o desenvolvimento de muitos meninos e meninas, violando o seu direito mais fundamental.

A meta estabelecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) é de, no máximo, dez óbitos de crianças menores de um ano para cada 1.000 nascidos vivos. Em 2021, essa taxa chegou a 12,4 óbitos por 1.000 nascidos vivos em Pernambuco. Menos de 35% dos municípios pernambucanos conseguiram atingir a meta da OMS.

Quanto à mortalidade de crianças menores de cinco anos (mortalidade na infância), o objetivo da ONU é reduzir a taxa, em todo o mundo, para até 25 por 1.000 nascidos vivos. Em 2021, nessa faixa etária, Pernambuco alcançou uma média de 14,2 óbitos a cada 1.000 nascidos vivos, com a grande maioria dos municípios atendendo à meta estabelecida.¹⁶

O Ministério da Saúde considera evitáveis as mortes cujas causas poderiam ser prevenidas por ações de imunização, pela atenção à mulher na gestação, pela adequada atenção à mulher no parto e ao recém-nascido, por ações, diagnóstico e tratamento condizente, e por ações de promoção à saúde vinculadas à atenção primária. As mortes consideradas inevitáveis são aquelas que ocorrem independentemente dos cuidados, como as causadas por

Gráfico 2 – Comparação entre as taxas de mortalidade infantil e na infância no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco, em 2021

Taxa de mortalidade menores de 1 ano (por mil nascidos vivos)



Taxa de mortalidade menores de 5 anos (por mil nascidos vivos)



Fonte: Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e Sistema Nacional de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc).

malformações ou problemas congênitos. Uma das metas para 2030 do ODS 3 da ONU é acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos – a maioria das quais, como visto, ocorre no primeiro ano de idade. Pernambuco ainda tem um grande desafio nesse sentido.

Em 2021, 65,2% dos óbitos no primeiro ano de idade e 64,9% dos óbitos de crianças menores de cinco anos poderiam ter sido evitados no Estado com cuidados básicos de assistência à gestante, ao nascimento e ao recém-nascido.

3.2 NUTRIÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR

Para analisar a situação das crianças pernambucanas quanto à segurança alimentar e nutricional, é importante ter em vista os resultados de três indicadores: peso ao nascer, desnutrição e obesidade.

O baixo peso ao nascer (< 2.500g) é associado à maior mortalidade e morbidade neonatal e infantil, sendo considerado o fator isolado mais influente na sobrevivência nos primeiros anos de vida. Em Pernambuco, a incidência desse indicador tem diminuído nos últimos anos, e atingiu 8,2% dos recém-nascidos em 2021.¹⁷

A desnutrição, por sua vez, acontece quando a criança passa fome ou tem uma dieta inadequada a suas necessidades nutricionais. Essa condição traz consequências graves para a saúde, o crescimento e a aprendizagem das crianças. Por isso, a ONU estabeleceu a meta de acabar com todas as formas de desnutrição até 2030.O excesso de peso na infância também é um fator preocupante em função da complexidade do tratamento, da grande possibilidade de persistência desse quadro na vida adulta e da sua associação a doenças cardiovasculares e diabetes ainda em idade precoce. Além disso, crianças obesas estão expostas a estigmas de peso e podem ser vulneráveis a efeitos psicológicos e sociais, como depressão e isolamento.

O gráfico a seguir apresenta alguns dados sobre a nutrição das crianças pernambucanas em 2022:

⁷ Para o Banco Mundial, o patamar de extrema pobreza é de renda per capita de US\$ 1,90 ao dia (linha de pobreza absoluta), e há mais duas linhas de pobreza, que correspondem a renda per capita de US\$ 3,2 (linha internacional de pobreza de renda média-baixa) e US\$ 5,5 por dia (linha internacional de pobreza de renda média-alta). Para que os índices sejam comparados internacionalmente, é aplicada uma taxa de conversão da paridade de poder de compra.

⁸ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um conjunto de metas globais, estabelecidas em 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Eles fazem parte de uma agenda universal, integrada e transformadora que propõe a atuação coordenada entre os governos, as empresas, a academia e a sociedade civil para, até 2030, erradicar a pobreza, promover dignidade para todos e melhorar a qualidade de vida, de forma sustentável, para a atual e futuras gerações.

⁹ PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em: 16 jun. 2020.

¹⁰ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012 a 2018.

¹¹ IBGE. Síntese de Indicadores Sociais (SIS), 2020.

¹² ONU News. *Uma em cada seis crianças vive em pobreza extrema*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/10/1730152#:~:text=Uma%20em%20cada%20seis%20crian%C3%A7as%20vive%20em%20pobreza,que%20entre%20os%20adultos.%20...%204%20Pandemia%20>. Acesso em: 31 jul. 2023.

¹³ O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza (que ganham até meio salário mínimo por pessoa ou que ganham até três salários mínimos de renda mensal total). Essas informações são utilizadas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias. Programas como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida, por exemplo, utilizam o Cadastro Único como base para seleção dos beneficiários.

¹⁴ Unicef Brasil. *As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil*. Brasília, 2023.

Ações de saúde e nutrição voltadas para a primeira infância são muito importantes por se tratar de um período

Gráfico 3 – Condição nutricional das crianças de zero a seis anos em Pernambuco em 2022



Fonte: Ministério da Saúde. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan).

especial quanto à formação das preferências alimentares do indivíduo, com reflexos na vida adulta. Ressalta-se, no entanto, a carência de políticas públicas e iniciativas para essa faixa etária específica, com as ações normalmente ficando restritas a campanhas de aleitamento materno.

3.3 IMUNIZAÇÃO E DOENÇAS

As vacinas são um meio de proteger as crianças contra uma variedade de doenças graves e suas complicações. De acordo com o Datasus, no ano de 2022, Pernambuco atingiu uma média de 70,67% de cobertura vacinal entre menores de um ano de idade, apesar de haver municípios com 100% de cobertura e outros com menos da metade da sua população imunizada nessa faixa etária.

Com relação a doenças, estudos indicam que a sífilis congênita é responsável por cerca de 40% das taxas de mortalidade perinatal, 25% de natimortalidade e 14% de mortes neonatais, além de acarretar consequências graves ao feto.¹⁸ A transmissão da sífilis, bem como do HIV e de hepatites virais, pode acontecer da mãe para o bebê durante a gestação, parto e amamentação. Por isso, um bom acompanhamento pré-natal é fundamental para o diagnóstico precoce e a prevenção da transmissão vertical dessas doenças.

Nos últimos 10 anos, foram registrados quase 20 mil casos de sífilis em gestantes e mais de 2.500 casos de Gestantes Vivendo com HIV (GVIHV) no Estado. Em 2021, Pernambuco registrou 2.206 casos de sífilis congênita em bebês menores de um ano de idade. Um dado preocupante mostra que, em 45,7% dos casos, o diagnóstico da sífilis materna só aconteceu no momento do parto/curetagem ou após o parto, o que revela uma grande lacuna na assistência pré-natal.¹⁹

4. EDUCAÇÃO

A educação infantil é a primeira etapa da educação básica e se constitui em um direito das crianças, que deve

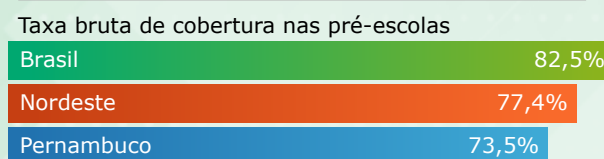
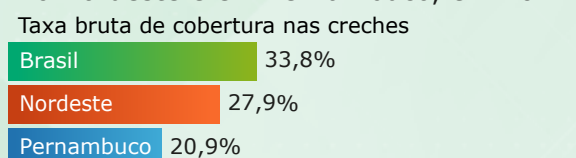
¹⁸ Secretaria Executiva de Vigilância em Saúde. *Saúde Pernambuco: reflexões, evidências e experiências da Vigilância em Saúde*. Recife, 2019.

¹⁹ Ministério da Saúde. Indicadores de Inconsistências de Sífilis nos Municípios Brasileiros. Disponível em: < <http://indicadoressifilis.aids.gov.br/index.php>>. Acesso em: 29 jul. 2023.

ser assegurado pelo Estado mediante o atendimento em creche (zero a três anos) e pré-escola (quatro a cinco anos), conforme preconizado na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE) fixou como meta para a educação infantil atender, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos até 2024 e universalizar o acesso das crianças de quatro a cinco anos até 2016. Conforme demonstra o gráfico a seguir, Pernambuco tem menores percentuais de cobertura se comparado ao Nordeste e ao Brasil.

Gráfico 4 – Comparação entre as taxas de cobertura de creche e pré-escola no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco, em 2022



Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente, com base em dados do Censo Escolar.

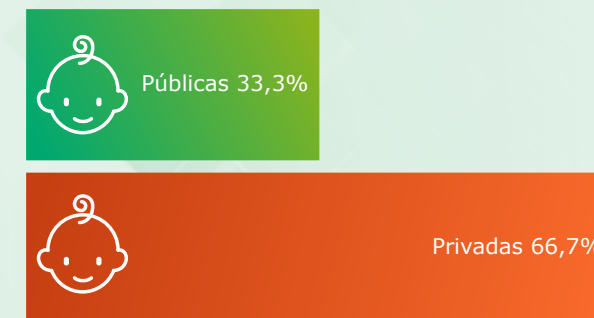
4.1 DIFICULDADE DE ACESSO

Apesar do aumento das taxas de cobertura das creches e pré-escolas na última década, é importante destacar que esse acesso não tem se dado de forma homogênea para todas as crianças pernambucanas. De fato, as creches ainda são muito escassas para as crianças em situação de pobreza. A frequência a creches das crianças de zero a três anos apresenta significativa desigualdade quando se compara o atendimento entre os mais ricos e os mais pobres na distribuição de renda domiciliar per capita. Em 2019, enquanto a cobertura entre os 20% mais ricos era de 63,4%, entre os 20% mais pobres era de apenas 24,8%. Esses dados refletem o resultado do Censo Escolar de 2022, cujos números indicam que **66,7% das creches nas áreas urbanas são privadas, mais uma evidência da violação desse direito para as crianças em maior vulnerabilidade** (gráfico 5). Não por acaso, a Estratégia 1.2 do PNE estabelece uma meta de redução dessa desigualdade para 10 pontos percentuais até 2024.

O lugar de moradia também é fator determinante para um maior ou menor acesso à educação infantil. Apesar de 23% das crianças de zero a seis anos em Pernambuco residirem na zona rural, apenas 19% das matrículas na educação infantil em Pernambuco são de crianças que vivem nessas áreas, o que pode sinalizar uma dificuldade no acesso à educação infantil por parte das crianças do campo, indígenas e quilombolas.

Conforme descrito no gráfico 6, é irrisória a quantidade de escolas de ensino infantil regular em Pernam-

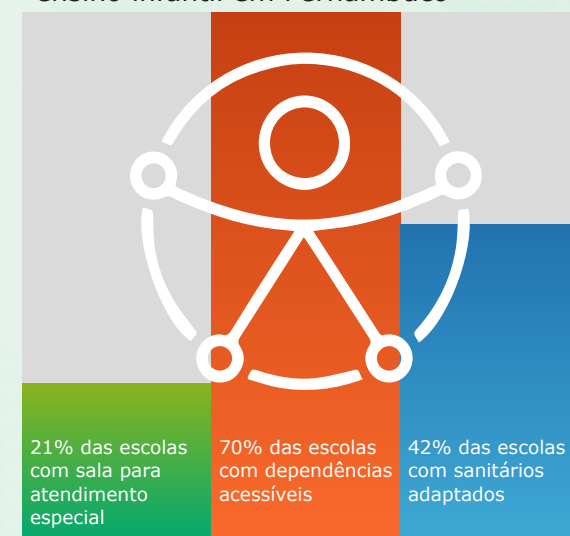
Gráfico 5 – Proporção entre creches privadas e públicas em áreas urbanas em Pernambuco



Fonte: Inep. Censo Escolar 2022.

buco que dispõem de sala para atendimento especial, um suporte necessário para que essas crianças desenvolvam todo seu potencial. Dependências acessíveis e sanitários adaptados para crianças com deficiência ainda não são oferecidos de forma plena. Esses recursos são ainda mais escassos nas escolas do campo.

Gráfico 6 – Acessibilidade das escolas de ensino infantil em Pernambuco



Fonte: Inep. Censo Escolar, 2022.

Por fim, crianças imigrantes e refugiadas constituem outro grupo muito vulnerável e com maior dificuldade de acesso a creche e pré-escola, devido às barreiras da língua e à inexistência de uma normativa específica que facilite sua inclusão no sistema escolar. Em 2019, já eram mais de 268 refugiados, entre os quais 80 crianças e adolescentes acolhidos por organizações internacionais em Pernambuco.²⁰ Porém, estima-se que o número seja muito maior. É importante lembrar que o Brasil é signatário da Convenção da ONU para refugiados. Assim, ao chegarem ao país, as crianças estrangeiras passam a ser incluídas nos dispositivos legais de proteção de crianças brasileiras. Por isso, as redes públicas de educação estadual e municipal devem desenvolver estratégias para inclusão desses grupos, superando especialmente a barreira do idioma, e promovendo serviços de apoio.

²⁰ SOUZA; Alice de; NASCIMENTO; Anamaria. *Crianças Migrantes Exigem um Olhar Especial das Políticas Públicas*. Diário de Pernambuco, Recife, jun. 2019. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/06/criancas-migrantes-exigem-um-olhar-especial-das-politicas-publicas.html>> Acesso em: 20 jun. 2020.

²¹ INEP. Censo Escolar, 2018. Disponível em: <QEDu.org.br>. Acesso em: 16 jun. 2020.

4.2 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Para que as crianças de zero a cinco anos possam desenvolver todo seu potencial, não é suficiente que elas apenas tenham acesso a creche ou pré-escola. É preciso garantir que a educação oferecida a elas seja de qualidade e, nesse sentido, a educação infantil em Pernambuco ainda tem muito o que avançar.

Inicialmente, verifica-se que a oferta de creches e pré-escolas em tempo integral é bastante limitada. Em 2020, apenas 41,9% das crianças matriculadas em creches estavam sendo atendidas em tempo integral. Na pré-escola, esse percentual é expressivamente menor, 2,4%. É fundamental lembrar que o Plano Estadual de Educação prevê “a ampliação gradativa do horário de atendimento para jornada integral das crianças de zero a cinco anos matriculadas nas redes municipais de ensino”, por isso as ações para alcançar essa meta precisam ser colocadas em prática.

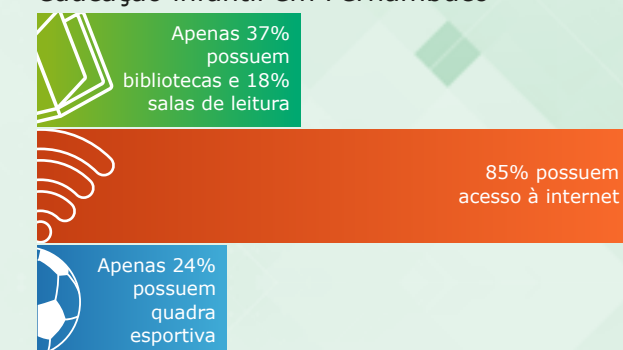
Um segundo aspecto a ser considerado é a formação dos professores para atuar nessa etapa de ensino, o que demanda um conhecimento especializado e consistente, dadas as especificidades da primeira infância.

Apesar de avanços na última década, 36% dos docentes de creche e 33% dos docentes da pré-escola em Pernambuco não têm ensino superior.

Esse contexto demanda estratégias no sentido de ampliar a oferta de cursos de formação de professores em nível superior, que incluam conteúdo e prática pedagógica específicos sobre a primeira infância.

O ambiente escolar também é um aspecto importante na análise da qualidade da educação infantil. De acordo com o Censo Escolar 2022²¹, a situação de infraestrutura dos estabelecimentos de educação infantil em Pernambuco ainda é deficiente, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 7 – Infraestrutura das escolas de educação infantil em Pernambuco



Fonte: Inep. Censo Escolar, 2019.

Das 5.898 unidades com oferta de ensino infantil regular, 40% não têm serviço de água via rede pública, 56% não têm serviço de esgoto via rede pública, e 29% não têm coleta de lixo periódica. Além disso, em 6% não há água filtrada. Portanto, ainda se faz bastante necessário o investimento para a melhoria da infraestrutura das creches e pré-escolas, de forma a proporcionar ambientes

apropriados para o desenvolvimento das crianças nessa faixa etária.

5. CIDADANIA E PROTEÇÃO

O Plano Nacional pela Primeira Infância traz como um dos seus objetivos proteger as crianças de até seis anos contra todas as formas de violência que coloquem em risco a sua integridade física e psicológica, nos âmbitos familiar, institucional e comunitário. Porém, essa não é a realidade para uma parcela significativa das crianças pernambucanas, a começar pela subnotificação do registro civil de nascimento.

5.1 REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO

A cidadania da criança depende de um documento fundamental – o registro civil de nascimento – que formaliza a existência do indivíduo para o Estado e lhe garante a entrada no sistema de serviços públicos. Portanto, conhecer as barreiras para o registro e certidão de nascimento, identificar quais crianças não estão sendo registradas e elaborar estratégias para erradicação do sub-registro civil é essencial para o planejamento das políticas públicas da primeira infância.

A falta de registro exclui um número enorme de crianças do planejamento das ações de saúde, educação e assistência social, pois sem saber quantas são e onde estão, torna-se mais difícil para os gestores e profissionais da área conhecer a demanda real por esses serviços.

De acordo com o Ministério da Saúde, em 2019, nasceram 133.395 bebês vivos em Pernambuco.²² No entanto, nas Estatísticas do Registro Civil do IBGE, consta que foram registrados 130.345 nascidos vivos naquele ano, o que resulta em um sub-registro de mais de 3 mil crianças.²³

Campanhas e mobilizações para o registro civil de nascimento são estratégias importantes para garantir esse direito a todas as crianças, especialmente em localidades onde há maior sub-registro, como as comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas, acampamentos, assentamentos e comunidades tradicionais.

5.2 ACIDENTES E AGRESSÕES

De acordo com o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, os acidentes e agressões representam a primeira causa de morte na faixa etária de um a seis anos no Brasil. Por estarem ainda no início do seu desenvolvimento, é na primeira infância que as crianças estão mais vulneráveis e mais precisam do cuidado, atenção e proteção dos adultos.

Em 2018, em Pernambuco, 74,9% dos óbitos entre um e nove anos de idade se deram por acidentes e lesões acidentais.²⁴

²² Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc).

²³ IBGE. Estatísticas do Registro Civil 2017.

²⁴ Ministério da Saúde. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

²⁵ Datafolha/Crisp/SENASP. Pesquisa Nacional de Vitimização. 2013.

Segundo o Unicef e a Organização Mundial da Saúde, a incidência de acidentes é maior nas populações pobres, por questões socioeconômicas que influem nas condições de moradia, falta de espaços de lazer e precariedade dos sistemas de saúde e de educação.

Com relação às agressões, dados do Disque 100 do governo federal indicam que, em 2018, 82,5% das denúncias envolvendo agressões físicas ou psíquicas contra crianças e adolescentes apontavam o ambiente doméstico ou escolar como local de ocorrência da violência. Além disso, grande parte dos casos indicava pessoas próximas como agressores, como os próprios familiares, professores ou vizinhos, além de agressões repetidas.

A análise dos casos denunciados ao Disque 100 nos permite refletir sobre a dificuldade de conhecer a real incidência dos abusos e violências perpetrados contra as crianças. Não há estudos de vitimização que permitam estimar com confiança o número de casos, porém, pode-se afirmar que a maioria das agressões não chega a ser reportada a nenhum órgão oficial, ficando de fora dos levantamentos oficiais.

Com essa ressalva, apresentamos a seguir os dados colhidos pela Secretaria Executiva de Políticas para Criança e Juventude do governo estadual quanto à violência perpetrada contra crianças de zero a seis anos no Estado de Pernambuco no ano de 2018. Em 80 dos 184 municípios pernambucanos, além de Fernando de Noronha, foi registrada ao menos uma denúncia.

O Recife foi o município com mais casos registrados, 201 no total, seguido de Olinda (157) e de Jaboatão dos Guararapes (141). Chama a atenção o distrito de Fernando de Noronha, onde, apesar da pequena população, foram contabilizadas 42 denúncias. Fazendo-se a divisão por faixa etária, 55% dos casos de violência física ou psicológica, 70% dos casos de abuso sexual, 13% dos casos de exploração sexual, 65% dos casos de negligência e 25% dos casos de trabalho infantil em Pernambuco envolveram crianças de até sete anos.

Entre 2016 e 2018, 944 crimes sexuais (90% deles de estupro) contra crianças de zero a seis anos de idade foram denunciados à polícia em Pernambuco (Sistema Infopol).

Porém, estudos de vitimização apontam que apenas 8,2% desse tipo de crime são reportados à polícia, o que indica que os números reais podem ser bem maiores.²⁵

6. O DIREITO DE BRINCAR

É brincando que as crianças se apropriam do mundo e produzem cultura. É por meio do brincar que elas desenvolvem suas capacidades físicas, cognitivas, sociais e afetivas, interagindo com o mundo adulto. Entender essa concepção a partir dessas perspectivas é, portanto, fundamental para que os adultos se comprometam com a promoção do brincar como um direito da infância.

A temática deveria estar entre as que merecem mais atenção quando se trata dos direitos das crianças. No entanto, não é o que ocorre. Praticamente não há dados disponíveis sobre iniciativas nessas áreas nos muni-

cípios, de maneira que pouco se tem conhecimento sobre as políticas públicas de promoção do brincar.

A construção de parques, praças e espaços de socialização adaptados às crianças e equipados com brinquedos que possam estimular essa prática é essencial para que esse direito seja garantido para meninas e meninos.

O que as crianças querem também é poder brincar com segurança. A violência urbana e no trânsito são exemplos que elas trazem recorrentemente como barreiras que as impedem de brincar em paz e segurança, como destacado pelos meninos e meninas participantes do Conselho de Crianças de Pernambuco.²⁶ Portanto, colocar esse tema como uma prioridade na agenda dos municípios é uma recomendação essencial.

Cabe aqui lembrar que Pernambuco instituiu o dia 28 de maio como o Dia Estadual do Brincar, uma forma de chamar a atenção para a importância desse direito que é fundamental para o desenvolvimento das crianças. Atualmente a data integra o Calendário Oficial de Eventos e Datas Comemorativas do Estado (Lei nº 16.241 de 2017).

7. POLÍTICAS E PROGRAMAS EM PERNAMBUCO

Apesar de todas as lacunas identificadas na promoção dos direitos da primeira infância, Pernambuco tem avançado nas políticas e programas para essa faixa etária. Nesse sentido, é relevante destacar que o Estado instituiu o Decreto nº 44.592/2017, regulamentando em seu território o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). Além disso, destacam-se importantes iniciativas voltadas à primeira infância, apresentadas na tabela que segue.

Além das iniciativas estaduais, cabe aos municípios elaborarem seus Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), estabelecendo as diretrizes para as suas políticas

Tabela 1 – Programas de Primeira Infância Implementados pelo Estado de PE

PROGRAMA	OBJETIVO
Minha Certidão ²⁷	Instituído com base no Decreto Federal nº 6.289/2007, a fim de reduzir o sub-registro e garantir que todas as crianças tenham acesso à documentação básica. Nos últimos dez anos, observou-se diminuição do percentual do sub-registro no Estado, com leve crescimento entre 2016 e 2017, de 6,3% para 8,1%, segundo o IBGE.
Mãe Coruja Pernambucana ²⁸	Criado em 2007, tornou-se política pública em 2009 (Lei nº 13.959/2009). É um programa voltado a oferecer atenção integral às gestantes usuárias do SUS e aos seus bebês. Entre 2007-2019, foram implementados 106 Cantos Mãe Coruja com 202 mil mulheres cadastradas e 172 mil crianças acompanhadas. Reconhecido pela ONU e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).
Criança Feliz ²⁹	Coordenado pelo Ministério da Cidadania, foi instituído pelo Decreto nº 8.869/2018. Visa a atender gestantes e crianças de até seis anos, por meio de visitas domiciliares, com o objetivo de fortalecer o vínculo familiar e estimular o desenvolvimento das crianças. Em Pernambuco, 163 municípios aderiram ao programa.
Olhar para as Diferenças ³⁰	Lançado em 2019, tem como objetivo impulsionar as políticas públicas destinadas às crianças de zero a seis anos com deficiência no Estado. Implementado em 11 municípios do Sertão pernambucano.

Fonte: vide notas de rodapé

²⁶ Ver estudo completo sobre a Análise da Situação dos Direitos da Primeira Infância de Pernambuco, 2019. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/Flip/index.php?dataatual=frente-parlamentar>>.

²⁷ Programa Minha Certidão. Disponível em: <http://www.portais.pe.gov.br/web/sedsdh/minha_certidao>. Acesso em: 25 jun. 2020.

²⁸ Programa Mãe Coruja. Disponível em: <<https://maecoruja.pe.gov.br/>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

²⁹ Programa Criança Feliz. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>>. Acesso em: 25 jun. 2020.

³⁰ Programa Olhar para as Diferenças. Disponível em: <<http://www.portais.pe.gov.br/web/sedsdh/olhar-para-as-diferencas>>. Acesso em: 25 jun.2020.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados neste artigo permitem concluir que, apesar dos avanços das últimas décadas, o Estado de Pernambuco ainda precisa superar vários desafios para que possa garantir a proteção, o cuidado e a integralidade dos direitos das crianças pequenas, e para que o atendimento à primeira infância seja realmente assegurado como prioridade pelas políticas públicas.

Como demonstram os indicadores, o enfrentamento à pobreza é condição basilar para que se alcancem os resultados esperados. Um bom início de vida demanda condições básicas de moradia, saneamento, acesso a alimentação suficiente e de qualidade, entre tantos outros direitos. No entanto, para aquelas crianças em situação de pobreza e extrema pobreza, esses direitos são negados, colocando em risco sua saúde e seu desenvolvimento.

Por sua vez, os indicadores de saúde mostraram que a mortalidade infantil ainda continua sendo um problema no Estado, principalmente quando se observa o alto percentual de crianças que morrem por causas evitáveis, a maioria relacionada a um pré-natal precário. Quanto à nutrição, o fato é que praticamente não há políticas voltadas para alimentação na primeira infância, de forma que, por um lado, vê-se um número significativo de crianças desnutridas, por outro, cresce o número de crianças obesas. Também é necessário atentar para a crescente lacuna na cobertura vacinal do Estado.

Na educação, persiste o problema de acesso das crianças a creches e pré-escolas, com coberturas inferiores ao que define o Plano Nacional de Educação, afetando principalmente as crianças que vivem na zona rural,

incluindo as crianças quilombolas e indígenas, as com deficiência e as imigrantes. Além disso, a baixa qualidade da educação oferecida está diretamente relacionada à valorização e formação dos professores e às condições de infraestrutura das escolas, dois aspectos igualmente deficitários na rede de educação infantil em Pernambuco.

Quanto à cidadania, o Estado ainda enfrenta problemas de sub-registro de nascimento. Em relação à proteção, várias violações foram identificadas: os casos de negligência e violência física e psicológica são bastante recorrentes. Além disso, registra-se alta incidência de abuso e exploração sexual. Todos esses indicadores demonstram o quanto as crianças de zero a seis anos em Pernambuco estão expostas a todo o tipo de violência.

Constatou-se que o direito de brincar é comprometido pela insuficiência de espaços públicos como parques e praças, e agravado pela falta de segurança que impede que as crianças possam ocupar os diferentes espaços urbanos.

Em contrapartida, é fundamental destacar que vários programas voltados à primeira infância estão em curso em Pernambuco, a exemplo do Programa Minha Certidão e o Programa Mãe Coruja. Além disso, alguns municípios avançaram no sentido de elaborar seu Plano Municipal da Primeira Infância. Essas iniciativas podem ser a base para novas ações que contribuam para o enfrentamento dos problemas identificados neste e em outros diagnósticos.

É fundamental contar com a atuação do Legislativo estadual, em especial da Frente Parlamentar pelos Direitos da Primeira Infância, na promoção do diálogo entre os diferentes atores ligados ao tema, por meio de reuniões, debates e audiências públicas, bem como na fiscalização do orçamento destinado às questões que dizem respeito às crianças. Ao governo estadual e aos municipais, cabe garantir a implementação e a continuidade de políticas públicas voltadas para a faixa etária de zero a seis anos, articulando esforços para a elaboração e execução dos respectivos planos pela primeira infância. ■

2 A RELAÇÃO ENTRE PARTICULARES E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Mauro Soares Carneiro¹

Resumo: A nova Lei de Licitações altera o relacionamento entre a Administração Pública e os particulares. A Lei Federal nº 8.666/93, ao longo de quase três décadas, estruturou um processo de contratação pública baseado na desconfiança, no temor e no impedimento de qualquer diálogo e relacionamento entre a Administração Pública e os particulares. A lógica burocratizante da antiga Lei de Licitações visava à preponderância do controle e enxergava qualquer interação entre contratados e particulares como um risco à lisura administrativa. Esse raciocínio, ao longo do tempo, revelou-se equivocado, ocasionando procedimentos licitatórios demorados, ineficientes e com custos transacionais elevados. A nova Lei de Licitações inicia o processo de alteração da relação entre a Administração Pública e os particulares, ao prever importantes instrumentos jurídicos que incentivam a aproximação do ente público ao contratado, compreendendo que a melhor solução só será obtida a partir da conjugação de esforços dos atores envolvidos. A Lei Federal nº 14.133/2021 ainda busca reduzir os custos transacionais das contratações públicas, tornando as compras públicas mais eficientes e atrativas ao mercado privado.

Palavras-chave: Licitações Públicas. Lei Federal nº 14.133/2021. Contratações Públicas. Custos Transacionais.

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

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 14.133/2021 foi publicada em 1º de abril de 2021 e estabeleceu novo regime jurídico de licitações e contratos da Administração Pública. No entanto, o legislador previu um regime de transição de dois anos, permitindo que o gestor público, no intercurso desse prazo, escolha entre a utilização da Lei nº 14.133/2021 e a legislação anterior referente às contratações públicas.

A lei, em sua redação original, previa que a partir de 2 de abril de 2023 a Administração Pública deveria obrigatoriamente licitar por meio dos novos ditames. No entanto, em 31 de março de 2023, houve a edição da Medida Provisória nº 1.167, com o objetivo de alterar a data de início de vigência da Lei nº 14.133/2021 para 30 de dezembro de 2023.

A medida provisória ainda prevê que é possível licitar ou contratar segundo as regras da Lei Federal nº 14.133/2021 ou da Lei Federal nº 8.666/1993 e demais diplomas legais anteriores, desde que:

- a) A publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e
- b) A opção escolhida seja expressamente indicada na publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta.

Caso o contrato seja nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993 e demais diplomas legais pretéritos, o termo contratual será regido pelas normas escolhidas durante toda a sua vigência.

A Lei Federal nº 14.133/2021 busca promover uma relação de maior confiança e parceria com os licitantes, que deixam de ser vistos exclusivamente sob o olhar da regulação, sanção e distanciamento. A Lei nº 8.666/1993 estabelecia um regime jurídico bastante formalista e dualista, no qual os particulares eram considerados sob um prisma excessivamente regulador.²

A nova lei traz uma série de institutos jurídicos que buscam aproximar a Administração Pública e o particular, sob a ótica da transparência e da legalidade, partindo da premissa de que o ente público necessita do contratado para alcançar a melhor solução para a coletividade.

Além disso, a nova Lei de Licitações busca reduzir os custos de transação com a Administração Pública. Nesse sentido, a Lei Federal nº 14.133/2021 prevê alguns regramentos com o intuito de atrair o capital privado para os procedimentos licitatórios.

É notório que o arcabouço jurídico da Lei nº 8.666/1993 torna muito alto o custo dessas transações, em face da grande insegurança jurídica e financeira presente na modelagem das contratações públicas.

Essa posição, inclusive, é compartilhada pelos juristas Marcos Nóbrega e Ronny Charles, em recente artigo:

Desde o Decreto-Lei 2.300/86, posteriormente seguido pela Lei nº 8.666/93, a legislação brasileira vem estabelecendo ritos procedimentais repletos de controles para a seleção do fornecedor apto ao atendimento da pretensão contratual, sem qualquer preocupação com os custos

transacionais advindos de tais procedimentos e a baixa eficiência e disfuncionalidade de tais exigências. O resultado fático é que os “processos adjudicatórios brasileiros tendem a gerar custos de transação extraordinários e a inibir a competição.”³

O novo regime jurídico licitatório pretende diminuir tais custos e tornar as contratações públicas mais eficientes. Desse modo, o objetivo do presente artigo é expor de modo breve as principais iniciativas da nova Lei de Licitações no que tange à busca de um novo regime de parceria com a iniciativa privada e à redução dos custos de transação com a Administração Pública.

2. A LEI Nº 14.133/2021 E A NOVA ÓTICA DE SELEÇÃO DE FORNECEDORES

A Lei Federal nº 14.133/2021 apresenta avanços importantes na busca de um relacionamento baseado na aproximação, confiança e intercâmbio de conhecimentos e metodologias.

Nesse sentido, três institutos jurídicos previstos na nova Lei de Licitações corroboram com essa nova visão: o procedimento de manifestação de informação, a contratação integrada e o diálogo competitivo.

2.1 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTENÇÃO (PMI)

O instituto jurídico do PMI não é inédito na legislação pátria, uma vez que já se encontrava previsto na Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Em Pernambuco, o Decreto nº 43.000/2016 disciplina a utilização do PMI no âmbito do Poder Executivo estadual.

Nos termos da nova Lei de Licitações, o PMI é uma etapa anterior à licitação, na qual se solicita à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.

Ronny Charles pontua que o PMI é um instrumento auxiliar propício para aquelas situações nas quais existe uma necessidade administrativa, mas há dificuldade para definir a pretensão.⁴ Ou seja, trata-se de etapa de planejamento, na qual a Administração escolhe a solução que pretende buscar no mercado para o atendimento de sua necessidade.

Uma importante vantagem do PMI é que sua realização não acarreta o direito ao ressarcimento das despesas de sua elaboração, sendo que o particular somente

será remunerado pelo vencedor da licitação caso ocorra o procedimento de contratação pública.

Observa-se que se trata de instrumento jurídico que aproxima o poder público da iniciativa privada, propiciando o intercâmbio de informações e o aproveitamento da experiência produtiva da iniciativa privada, auxiliando na busca de novas ideias e soluções mais eficazes e eficientes dos problemas enfrentados pela Administração Pública.

2.2 CONTRATAÇÃO INTEGRADA

A contratação integrada também não é um instrumento inédito no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que já se encontra prevista na Lei Federal nº 12.462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

A contratação integrada, nos termos da Lei nº 14.133/2021, é definida como o regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A grande novidade desse regime de contratação é que a Administração Pública fica responsável apenas pela elaboração do anteprojeto, que é um documento de menor complexidade, deixando a cargo do particular a confecção dos documentos mais sofisticados da contratação de obras e serviços de engenharia, no caso, o projeto básico e o projeto executivo.

Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti pontuam que a escolha do regime de contratação integrada é pautada por situações em que o mercado possibilita mais de uma solução técnica possível para a execução de obra ou serviço, desconhecidas da Administração Pública, conferindo-se ao contratado a liberdade de escolha da metodologia mais eficaz, qual seja, aquela capaz de produzir, ao fim, os resultados pretendidos pela contratação.⁵

Os autores ainda destacam que, na visão do Tribunal de Contas da União (TCU), ao transferir ao particular a responsabilidade pela elaboração dos projetos e execução do objeto, fornecendo no edital apenas anteprojeto que possibilite caracterizá-lo, o ordenamento jurídico brasileiro introduz regime contratual ligado às obrigações de resultado.

Outro ponto importante é que o RDC anteriormente limitava o uso da contratação integrada para projetos de natureza complexa, o que, de certo modo, restringia a sua utilização pela Administração Pública. A nova Lei de Licitações corrige essa falha e não impõe nenhum requisito para a utilização dessa modelagem, no caso de obras e serviços de engenharia.

Rafael Schwind destaca que essa modelagem contratual traz dois grandes benefícios para a contratação. Primeiramente, evita a multiplicidade contratual:

A lógica das contratações integradas e semi-integradas é que a Administração receba um empreendimento completo pronto para funcionamento. Sob um certo ângulo, busca-se evitar o problema da “constelação de contratos”, em que a Administração, para obter um objeto complexo, acaba tendo de efetuar contratações diversas, com objetos distintos, perante contratados variados – o que costuma ser fruto de muitos problemas em termos de gestão, por exemplo. A contratação integrada racionaliza essas relações contratuais ao centralizar objetos distintos dentro de um único contrato complexo.⁶

Outro benefício dessa modelagem contratual é que, como a construção dos projetos será de responsabilidade do contratado, espera-se que o particular busque uma solução mais econômica e aproveite a expertise técnica e de gestão acumulada. Além disso, os riscos inerentes à contratação serão preponderantemente do ente contratado, uma vez que lhe foi garantida ampla liberdade para a formatação do empreendimento.

2.3 DIÁLOGO COMPETITIVO

O diálogo competitivo é uma modalidade licitatória nova trazida pela legislação mais recente. O inciso XLII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 define o diálogo competitivo como:

[...] modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

A nova modalidade licitatória teve origem na Diretiva 2014/24 da União Europeia, e como bem aponta Rafael Sérgio de Oliveira:

O instituto em estudo, entretanto veio para solucionar os casos nos quais a dificuldade da Administração é a de encontrar a solução para a sua demanda. Uma vez encontrada a solução, o procedimento passa a ser o mesmo dos procedimentos tradicionais, sem possibilidade de diálogo e com parâmetros rígidos de julgamento das propostas.⁷

Nos termos do art. 32 da nova Lei de Licitações, a modalidade é restrita a procedimentos inovadores ou nos quais a Administração não tenha possibilidade de adaptar as soluções presentes no mercado, bem como não tenha condições de definir com precisão as especificações técnicas.

O diálogo deverá obedecer a padrões de transparência e isonomia. Dessa forma, será previamente disponibilizado um edital com os critérios para a participação dos licitantes; além disso, as tratativas serão individualizadas, sendo vedado revelar a solução de outros licitantes, e todo o procedimento deverá ser registrado em ata e gravado em áudio e vídeo.

² Disponível em: <<https://www.licitante.com.br/wp-content/uploads/2020/12/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

³ Disponível em: <<https://www.licitante.com.br/wp-content/uploads/2020/12/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm. 2021.

⁵ JÚNIOR, José Torres Pereira e DOTTI, Marinês Restelatto. *Regime de Contratação Integrada: vinculante ou discricionário?* Revista TCU, 142, ano 50, maio a dezembro de 2018. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/87>>. Acesso em: 3 ago. 2023.

⁶ Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2019/10/29/contratacao-integrada-e-contratacao-semi-integrada-no-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes-visao-geral/>>. Acesso em: 9 fev. 2022.

⁷ OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. *O diálogo competitivo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 10-11.

Nota-se que é uma modalidade que altera o viés da relação com o ente privado, privilegiando o diálogo e a cooperação para o alcance de soluções inovadoras pela Administração Pública. Contudo, traz também a necessidade de melhoria da qualificação dos agentes públicos para evitar o risco de excesso de discricionariedade na contratação, como aponta Rafael Sérgio de Oliveira:

Procedimentos dotados de flexibilidade tendem a ter mais aplicação e sucesso em ambientes nos quais os gestores públicos estão acostumados a lidar com a discricionariedade, como é o caso da Inglaterra. Enxerga-se que a eficácia do diálogo no Brasil dependerá de um empenho do Estado brasileiro na qualificação dos agentes públicos que lidam com a área de licitação e contrato, pois a flexibilidade requer capacidade de administração.⁸

3. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A BUSCA DE REDUÇÃO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Os custos de transação envolvem o conjunto de despesas relacionadas ao procedimento licitatório; esses custos abrangem os gastos para realizar o processo de contratação. Nesse sentido, observa-se que a Lei nº 8.666/1993, com uma preocupação burocrática, gera um procedimento licitatório extremamente oneroso para a Administração Pública, como pontuado por Ronny Charles e Marcos Nóbrega:

Os diversos custos de transação envolvidos no procedimento licitatório impactam sobremaneira a seleção dos fornecedores, gerando um modelo no qual este custo transacional burocrático consome recursos superiores aos dispendidos para a futura contratação.⁹

Esse elevado custo de transação também repercutiu sobre os licitantes e gera diversos danos para a Administração Pública, como: aumento do preço da compra, diminuição da competitividade, elevada litigiosidade das contratações, dentre outros. Acerca desse ponto, Ronny Charles e Marcos Nóbrega pontuam:

O afã burocratizante ignora que os diversos steps de controle, ritos formais, cláusulas extravagantes e rotinas de verificação imputam cada vez mais custos ao processo, afetando toda a cadeia que precede a contratação, com custos transacionais que acabam restringindo a competitividade dos certames públicos e majorando o preço alcançado na licitação.¹⁰

A nova Lei de Licitações ainda mantém muitos paradigmas burocratizantes da Lei nº 8.666/1993, no entanto, observa-se um esforço em reduzir os custos de transação e diminuir as prerrogativas especiais da Ad-

ministração Pública, tornando o processo licitatório mais atrativo aos particulares

Neste capítulo, serão pontuados, de modo exemplificativo, alguns institutos jurídicos que demarcam a busca de redução dos custos administrativos: a previsão da matriz de risco, a dilação dos prazos contratuais, a busca de meios consensuais de resolução de conflitos, a possibilidade de antecipação dos efeitos do termo aditivo e a maior flexibilidade para as atas de registro de preços.

A nova Lei de Licitações define a matriz de risco como a cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos posteriores à contratação. Apesar de a nova Lei de Licitações não obrigar a utilização da matriz de risco, sugere-se que a Administração busque implementá-la na maior parte das contratações, especialmente naquelas que envolvem maior imprevisibilidade.

A matriz de risco tem como grande benefício a alocação eficiente e objetiva dos riscos e a definição da responsabilidade, do contratado ou do contratante, de suportar o evento imprevisível, bem como as situações que ensejarão o reequilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Nota-se que a matriz de risco atenua as cláusulas exorbitantes¹¹ de poder da Administração Pública e dota de maior previsibilidade a contratação, diminuindo, dessa forma, os custos de transação do procedimento licitatório para os particulares.

Outro aspecto importante para a redução dos custos de transação é a possibilidade de prazos contratuais mais extensos na nova Lei de Licitações. A Lei Federal nº 8.666/1993 previa que, em regra, o prazo contratual seria o da vigência dos créditos orçamentários, sendo que, no caso de prestação de serviços contínuos, haveria a possibilidade de extensão contratual pelo prazo máximo de cinco anos.

A nova Lei de Licitações flexibiliza significativamente essas regras, permitindo que sejam celebrados contratos de cinco anos para a prestação de fornecimentos contínuos, podendo ter a vigência máxima de dez anos. Ou seja, a nova lei, além de ampliar o prazo máximo de vigência, permite que a extensão do prazo se aplique também para os contratos de fornecimento de bens, desde que definidos como contínuos.

A Lei nº 14.133/2021 ainda prevê um conceito mais amplo de serviços e fornecimentos contínuos, englobando os serviços e compras realizados pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. Trata-se de uma conceituação ampla que permite grande discricionariedade da Administração Pública para atender seus interesses e reduzir os custos transacionais.

Além disso, a nova lei permite, nos casos de contratações que gerem receita ou economia, o prazo máximo de vigência de até dez anos, nos contratos sem investimento, e de até 35 anos, nos contratos com investimento.

Essa flexibilização no prazo contratual é uma medida muito importante da nova Lei de Licitações, uma vez

que a extensão contratual não pode ser uma medida rígida prevista legalmente e, sim, deve ser estipulada em período suficiente para que o contratado possa reverter as despesas realizadas na contratação, tornando-a lucrativa e previsível.

A nova lei prevê, ainda, a possibilidade de extinção contratual consensual por acordo entre as partes e determinada por decisão arbitral (art. 138, inciso II e III). A lei privilegia a busca de solução consensual de conflitos, que é uma tendência da Administração Pública e do direito empresarial, uma vez que a litigiosidade judicial é extremamente dispendiosa para as partes.

A demanda judicial é muito onerosa para os particulares nos contratos administrativos, especialmente devido à utilização das prerrogativas especiais por parte da Administração Pública. Desse modo, privilegiar as vias consensuais de resolução de conflito é um importante instrumento para redução dos custos transacionais.

Essa posição é corroborada por Ronny Charles, em sua obra *Leis de Licitações Públicas Comentadas*:

O desenvolvimento de nosso Direito Administrativo exige o aperfeiçoamento de formas consensuais de resolução para os conflitos da Administração Pública, uma vez que a exclusiva resolução litigiosa sobrecarrega o Judiciário e a complexidade das relações jurídicas nem sempre podem ser completamente solucionadas [*sic*] com normatizações abstratas estabelecidas previamente.¹²

A Lei nº 14.133/2021 ainda prevê, em seu art. 132, que a formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração que não estavam previstas no contrato original, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos. Nessa hipótese, a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de um mês.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, acerca dessa temática, pontuou¹³:

O art. 132, que visou regulamentar situação bastante usual em que o contratado é compelido a realizar serviços não previstos originariamente no contrato sem qualquer garantia, a não ser a promessa de que o termo aditivo necessário ao pagamento dessa prestação encontra-se em vias de ser formalizado, esclarece que a formalização de termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, podendo ser antecipados os efeitos em caso de justificada necessidade, pelo prazo máximo de um mês.

Essa medida impacta a segurança jurídica da contratação, a previsibilidade da pactuação e, consequentemente, a redução dos custos transacionais, uma vez que o particular possui importante garantia quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Por fim, outra importante medida para a otimização das contratações públicas é a flexibilização das regras de registro de preços.

A nova Lei de Licitações define o Sistema de Registro de Preços como o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal

de preços relativos à prestação de serviços, a obras e à aquisição e locação de bens para contratações futuras.

O jurista Marco Aurélio Marques Felix¹⁴ explana que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento que a Administração pode adotar para compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na prestação de serviços. Trata-se, dessa forma, de procedimento auxiliar do processo licitatório em que as propostas serão registradas tendo em vista futuras contratações.

Esse procedimento é muito útil, uma vez que a compra apenas será efetivada no momento em que se apresente a necessidade, reduzindo os custos de estoque, além de não exigir prévia dotação orçamentária e não gerar um compromisso efetivo de aquisição. Desse modo, nos últimos anos, a Administração Pública tem utilizado largamente esse instrumento jurídico.

O Sistema de Registro de Preços já se encontra previsto na Lei nº 8.666/1993, no entanto, a Lei nº 14.133/2021 efetua três alterações principais que auxiliam as contratações públicas e a redução dos custos transacionais.

Primeiramente, o § 6º do art. 82 prevê a possibilidade da utilização do registro de preços para hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação nas aquisições de bens ou contratação de serviços por mais de um órgão.

O jurista Ronny Charles, acerca dessa temática, comenta:

É um avanço interessante. Sendo o Sistema de Registro de Preços um procedimento para formar um registro de preços e fornecedores, por que não utilizar este instrumento e sua capacidade de ser compartilhado para as situações que justificam contratações por dispensa ou inexigibilidade.

Há, por exemplo diversos fornecedores exclusivos, de bens e serviços que são contratados por inexigibilidade ou dispensa de licitação, por centenas de órgãos públicos. São centenas de processos burocráticos formados para justificar o mesmo tipo de contratação. Por que não admitir que este procedimento seja compartilhado, através de uma Ata de Registro de Preços?

[...] Tal possibilidade cumpre a vocação do Sistema de Registro de Preços, e notadamente da Ata, seu produto e instrumento principal, de ser uma ferramenta de compartilhamento.

Outra importante inovação presente na Lei Federal nº 14.133/2021 é o prazo de vigência da ata. A Lei Federal nº 8.666/1993 limitava o prazo de validade da ata a 12 meses. O novo marco das licitações públicas estabelece que o prazo é de um ano e poderá ser prorrogado por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Essa alteração é muito importante, pois a Ata de Registro de Preços é um instrumento utilizado pela Administração Pública de acordo com sua demanda e, com isso, traz grande imprevisibilidade ao licitante. Dessa forma, a possibilidade de ampliação de seu prazo diminui os riscos da contratação para o particular, além de evitar a necessidade de uma nova contratação.

Por fim, a nova Lei de Licitações traz uma grande inovação ao prever, no art. 85, a aplicabilidade do Sistema de Registro de Preços para a contratação de obras e serviços de engenharia, desde que exista projeto padronizado,

⁸ OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. O diálogo competitivo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

⁹ Disponível em: <<https://www.licitante.com.br/wp-content/uploads/2020/12/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

¹⁰ Disponível em: <<https://www.licitante.com.br/wp-content/uploads/2020/12/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

¹¹ As cláusulas exorbitantes são aquelas que extrapolam as regras e características comuns aos contratos entre particulares, pois apresentam vantagem excessiva à Administração Pública. (CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 2022).

¹² TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 709.

¹³ Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/132#:~:text=Art.,de%201%20\(um\)%20m%C3%AAs](https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/132#:~:text=Art.,de%201%20(um)%20m%C3%AAs)>. Acesso em: 3 ago. 2023.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-20/felix-filho-sistema-registro-precos-lei-14133>>. Acesso em: 4 ago. 2023.

sem complexidade técnica e operacional, e a necessidade da contratação seja permanente ou frequente.

Essa possibilidade já havia sido defendida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (ROMS) 15.647, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO: ARTIGO 15, LEI 8.666/93 - LIMITAÇÕES.

1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras mas a serviços e obras.
2. Embora auto-aplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no 3º.
3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.
4. Legalidade do Decreto 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras.
5. Recurso ordinário improvido.

O acórdão defende a extensão do registro de preços para obras e serviços de engenharia, no entanto, o Tribunal de Contas da União manteve forte resistência a essa posição, mediante entendimento expresso no Acórdão TCU nº 296/2007:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA NÃO COMUNS MEDIANTE PREGÃO OU SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPOSSIBILIDADE. DETERMINAÇÃO. Carece de amparo legal a utilização da modalidade licitatória denominada pregão ou a utilização de sistema de registro de preços objetivando a contratação de empresa para execução de obras e serviços não comuns de engenharia.

A grande insegurança jurídica acerca da temática encerra-se a partir do enunciado presente no art. 85 da Lei nº 14.133/2021. Essa possibilidade aumenta a eficiência da contratação pública, uma vez que permite que a Administração Pública utilize um procedimento licitatório menos burocrático e mais ágil de contratação. Além disso, a medida reduz sensivelmente os custos transacionais de obras padronizadas, uma vez que a adoção do Sistema de Registro de Preços possibilita que órgãos e entidades possam aderir à ata, aumentando os ganhos de escala do contratado.

Em suma, a nova Lei de Licitações busca diminuir os custos de transação da contratação, além de reduzir as prerrogativas especiais da Administração Pública com o intuito de tornar mais atrativos os processos licitatórios dos entes governamentais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nova Lei de Licitações altera o paradigma da Lei nº 8.666/1993. Apesar de ser uma norma extensa e ana-

lítica, nota-se um esforço, ainda que gradual, em aproximar a Administração Pública dos particulares.

Ao longo da vigência da Lei 8.666/1993, observou-se a incapacidade da Administração Pública em formatar licitações eficientes, uma vez que os procedimentos licitatórios excessivamente burocráticos e rígidos oneravam as contratações públicas.

A nova Lei de Licitações, de certo modo, repete a velha fórmula de realização da licitação com um procedimento formalista, burocrático e repleto de *steps* de controle.¹⁵ No entanto, o presente artigo buscou demonstrar que há um esforço do legislador em criar institutos jurídicos que aumentem a relação dialógica com os licitantes e reduzam os custos transacionais da contratação.

A nova relação entre a Administração Pública e os particulares só será realidade se ultrapassar os limites legais e for utilizada como viés de interpretação pelos aplicadores do direito, órgãos de controle e pela governança institucional.

Como bem pontuado por Egon Bockman, a possibilidade de inovação da nova Lei de Licitações depende de um novo viés interpretativo dos operadores do direito:

(...) interpretações retrospectivas em nada colaboram para a eficácia das mudanças. Ao contrário: congelam o passado e impedem que a futura lei seja mesmo algo de novo. (...)Ao derogar as leis anteriores, exige interpretação como a única lei que disciplina determinadas licitações e contratos. Atividade que deverá ser feita a partir dela mesma – e não com fundamento em leis inexistentes.¹⁶

A reflexão dos juristas Flávio Amaral Garcia e Egon Bockmann é precisa ao pontuar que “as leis não são mágicas e não mudam o estado das coisas de forma automática. É preciso que a relação entre o público e privado se estruture a partir de novas bases. A lógica da desconfiança mútua da Lei 8.666/1993 não deu certo”.¹⁷

Concluindo, verifica-se que a Lei nº 14.133/2021 altera de modo positivo e benéfico a relação entre os particulares e a Administração Pública no âmbito das contratações públicas. No entanto, essa nova lógica só terá impactos positivos nas licitações se houver um esforço dos operadores e intérpretes do direito em buscar a via consensual e dialógica na formatação das compras públicas. ■

3

PATRIMÔNIO CULTURAL DE PERNAMBUCO: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO

Juliana Aretakis Vieira de Melo Mota¹

Resumo: A Constituição Federal de 1988 redefiniu e ampliou o conceito de Patrimônio Cultural Brasileiro, incluindo as dimensões material e imaterial dos bens culturais. Além da alteração conceitual, a Carta Magna estabeleceu como competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, não restringindo a obrigação de preservar a um único ente da Federação. Desse modo, o presente artigo se propõe a analisar a importância das políticas de preservação e promoção do patrimônio cultural executadas no Estado de Pernambuco, em comparação às políticas federais, abordando também a legislação, os instrumentos de proteção existentes e as partes legítimas para requerer a abertura dos processos de tombamento e de registro do patrimônio imaterial.

Palavras-chave: Patrimônio cultural. Preservação. Memória. Identidade. Diversidade cultural.

¹ Agente Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharela em Comunicação Social/Jornalismo e pós-graduada em História e Jornalismo pela Unicap.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.olicitante.com.br/wp-content/uploads/2020/12/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/lei-de-licitacoes-publicistas-23022021>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

¹⁷ Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Artigo-Nova-Lei-de-Licitacao.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

1. INTRODUÇÃO

A preservação do patrimônio cultural de um país e o seu valor histórico agregado revelam-se como fontes permanentes de identidade cultural e como garantia de uma história a ser contada e revisitada, resguardando, assim, a memória coletiva de determinado grupo social em seu território.

A Constituição Federal de 1988 reforçou essa necessidade de proteção, contemplando todas as dimensões do patrimônio brasileiro, desde os bens materiais, como as edificações e monumentos, até os bens imateriais, como as danças e as crenças, representativos da cultura popular.

Este artigo se propõe a analisar a trajetória das políticas de proteção no país e em Pernambuco, descrevendo em seu primeiro capítulo a construção do atual conceito de patrimônio cultural e elencando as principais diferenças entre o texto do Decreto-Lei nº 25/37, primeira norma a regulamentar a matéria no Brasil, e a Constituição vigente.

O capítulo seguinte trata da gestão do patrimônio cultural de Pernambuco, apontando os órgãos responsáveis pela preservação e promoção dos bens, bem como suas atuais competências.

As definições de patrimônio cultural material e imaterial são abordadas em capítulos distintos, com a apresentação dos respectivos instrumentos de proteção. O papel central da sociedade e dos detentores de bens culturais na formulação e fiscalização das políticas de preservação também é analisado neste artigo por meio de um breve histórico que revela o reconhecimento desses sujeitos como parte integrante do processo de proteção ao patrimônio.

2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE PATRIMÔNIO CULTURAL NO BRASIL

A construção do conceito de patrimônio cultural no Brasil foi marcada por fases distintas da história do país. A preocupação em proteger a memória e a identidade da nação surge inicialmente nos anos 30, com o apoio de intelectuais modernistas preocupados em preservar cidades e monumentos históricos como forma de transmitir e reforçar uma memória coletiva para as gerações futuras. Nesse contexto, resguardar a memória de um grupo pode significar reforçar o sentimento de pertencimento deste a uma nação ou território.

Sendo indissociável a relação entre o patrimônio, a memória e a identidade de uma nação, várias discussões ocorreram no Brasil na tentativa de salvaguardar os bens materiais. A noção de patrimônio aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, restringindo a proteção a belezas naturais, monumentos, objetos de interesse histórico e patrimônio artístico, sem explorar o conceito do termo ou definir os bens a serem protegidos.

Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

[...]

III - **proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;**

[...]

Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, **proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País**, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. **(grifo nosso)**

Apesar de a Constituição de 1934 revelar a preocupação com o patrimônio do país, o primeiro documento legal com a finalidade de organizar a proteção ao denominado patrimônio histórico e artístico nacional foi publicado apenas no Estado Novo e assinado pelo então presidente Getúlio Vargas. O Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, é considerado a primeira norma no regramento jurídico brasileiro a apresentar a definição de patrimônio:

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos **bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.**

§ 1º Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico o artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4º desta lei.

§ 2º **Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pelo [sic] indústria humana.**

(grifo nosso)

Além de definir o que seria patrimônio histórico e artístico, o decreto criou o instituto do tombamento, importante instrumento de preservação cultural ainda vigente, e o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), órgão responsável pela gestão do patrimônio, que viria a ser substituído pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

No entanto, apesar de ser considerado marco legal, vale ressaltar que o referido decreto-lei abrangia apenas o que podemos conceituar como patrimônio material, que engloba os bens tangíveis, a exemplo de edificações e monumentos, restringindo as medidas de preservação aos bens passíveis de tombamento e de registro em um dos quatro Livros do Tombo (Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Histórico; Belas Artes e Artes Aplicadas), como consta na citação da norma legal.

O decreto foi baseado em anteprojeto² elaborado no ano de 1936 pelo escritor Mário de Andrade, intelectual modernista envolvido na luta pela preservação do patrimônio. À época, Andrade foi convidado pelo Ministério da Educação e Saúde para redigir o texto de proteção aos bens. O anteprojeto não foi acolhido inteiramente pelo

governo federal, deixando de contemplar uma importante preocupação de Mário de Andrade em relação ao que seria hoje o patrimônio imaterial.

O decreto-lei nº 25 não é fiel ao anteprojeto de Mário. Não escapou aos teóricos e articuladores do Estado Novo o perigo representado pela iniciativa paulista em seu sentido de democratização da cultura, principalmente uma cultura imaterial representativa de etnias que tinham no Brasil o seu lugar geográfico e que atralhava das mais diversas formas seu projeto nacionalista.³

Apesar da iminente necessidade de mudança, a fim de incluir as expressões e manifestações da cultura popular nas políticas de preservação, a redefinição do conceito de patrimônio só ocorreu mais de 50 anos depois, com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O artigo 216 da Carta Magna incluiu os bens de caráter imaterial como passíveis de reconhecimento, em oposição ao previsto no Decreto-Lei nº 25/37.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os **bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º **O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.**

[...]

(grifo nosso)

Ao ampliar a definição de patrimônio cultural, a Constituição Federal incentiva as propostas de atualização de políticas de preservação do patrimônio, antes limitadas ao tombamento dos bens materiais, citando novas formas de acautelamento como inventários, registros e vigilância, e reconhecendo a diversidade da cultura brasileira em suas manifestações diversas.

Pela primeira vez no Brasil foi reconhecida, em texto legal, a diversidade cultural brasileira, que em consequência passou a ser protegida e enaltecida, passando a ter relevância jurídica os valores populares, indígenas e afro-brasileiros. A tradição constitucional anterior marcava como referência conceitual expressa a monumentalidade e ao abandonar esta referência, o que a Constituição atual deseja proteger não é o monumento, a grandiosidade de aparência, mas o íntimo valor da representatividade na-

cional, a essência da nacionalidade, a razão de ser da cidadania.⁴

Além da alteração do conceito de patrimônio, a CF prevê em seu artigo 23, III, a proteção do patrimônio público como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Dispositivo semelhante foi reproduzido na Constituição do Estado de Pernambuco de 1989.

A Carta Magna estabelece ainda, no artigo 24, VII, a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, não reservando a sua tutela a um único ente federado.

Outro ponto importante trazido pela CF é a participação da sociedade na proteção do patrimônio cultural brasileiro, garantindo sua colaboração, junto ao poder público, para a preservação dos bens, mesmo que a gestão patrimonial continue sendo de responsabilidade exclusiva da administração pública.⁵

Ao exercer as competências fixadas pela Constituição Federal, o Estado de Pernambuco possui legislação própria de proteção e promoção ao patrimônio, sendo a lei mais recente sobre essa matéria aprovada em 2018. Tais instrumentos jurídicos serão tratados em seção específica.

3. GESTÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE PERNAMBUCO

Em Pernambuco, a Secretaria de Cultura (Secult-PE) e a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) são responsáveis pela gestão do patrimônio cultural, que tem como finalidade o reconhecimento, o fomento, a valorização e a salvaguarda dos bens.

A participação social na gestão desse patrimônio, como preconiza a Carta Magna, acontece por meio do Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural de Pernambuco (CEPPC), instituído pela Lei nº 15.430/2014. Vinculado à Secretaria de Cultura, o órgão tem como objetivo proporcionar a participação democrática da sociedade no desenvolvimento de políticas, projetos e ações no âmbito da cultura e do patrimônio cultural, cabendo também ao conselho a decisão acerca do tombamento e do registro de bens materiais e imateriais do Estado.

O órgão é composto, de forma paritária, por 14 representantes do poder público e da sociedade civil. Os representantes da sociedade devem ser eleitos pelas entidades representativas do segmento cultural de que participem e devem contemplar a diversidade do patrimônio do Estado, sendo consideradas as dimensões histórica, natural, material e imaterial.

Além da gestão estadual do patrimônio cultural, vale ressaltar que o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), autarquia federal vinculada ao Ministério do Turismo com a competência de proteger e promover os bens culturais do país, também possui superintendência em Pernambuco.

³ SALA, Dalton. *Mário de Andrade e o anteprojeto do Serviço do Patrimônio Artístico e Histórico Nacional*. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros. São Paulo: Universidade de São Paulo. p. 25. 1990. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70041/72681>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

⁴ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *Bens Culturais e Proteção Jurídica*. 2ª ed. Porto Alegre: Unidade Editorial, p. 23. 1999.

⁵ Constituição Federal de 1988, artigo 216, § 1º.

² ANDRADE, Mário de. Anteprojeto para a criação do Serviço do Patrimônio Artístico Nacional. In: Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Iphan. v. 30. p. 271-287. 2002. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/RevPat30_m.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

No Iphan-PE, são abertos processos de tombamento de bens em âmbito federal, regidos pelo Decreto-Lei nº 25/37, bem como de registro do patrimônio imaterial de Pernambuco. Apesar de não existir a interferência do Governo do Estado nesses processos, todos os bens tombados ou registrados pela União são automaticamente tombados ou registrados por Pernambuco.

Contudo, o contrário não acontece. A competência comum à proteção do patrimônio prevista pela CF permite que os estados e os municípios estabeleçam suas políticas de preservação embasados no conhecimento local sobre os bens culturais, que podem ter grande representatividade para os seus moradores, mas que, ao mesmo tempo, podem não ter relevância nacional.

Para um determinado bem que tenha importância nacional, fica bastante fácil demonstrar sua importância regional ou local; mas o inverso pode não ser verdadeiro. Há bens que têm importância exclusivamente regional ou local; nesta última hipótese, apenas o Estado, ou Município, terá interesse jurídico em protegê-los; um bem de importância apenas regional será protegido pelo Estado-membro, refugiando à União o interesse da proteção.⁶

Caso haja interesse da União, estado e município sobre um determinado bem, não há impedimento para que todos os entes executem políticas de proteção. No entanto, deve-se observar que, caso não haja compatibilidade entre as propostas, será aplicado o princípio do maior interesse, “prevalecendo as exigências do ente federal sobre o estadual e, desse último, sobre o municipal”⁷.

4. O PATRIMÔNIO CULTURAL MATERIAL E SEUS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO

A definição de patrimônio cultural material corresponde aos bens culturais de “natureza tangível, móveis ou imóveis, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”⁸.

Nesse recorte, enquadram-se os bens imóveis, como edifícios, cidades históricas, sítios arqueológicos e paisagísticos, além de bens móveis, como coleções arqueológicas, acervos museológicos, documentais, bibliográficos, arquivísticos, videográficos, fotográficos e cinematográficos.⁹

Na dimensão material do patrimônio, a importância da preservação está diretamente relacionada à memória visual.

A especificidade do monumento deve-se precisamente ao seu modo de atuação sobre a memória. Não apenas ele a trabalha e mobiliza pela medição da afetividade, de forma que lembre o passado fazendo-o vibrar como se fosse presente. Mas esse passado invocado, convocado, de certa forma encantado, não é um passado qualquer: ele é lo-

calizado e selecionado para fins vitais, na medida em que pode, de forma direta, contribuir para manter e preservar a identidade de uma comunidade étnica ou religiosa, nacional, tribal ou familiar.¹⁰

A necessidade de preservar o patrimônio material de Pernambuco motivou a edição da Lei Estadual nº 7.970, de 18 de setembro de 1979, primeiro diploma legal destinado ao tombamento de bens pelo Estado, e que hoje corresponde ao principal instrumento jurídico de preservação dos bens materiais. A lei traz em seu artigo 1º a definição dos bens passíveis de tombamento.

Art. 1º O Estado de Pernambuco procederá, nos termos desta lei e da legislação federal específica, ao **tombamento total ou parcial de bens móveis ou imóveis, públicos ou particulares, existentes em seu território e que, por seu valor arqueológico, etnográfico, histórico, artístico, bibliográfico, folclórico ou paisagístico, devam ficar sob a proteção do Poder Público**, segundo os artigos 180, parágrafo único, da Constituição da República e 144 da Constituição do Estado. **(grifo nosso)**

Essa lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 6.239/80, que especificou as competências e etapas do processo de tombamento. A legislação vigente segue os pontos abordados pelo Decreto-Lei nº 25/37 e as diretrizes constitucionais, norteando a proteção de todo o patrimônio material do Estado.

De acordo com a Lei nº 7.970/79, o tombamento de bens pode ser solicitado por qualquer pessoa física ou jurídica, não sendo a iniciativa de abertura do processo restrita ao poder público ou ao proprietário do bem a ser tombado.

O requerimento para o tombamento deve estar obrigatoriamente acompanhado de documentos que corroborem a relevância histórica e a importância da preservação. Segundo o artigo 7º do Decreto nº 6.239/80, as propostas serão indeferidas caso não estejam devidamente justificadas ou tenham por objeto bens insuscetíveis ao tombamento.

Uma vez deferida a proposta e publicado no Diário Oficial o edital de tombamento, é assegurado ao bem o mesmo regime de preservação dos bens já tombados, não podendo haver destruição ou descaracterização até a conclusão do processo, que segue o trâmite apresentado na figura 1.

Até 7 de agosto de 2023, Pernambuco possuía 200 bens tombados pelo Governo do Estado e Iphan, dos quais 143 estão localizados na Região Metropolitana do Recife. Verifica-se, ainda, uma maior concentração de bens protegidos na capital, que reúne mais da metade deles. A Casa da Cultura (antiga Casa de Detenção), o Cinema São Luiz, o Palácio da Justiça, a antiga sede da Assembleia Legislativa de Pernambuco (Museu Palácio Joaquim Nabuco) e a Casa de Clarice Lispector são algumas das 91 edificações históricas da cidade.

Das 12 regiões de desenvolvimento do Estado, apenas o Sertão Central e o Sertão de Itaparica ainda não possuem bens tombados em seu território, como se pode

Figura 1 – Etapas do processo de tombamento previstas na Lei nº 7.970/79 e no Decreto nº 6.239/80



Fonte: Fundarpe.

observar na figura 2. No entanto, são listados bens em fase de análise de tombamento nas duas regiões.

peito, são as estabelecidas na legislação federal, cabendo à Fundarpe providenciar a aplicação em cada caso”.

A legislação federal a que se refere a lei estadual

Figura 2 – Bens tombados em Pernambuco por Região de Desenvolvimento



Fonte: Fundarpe.

Até a conclusão deste artigo¹¹, 62 bens estavam em processo de tombamento, incluindo prédios históricos como os teatros do Parque e o Valdemar de Oliveira, ambos no bairro da Boa Vista, e o Edifício Oceania, no bairro de Boa Viagem.

Além do tombamento, em Pernambuco também existe o instrumento de inventário, que corresponde à identificação de bens de uma determinada localidade ou território que sejam possuidores de valor cultural. A identificação irá compor um banco de dados com o objetivo de direcionar as ações de salvaguarda, valorização, planejamento e pesquisa.

4.1 POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO PÓS-TOMBAMENTO

Uma vez reconhecido o valor patrimonial do bem e seu consequente processo de tombamento, cabe ao poder público o monitoramento do patrimônio e o fomento às políticas de proteção, conforme previsão constitucional.

A Lei Estadual nº 7.970/79, apesar de corresponder à principal política de preservação do patrimônio material, não instituiu medidas de preservação para os bens protegidos, limitando-se apenas, em seu artigo 5º, a determinar que “as restrições à livre disposição, uso e gozo dos bens tombados, bem como as sanções ao seu desres-

é o Decreto-Lei nº 25/37, que estabelece em seu capítulo III os efeitos do tombamento, pontuando as limitações quanto ao uso do bem tombado, destacando-se a proibição da destruição, demolição ou mutilação do bem, e também a necessidade de prévia autorização para obras de pintura ou restauro, além da análise de construções na vizinhança do bem que impeçam ou dificultem sua visibilidade. A Lei Federal nº 9.605/1998 também estabelece penalidades para os crimes contra o patrimônio cultural a fim de manter preservadas as características originais dos bens, sem pichações ou destruições.

Em Pernambuco, quaisquer propostas de intervenções físicas ou de mudança de uso em bens tombados devem ser analisadas e aprovadas pela Fundarpe, responsável pelo estado de conservação dos bens. O Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural (CEPPC) também deverá se manifestar.

A Lei nº 15.430/2014, que criou o CEPPC, estabelece como competência do conselho a aprovação dos planos de proteção, restauro, conservação, revitalização e intervenção de bens culturais protegidos, seja de propriedade pública ou privada, uma vez que o tombamento não altera a propriedade do bem. Nesse caso, devem ser analisados detalhadamente os riscos de descaracterização e destruição do bem tombado.

A elaboração dos planos de proteção pode ser contratada e executada pelo Estado, município ou pelos respectivos proprietários dos bens protegidos. Os planos devem considerar, sobretudo, a natureza do bem a que se

⁶ RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Iphan, p.34. 2009.

⁷ Ibid., p. 35.

⁸ IPHAN. Portaria nº 375/2018, art. 1º. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências.

⁹ Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

¹⁰ CHOAY, Françoise. *A Alegoria do Patrimônio*. São Paulo: Unesp, p. 18, 2001.

¹¹ Dados atualizados até 7 de agosto de 2023.

destina, para melhor pontuar os parâmetros de restauração, conservação e manutenção do referido bem e devem ser de fácil acesso para consulta da sociedade.

4.2 ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL MATERIAL

Apesar de o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal¹² prever a possibilidade de implantação de outras formas de acautelamento e preservação do patrimônio cultural, observa-se no país e em Pernambuco uma grande concentração de processos de tombamento em detrimento da formulação de novas políticas de proteção.

Criado há mais de 80 anos¹³, o instituto do tombamento ainda suscita questionamentos que vão desde o protagonismo de técnicos e especialistas na seleção dos bens até o resultado final do tombamento à sociedade, que por muitas vezes não usufrui do patrimônio tombado.

Diante desse contexto, a participação social no processo de seleção dos bens vai além da previsão constitucional que coloca o cidadão como parte integrante do processo de preservação e reacende a discussão sobre a importância da população no reconhecimento do valor cultural de bens pertencentes à sua história.

A ausência de representatividade social nas políticas de proteção pode ser observada no grande número de processos de tombamento abertos apenas quando há risco iminente de demolição ou descaracterização do imóvel, dificultando assim a preservação do bem, que muitas vezes já se encontra ameaçado.¹⁴

Outro aspecto que torna relevante a participação da sociedade é a diversidade de significados atribuídos a um mesmo bem por pessoas de diferentes culturas e realidades socioeconômicas. Um único prédio histórico pode ser considerado patrimônio por sua beleza arquitetônica, por sua religiosidade ou por ser símbolo de uma cidade, a depender de quem o vê e de como traduz o significado diante da sua história de vida.¹⁵

Dessa forma, são diversos os aspectos a serem incluídos na formulação das políticas de proteção, como bem pontua Maria Cecília Londres Fonseca:

[...] uma política de preservação do patrimônio abrange necessariamente um âmbito maior que o de um conjunto de atividades visando à proteção de bens. É imprescindível ir além e questionar o processo de produção desse universo que constitui um patrimônio, os critérios que regem a seleção de bens e justificam sua proteção; identificar os atores envolvidos nesse processo e os objetivos que alegam para legitimar o seu trabalho, definir a posição do Estado relativamente a essa prática social e investigar o grau de envolvimento da sociedade. Trata-se de uma dimensão

menos visível, mas nem por isso menos significativa, das políticas de preservação.¹⁶

Como já apontado nos capítulos anteriores, a proteção ao patrimônio cultural material de Pernambuco é regida por lei do ano de 1979, o que indica uma desatualização da política de preservação, que deve ser constantemente repensada para melhor atender às demandas sociais, a exemplo do que ocorreu recentemente em âmbito federal.

Cerca de 80 anos após a sua criação, o Iphan publicou a primeira Política do Patrimônio Cultural Material, por meio da Portaria nº 375, de 19 de setembro de 2018. O texto, que amplia as ações previstas no Decreto-Lei nº 25/37, visa guiar as ações e os processos de identificação, reconhecimento, proteção, fiscalização, monitoramento, conservação, promoção e difusão do patrimônio material.

Para a elaboração da política, foi aberta consulta pública inédita a fim de garantir a contribuição da sociedade para o texto final e reforçar como papel principal da nova política a inserção social no processo de preservação por meio da gestão compartilhada.

Entre as novidades da política está a Declaração de Lugares de Memória, instrumento de proteção inédito destinado ao reconhecimento dos valores simbólicos de um bem cultural que tenha perdido sua integridade e autenticidade em consequência da ação humana ou do tempo.

As especificidades culturais de povos e comunidades tradicionais também foram contempladas pela portaria, garantindo a eles o direito de autodefinição de suas prioridades em processos relacionados à preservação do seu legado cultural.

Embora tenha mantido o instituto do tombamento como meio principal de proteção, nota-se que a atual política apresenta uma nova forma de condução dos instrumentos de preservação no país, com ênfase nos significados que os indivíduos atribuem ao patrimônio.

[...] As coisas, apesar de contarem com trajetórias e biografia social, não têm consciência da ação do tempo sobre si e seu devir. Identidade e memória (que é o suporte insubstituível da identidade) são atributos de sujeitos, agora transformados (ao menos na letra da lei) em protagonistas; as coisas são agora referências.¹⁷

Apesar das inovações trazidas pela nova política, ainda se faz necessária uma remodelação do instrumento do tombamento, a fim de que a sociedade, por meio da gestão compartilhada, perceba a efetiva preservação e uso social dos bens.

Em Pernambuco, mesmo sem a atualização da política de tombamento, uma iniciativa da Fundarpe, no ano de 2001, revelou-se de grande importância para a preservação do patrimônio ferroviário do Estado. Após a extinção da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (Refesa),

no fim da década de 90, os bens foram colocados à venda por meio de leilão. Contudo, as estações ferroviárias haviam se tornado importantes polos das cidades, com edificações construídas nos seus arredores. Com editais de tombamento lançados pela Fundarpe nos anos de 2001 e 2006, todo o patrimônio ferroviário pernambucano foi protegido, incluindo não apenas as estações, como também pontes, pontilhões e viadutos, que representam hoje pontos turísticos dessas cidades.

5. O PATRIMÔNIO CULTURAL IMATERIAL E SEUS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO

O conceito de patrimônio cultural imaterial se distancia do elemento tangível e das grandes edificações, e se aproxima do campo abstrato, mais representativo da diversidade cultural do país, podendo ser entendido como os “usos, as representações, as expressões, as celebrações, os saberes, os conhecimentos e as técnicas que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural”¹⁸.

Enquadram-se no conceito elementos e lugares representativos de uma determinada cultura, com caráter mutável e protagonizados pelos indivíduos.

Estamos então tratando de bens culturais de um tipo especial, isto é, de processos ou de bens “vivos”, cujo repositório é a mente, e cujo principal veículo é o corpo humano. Processos cuja existência depende diretamente dos indivíduos, grupos ou comunidades que são seus detentores ou portadores – e, com isso, qualquer possibilidade de fruição, de acesso ou de uso. A salvaguarda nesse campo deve, portanto, estar mais orientada para a valorização do ser humano e para o registro do seu saber do que para a preservação ou valorização de objetos e produtos.¹⁹

Apesar de ter sido incluído no conceito de patrimônio estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o patrimônio imaterial permaneceu à margem da preservação dos bens materiais, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 25/37.

Apenas no ano de 1997, os ideais de salvaguarda do patrimônio imaterial, já preconizados por Mário de Andrade na década de 30 e contemplados pela Constituição de 88, começaram a ser alvo de uma atuação mais concreta. Em seminário internacional promovido pelo Iphan naquele ano, foi elaborado um documento que recomendava a criação de um instrumento legal para regulamen-

tar o artigo 216, § 1º, da Constituição Federal²⁰, e garantir assim o acautelamento do patrimônio imaterial.

Por serem suscetíveis a transformações e adaptações, os bens imateriais demandaram uma nova forma de se pensar a preservação. Um instrumento de caráter restritivo como o tombamento não representaria uma resposta adequada, uma vez que o patrimônio imaterial requer mais identificação e acompanhamento do que a própria conservação e proteção que demandam os bens materiais.²¹

Após três anos de discussões e pesquisas, o Decreto Federal nº 3.551/2000 instituiu o registro dos bens culturais de natureza imaterial no país e criou o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, estabelecendo a execução dos processos de registro dos bens e as ações de salvaguarda.

No âmbito estadual, a atual legislação de preservação e proteção do patrimônio imaterial foi publicada 18 anos depois. A Lei nº 16.426, de 27 de setembro de 2018, institui o Sistema Estadual de Registro e Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial no âmbito do Estado de Pernambuco, e o Decreto nº 47.129, de 14 de fevereiro de 2019, institui o Programa Estadual de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.

A legislação estadual, que segue o mesmo padrão da política federal, define o **registro** como um instrumento de reconhecimento e valorização direcionado à identificação e produção de conhecimento sobre o patrimônio imaterial.²² Corresponde a uma forma de preservar e transmitir a memória desses bens culturais com todas as suas transformações.

Neste processo de registro o Estado não terá, contudo, um papel de mero observador. O conhecimento gerado sobre essas manifestações permitirá identificar de modo bastante preciso as formas mais adequadas de apoio à sua continuidade. Estas poderão ir desde a ajuda financeira a detentores de saberes específicos com vistas à sua transmissão, até a divulgação ou a facilitação de acesso a matérias primas, entre outras.²³

A Lei nº 16.426/2018 detalha ainda o que constitui o patrimônio imaterial e reserva a cada expressão um livro de registro, conforme detalhado na figura 3.

A inscrição de um bem em um dos Livros de Registro considera a sua relevância para a memória, a identidade e a formação da sociedade, bem como sua continuidade histórica, levando em conta práticas culturais que são constantemente reiteradas, transformadas e atualizadas.²⁴

A lei estadual ainda elenca em seu artigo 5º o rol de legitimados para requerer a abertura do processo de registro do patrimônio cultural imaterial:

¹⁸ Decreto nº 47.129, de 14 de fevereiro de 2019. Art. 1, inciso I. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=39370&tipo=>>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

¹⁹ SANT’ANNA, Marcia. In: Registro e Políticas de Salvaguarda para as culturas populares. Brasil: Iphan. p. 7, 2005. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/sfgec.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

²⁰ Art. 216 [...]

[...]

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

²¹ IPHAN. *O Registro do Patrimônio Imaterial*. Brasília: MinC/ Iphan, p. 19. 2006.

²² Lei nº 16.426, de 27 de setembro de 2018. Art. 1º, § 2º.

²³ IPHAN. *O Registro do Patrimônio Imaterial*. Brasília: MinC/ Iphan, p. 20. 2006.

²⁴ Ibid., p. 26.

¹² Art. 216 [...]

[...]

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

¹³ Instituído pelo Decreto-Lei nº 25/37.

¹⁴ FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo*: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ/ Minc-Iphan, p. 186. 2005.

¹⁵ Ibid., p. 44.

¹⁶ Ibid., p. 36.

¹⁷ MENESES, U. T. *Caminhos da identidade nas políticas de patrimônio (imaterial) no Iphan*. Fortaleza: Seminário de Fortaleza. 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

Figura 3 - Livros de Registro do Patrimônio Cultural Imaterial de Pernambuco

LIVRO DE REGISTRO DOS SABERES: são inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades.	LIVRO DE REGISTRO DAS CELEBRAÇÕES: são inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade e de outras práticas da vida social.	LIVRO DE REGISTRO DAS FORMAS DE EXPRESSÃO: são inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas, audiovisuais, os jogos e brincadeiras populares.	LIVRO DE REGISTRO DOS LUGARES: são inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se encontram e reproduzem práticas culturais coletivas que constituam referência cultural para a população.
--	---	---	---

Fonte: Lei nº 16.426/2018, art. 4º.

Art. 5º São partes legítimas para requerer a abertura do processo de RPCI-PE:

I - a Secretaria de Cultura;

II - a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco;

III - o Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural - CEPPC;

IV - o Conselho Estadual de Política Cultural - CEPC-PE;

V - a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE;

VI - as Prefeituras Municipais;

VII - as Câmaras Municipais;

VIII - as entidades e associações civis dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos, com objeto cultural

e com atividades comprovadas na área cultural (figura 4) nos últimos 3 (três) anos; e

IX - qualquer cidadão.

O trâmite para abertura do processo de registro se assemelha ao do tombamento, sendo necessário que o requerente reúna a documentação mais precisa acerca do bem a ser registrado, com as informações históricas, referências documentais e anuência da comunidade diretamente envolvida com o bem cultural.

A etapa que sucede a aprovação do registro do bem cultural é o processo de salvaguarda. Como salvaguarda, entendem-se as medidas que visam garantir a viabilidade do patrimônio cultural imaterial, como a “iden-

Figura 4 – Etapas do processo de registro do Patrimônio Cultural Imaterial no Estado



Fonte: Fundarpe.

tificação, a documentação, a investigação, a preservação, a promoção, a valorização, a transmissão e revitalização deste patrimônio em seus diversos aspectos”.²⁵

Um dos principais fundamentos do processo de salvaguarda é a continuidade da prática objeto do registro. Em Pernambuco, a legislação estabelece como competência da Secretaria de Cultura e da Fundarpe o planejamento e a execução de ações que viabilizem a manifestação, bem como a ampla divulgação e promoção do bem cultural, incluindo-o em ações e programas governamentais já existentes.

No entanto, além da competência dos órgãos estatais, a legislação vigente assegura a participação das comunidades, dos grupos e indivíduos que criam, mantêm ou transmitem esse patrimônio no processo de salvaguarda, uma vez que eles passam a ocupar papel central na preservação como os maiores detentores de conhecimento sobre o bem.

Diferentemente do processo de tombamento, o registro do patrimônio imaterial, devido ao seu caráter mutável, deve ser revalidado a cada 10 anos para o acompanhamento da evolução e das transformações da manifestação cultural e consequente revalidação do título. As mudanças observadas nesse processo são fundamentais para que sejam adequadas as ações de salvaguarda direcionadas àquele bem, a fim de melhor protegê-lo e promovê-lo.²⁶

Vale ressaltar que após o processo de revalidação, mesmo que o bem não mais exista, o registro será mantido para que as gerações futuras tenham a oportunidade de conhecer uma manifestação que se fez importante para a formação da sociedade.

[...] mais ainda do que qualquer outro, o patrimônio imaterial nasce, vive e morre. Intimamente associado à vida cotidiana das pessoas, não se poderia congelá-lo, nem perenizá-lo por decreto. Gostos, necessidades, modos de vida, valores e representações sempre evoluíram e continuarão a fazê-lo e, se uma comunidade abandona uma prática social, não há como se opor. O que pode ser feito [...] é, por um lado, inventariar, estudar e conservar e, por outro, oferecer reconhecimento social aos detentores desse patrimônio para que tenham reconhecida sua importância, convidando-os a perpetuá-lo e transmiti-lo às novas gerações que, por sua vez, terão tomado consciência de seu valor.²⁷

Como parte fundamental da política de proteção, o Decreto Estadual nº 47.129/2019, que institui o Programa de Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, trata mais diretamente dos princípios e das diretrizes para a implantação e execução de políticas públicas, que seguem quatro linhas de atuação: mobilização social e alcance da política; gestão participativa; difusão e valorização, e produção e reprodução cultural, que engloba as ações voltadas para as condições materiais de produção do bem cultural, bem como a proteção à propriedade intelectual e a ocupação e adequação de espaços físicos.

O texto ressalta em diversos artigos a necessidade da participação social e, sobretudo, dos detentores dos bens culturais na elaboração das políticas de proteção.

²⁵ Lei nº 16.426, de 27 de setembro de 2018. Art. 1º, § 3º.

²⁶ Lei nº 16.426, de 27 de setembro de 2018. Arts. 15 e 16.

²⁷ LÉVI-STRAUSS, Laurent. *Patrimônio imaterial e diversidade cultural: o novo decreto para a proteção dos bens imateriais*. IN: O Registro do Patrimônio Imaterial. Brasília: MinC/ Iphan, p. 81. 2006.

²⁸ Dados atualizados até o dia 7 de agosto de 2023. Vale ressaltar que os títulos são concedidos aos artistas ainda em vida, atendendo a requisito previsto na legislação.

5.1 Patrimônio Vivo do Estado de Pernambuco

Em Pernambuco, legislação relacionada ao patrimônio imaterial foi publicada antes das já citadas leis de salvaguarda com o objetivo de valorizar os próprios detentores dos bens culturais. A Lei nº 12.196, de 2 de maio de 2002, institui o Registro do Patrimônio Vivo a fim de reconhecer as pessoas ou grupos representantes da cultura popular e tradicional do Estado, que detenham conhecimentos ou técnicas necessárias para a produção e preservação dessa cultura.

O Decreto nº 27.503, de 27 de dezembro de 2004, que regulamenta a lei, estabelece a prioridade de reconhecimento para os artistas, criadores, personagens, símbolos e expressões ameaçados de desaparecimento ou extinção pela falta de apoio material ou incentivo financeiro por parte do poder público ou da iniciativa privada.

O artigo 2º da Lei 12.196/2002 indica os requisitos para habilitação à inscrição como Patrimônio Vivo, e entre eles está a necessidade de residir no Estado há mais de 20 anos e ter comprovada participação em atividades culturais pelo mesmo período.

Além da inscrição direta de pessoas ou grupos, também podem requerer a abertura do processo de registro a Assembleia Legislativa de Pernambuco, as câmaras de vereadores dos municípios pernambucanos e as entidades sem fins lucrativos, sediadas no Estado, que estejam constituídas há pelo menos dois anos nos termos da legislação civil e que incluam entre as suas finalidades a proteção ao patrimônio cultural ou artístico estadual, vedada a autoindicação. Cada legitimado pode indicar um artista por ano. Serão registrados anualmente 10 artistas, podendo o Estado manter até 90 inscrições ativas.

As indicações são apreciadas por comissão especial, composta por cinco membros designados pelo secretário de Cultura do Estado com o objetivo de elaborar relatório acerca da idoneidade, do histórico e do mérito cultural da candidatura. O Conselho Estadual de Preservação ao Patrimônio Cultural (CEPPC) também avalia os candidatos.

Após a habilitação como Patrimônio Vivo, o agraciado receberá bolsa de incentivo financeiro, além de apoio e veiculação de atividades e projetos. Entre os deveres decorrentes da inscrição está a participação em cursos promovidos pelo Estado no qual serão transmitidos aos alunos ou aos aprendizes os conhecimentos e as técnicas das quais forem detentores.

Entre os 85 patrimônios vivos²⁸ de Pernambuco, sendo 54 pessoas físicas e 31 grupos, estão artistas como Lia de Itamaracá, Selma do Coco, Claudionor Germano e J. Borges, bem como os grupos culturais Homem da Meia-Noite e Maracatu Leão Coroado.

5.2 O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO IMATERIAL

Como observado anteriormente, Pernambuco acompanhou a tendência nacional tardia de reconhecer e registrar o seu patrimônio imaterial. No entanto, antes da publicação da Lei nº 16.426/2018, o Poder Legislativo Estadual editou diversas normas conferindo título de Patrimônio Cultural Imaterial a elementos culturais de Pernambuco, seguindo prerrogativa constitucional prevista no artigo 24, VII, da Carta Magna, que estabelece competência legislativa concorrente para dispor sobre a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

De 2008 a 2018, foram concedidos pela Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) 30 títulos de patrimônio cultural imaterial²⁹, contemplando uma diversidade de elementos e expressões como o bolo de rolo, os Papangus de Bezerros, o Carnaval de Olinda, a Capoeira e o Mangubeat.

Já a Fundarpe e União possuem 14 bens registrados e outros 20 em exame, o que revela a atuação mais enfática do Poder Legislativo na proteção aos bens ao longo dos últimos anos. Entre os bens registrados pelo Poder Executivo estão a Feira de Caruaru (Livro de Registro dos Lugares), o Ofício dos Mestres de Capoeira (Livro de Registro dos Saberes) e a Literatura de Cordel (Livro de Registro das Formas de Expressão).

Além da previsão constitucional, as leis de iniciativa do Poder Legislativo acerca da concessão de título de patrimônio cultural imaterial também estavam regulamentadas no Regimento Interno da Alepe. Contudo, com as alterações trazidas pela Lei nº 16.248/2018, o Regimento Interno e o trâmite dos projetos sobre o tema precisaram ser alterados na sessão legislativa de 2020.

Como a nova lei elencou a Assembleia Legislativa no rol dos legitimados a requerer a abertura do processo de registro, os parlamentares passaram a apresentar projetos de resolução, submetendo a indicação do registro de determinado bem, sendo seguido o trâmite previsto na legislação e tratado no presente capítulo.

Até a data final de elaboração deste artigo³⁰, a Alepe havia submetido a indicação de 37 registros de patrimônio cultural imaterial entre 2020 e 2023, contemplando entre eles a Festa do Morro da Conceição, o forró, o cuscuz e o bolo de noiva pernambucano.

Outra importante participação do Poder Legislativo na proteção ao patrimônio cultural foi a edição da Lei nº 14.852/2012, que dispõe sobre a preservação e os procedimentos de tombamento e de registro do Patrimônio Cultural de Origem Africana no Estado de Pernambuco, conferindo prioridade nos processos de tombamento aos documentos, obras, objetos e sítios detentores de remissão histórica dos antigos quilombos e antigos terreiros de candomblé.

A lei também prevê como política de preservação o levantamento, inventário, catálogo, registro, recolhimento e restauração das obras dos monumentos, dos objetos e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural de origem africana; além do incentivo à doação de documentos particulares e manutenção daqueles que permanecem com os mesmos, desde que seja permitida a visitação e pesquisa.³¹

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

²⁹ Busca realizada no portal Alepe Legis com a expressão "Patrimônio Cultural Imaterial", em 7 de agosto de 2023.

³⁰ Dados atualizados até 7 de agosto de 2023.

³¹ Lei nº 14.852, de 29 de novembro de 2012. Art. 4º.

A complexidade da preservação do patrimônio cultural brasileiro pôde ser observada desde a trajetória para a elaboração de um conceito que abrangesse tantos os bens materiais quanto os imateriais do país até a construção das atuais políticas de preservação que contemplem todas as especificidades dos bens a serem protegidos.

Esse longo processo pode ser justificado pela infirmitude de fatores que envolvem a preservação do patrimônio. Preservar os bens significa um resgate à memória e à identidade cultural de indivíduos, grupos ou nações, nos seus mais diversos reconhecimentos.

Elaborar e discutir políticas de proteção sem a presença direta desses, delegando a escolha de bens a técnicos ou especialistas, distancia a identificação dos indivíduos com o lugar onde residem e com os elementos culturais característicos da sua história. Políticas como o tombamento de edificações ou o registro de bens imateriais tornam-se inócuas sem a participação social, sem a vivência daquele patrimônio ou ainda sem a produção e promoção de conhecimento sobre o bem.

As políticas de preservação precisaram adaptar-se ao longo dos anos para inserir a sociedade como parte fundamental no processo de proteção. A política do patrimônio material, baseada no Decreto-Lei nº 25/37 e reformulada no ano de 2018, é a prova da necessidade de evolução e discussão permanente desses instrumentos.

Do mesmo modo, o processo de salvaguarda do patrimônio imaterial também representa uma tentativa de incluir a sociedade e os detentores de bens culturais no centro da formulação das políticas, além de contemplar a diversidade cultural tão representativa da sociedade brasileira, mas que por muitos anos foi excluída dos instrumentos de proteção.

Em Pernambuco, a composição do Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural com integrantes da sociedade civil, representantes de segmentos culturais, mostra-se como um grande avanço no campo da participação social. No entanto, é preciso criar novos espaços de diálogo e mecanismos que promovam a inserção da sociedade nessa discussão, a exemplo de fóruns e seminários em escolas e universidades com ampla divulgação nos meios de comunicação.

Em resumo, a gestão compartilhada do patrimônio pode ser a base para a construção de um processo inclusivo e equânime, que confira maior participação aos mais diversos segmentos sociais que detêm interesse na preservação de sua história e identidade cultural. ■

4

HISTÓRICO E TRANSFORMAÇÕES DAS RENEGOCIAÇÕES DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS COM A UNIÃO

Guilherme Stor de Aguiar¹

Resumo: Este artigo fornece uma visão geral sobre a renegociação das dívidas estaduais com o governo federal. O texto abrange as origens históricas da dívida estadual, que aumentou à medida que o poder de arrecadação dos estados diminuiu nas décadas de 1970 e 1980. A partir disso, detalha a consecução do amplo plano de renegociação das dívidas estaduais realizado na década de 1990, com a edição da Lei Federal nº 9.496/1997. Após destacar a importância desse programa de renegociação implementado pela União, o artigo também discute os desafios enfrentados pelos estados para conseguir realizar o pagamento da nova dívida pactuada. O texto destaca a controvérsia em torno dos termos contratuais e da indexação das dívidas, que impossibilitavam a quitação do saldo devedor. O artigo conclui enfatizando a importância de encontrar soluções que permitam aos estados equilibrar suas finanças em relação a dívidas antigas ao mesmo tempo que viabilizem a realização de investimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura.

Palavras-chave: Renegociação. Dívida Estadual. Histórico. PAF.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFPE. Especialista em Contabilidade e Controladoria Governamental pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A renegociação das dívidas dos estados com a União tem sido um tema recorrente na história econômica do Brasil. Ao longo das últimas décadas, o país testemunhou diversas transformações nas políticas de renegociação de dívidas estaduais, moldadas por fatores políticos, econômicos e sociais. Essas renegociações desempenham um papel fundamental na estabilização das finanças estaduais, bem como na busca de um equilíbrio fiscal que favoreça tanto as unidades federativas quanto o governo federal.

Desde a redemocratização, que culminou na Constituição Federal de 1988, ficou clara a necessidade de controlar as sempre crescentes dívidas estaduais. A partir desse diagnóstico, surgiram intensas negociações entre os estados e o governo central que resultaram em uma ampla renegociação das dívidas estaduais em 1997, após algumas iniciativas frustradas.

Esse programa possibilitou a redução no valor das dívidas, o alongamento dos prazos de pagamento e a diminuição das taxas de juros, de forma a aliviar o peso das dívidas sobre os orçamentos estaduais.

Apesar do sucesso inicial dessa renegociação, considerando o vasto escopo das dívidas englobadas, uma série de dificuldades foram materializadas no decorrer do tempo. Por exemplo, alguns termos contratuais originaram certa polêmica, principalmente em relação aos indexadores das dívidas, que muitas vezes favoreciam a União em detrimento dos estados.

Além disso, muitos estados levaram a cabo gestões fiscais imprudentes ao longo dos anos, de forma que tiveram suas situações financeiras muito agravadas e, conseqüentemente, apresentaram sérias dificuldades para honrar os compromissos firmados na renegociação com a União. Mais recentemente, a chegada inesperada da pandemia de Covid-19 trouxe novos desafios para o equilíbrio fiscal das unidades federativas.

Todas essas questões levaram à necessidade de novas pactuações nos termos da dívida negociada dos estados com o governo federal por meio de atualizações legislativas, que buscaram encontrar soluções de conciliação entre a recuperação econômica e a sustentabilidade das finanças estaduais.

O presente artigo tem, portanto, o objetivo de analisar o histórico e as transformações das renegociações das dívidas dos estados com a União. Para atingir esse propósito, divide-se em quatro tópicos, além dessa rápida introdução.

A próxima seção busca contextualizar o histórico político e econômico que levou ao descontrole das dívidas estaduais até o final da década de 1990. O tópico subsequente trata de forma mais específica da renegociação realizada em 1997, por meio da Lei Federal nº 9.496/1997. Segue-se uma análise das alterações das condições de pagamento realizadas mais recentemente,

a partir de 2016. Encerra-se o artigo tecendo-se algumas considerações finais.

2. HISTÓRICO DAS RENEGOCIAÇÕES DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS COM A UNIÃO

Ao final de 2022, a União era credora de mais de dois terços do valor total das dívidas dos estados somadas, conforme dados do Banco Central do Brasil (Bacen).

Tabela 1 – Composição das dívidas consolidadas dos estados (dez/2022)

COMPONENTE	R\$ BILHÕES	%
Dívida com a União	683,34	68,80%
Renegociações da dívida antiga	559,6	56,3%
Outras dívidas junto à União	123,74	12,5%
Dívida bancária	174,27	17,5%
Dívida externa	133,65	13,5%
Demais dívidas	2,11	0,2%
Total da dívida dos estados	993,37	100%

Fonte: Bacen, Tabelas Especiais.

Observa-se que, em relação às dívidas estaduais junto à União (R\$ 683,34 bilhões), grande parte (R\$ 559,60 bilhões ou 81,9%) refere-se à renegociação de dívidas antigas. Cabe apontar, portanto, que parte significativa do saldo atual da dívida dos estados brasileiros com o governo federal remonta há algumas décadas. Artigo da revista Em Discussão, do Senado Federal, de julho de 2013, aponta que:

As dívidas dos estados e dos municípios começaram a se cristalizar na década de 70, quando a gestão tributária centralizadora da União no regime militar comprometia a capacidade de gerar receita dos governos subnacionais. Os empréstimos externos se destacavam como principal fonte de financiamento dos estados, mas, naquele ambiente político e econômico, não prevaleciam as atuais normas de transparência e responsabilidade fiscal.²

Conforme o texto citado, a década de 80 continuou marcada por uma redução no poder de tributação dos entes subnacionais e a conseqüente maior dependência de receitas de operações de crédito.

O relatório final do Grupo de Trabalho para Analisar a Questão da Dívida dos Estados e Municípios com a União, instituído em 2012 pela Câmara dos Deputados, aponta que, naquela década, as principais fontes de financiamento dos estados passaram a ser:

- Os bancos estaduais, utilizados tão intensamente que muitos tiveram de ser socorridos pelo Banco Central.
- Emissão de títulos públicos estaduais no mercado

financeiro, mecanismo disponível principalmente para os estados mais desenvolvidos.

Foi a partir da década de 90, entretanto, que o montante das dívidas estaduais começou a fugir do controle. Rigolon e Giambiagi apontam que a dívida líquida de estados e municípios aumentou de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. Os autores explicam que esse aumento foi conseqüência indireta do lançamento do Plano Real, em 1995:

[...] devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores esses que aumentaram as despesas reais desses governos. Os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento econômico.³

Importante notar que, no final dos anos 80 e início dos anos 90, houve duas tentativas frustradas de renegociações das dívidas estaduais. Mencionam-se aqui as leis federais nº 7.976/1989 e nº 8.727/1993. Elas não funcionaram como esperado porque tratavam apenas da negociação da dívida de estados e municípios com a União e instituições federais, sendo que boa parte da dívida estava em poder da iniciativa privada.⁴

3. RENEGOCIAÇÃO DE 1997 (LEI Nº 9.496/1997)

Em 1997, inicia-se um grande processo de renegociação das dívidas estaduais. A base legal dessa renegociação dá-se no bojo da Lei Federal nº 9.496/1997, que “estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal”.

A lei em questão instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), que culminou em contratos de renegociação da dívida pública, firmados até 31 de maio de 2000, entre a União e cada um dos estados, com exceção do Amapá e de Tocantins. Essa medida englobou todos os passivos estaduais, incluindo aqueles não renegociados em 1989 e em 1993.

O Estudo Especial nº 12, da Instituição Fiscal Independente (IFI), órgão ligado ao Senado Federal, esclarece que:

Por meio da Lei nº 9.496, de 1997, o governo federal consolidou, assumiu e refinanciou o passivo estadual existente, inclusive dívida mobiliária junto ao mercado. Na prática, a União assumiu a posição dos estados como devedor junto ao mercado ao substituir o passivo estadual por

títulos federais. Ao mesmo tempo, passou a ser credora dos estados.⁵

Percebe-se que, a partir dessa renegociação, a União passou a ser credora de quase a totalidade das dívidas estaduais, tendo assumido, em contrapartida, os débitos desses entes subnacionais junto ao mercado.

Para fazer jus aos termos do PAF, os estados tiveram que assumir metas e compromissos relacionados a diversos indicadores de saúde fiscal, conforme ilustrado pela figura 1.

Figura 1 – Metas e compromissos para adesão ao PAF



Fonte: Lei Federal nº 9.496/1997. Elaboração própria.

Os termos da renegociação previam que os contratos deveriam ser pagos em 360 prestações mensais (30 anos), aplicados juros de 6% a 7,5% ao ano, a depender de cada contrato firmado, somado à atualização monetária com base na variação do IGP-DI.⁶

Além disso, o PAF reduziu severamente os mecanismos de endividamento que os estados utilizavam até então, pois durante toda a duração do contrato de refinanciamento eles:

- A) não poderão emitir novos títulos públicos no mercado interno;
- B) somente poderão contrair novas dívidas desde que permitidas no âmbito do PAF;
- C) não poderão atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários.

Tudo isso estava acompanhado, ao mesmo tempo, de um “vigoroso esforço de privatização dos bancos estaduais, que constituíam na época uma das mais importantes causas das dificuldades financeiras dos Estados”.⁷ Em Pernambuco, esse esforço envolveu a privatização do Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Bandepe) e a assunção de suas dívidas pelo governo estadual.

Importante trazer a conclusão de Rigolon e Giambiagi quanto à renegociação de 1997:

³ RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fábio. Brasil. Ministério da Fazenda. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Texto para discussão 69, julho de 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10676?&locale=pt_BR>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA (IBRE/FGV). Observatório de Política Fiscal. *Endividamento dos Estados e histórico de renegociações com o Tesouro Nacional*. 2019.

⁵ PELLEGRINI, Josué. Brasil. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente (IFI). *Relações financeiras entre União e Estados*. Estudo Especial nº 12, de 4 de março de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569377/EE12.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

⁶ Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia (FGV Ibre).

⁷ PIANCASTELLI, Marcelo e BOUERI, Rogério. Brasil. Ministério da Fazenda. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Dívida dos estados 10 anos depois*. Texto para discussão 1366, dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/TDs/td_1366.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

² BRASIL. Senado Federal. *Em Discussão* – Revista de Audiências Públicas do Senado Federal. Ano 4 – nº 16, julho de 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/acervo-historico/em-discussao>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Nos últimos anos, houve diversas tentativas de solução, por parte do governo federal, para os desequilíbrios financeiros dos governos estaduais. A recente renegociação das dívidas pode ser considerada como o corolário de uma seqüência de aperfeiçoamentos institucionais destinados a reduzir a disponibilidade de financiamento para os déficits estaduais. Esses aperfeiçoamentos incluíram a redução da capacidade de os bancos estaduais financiarem seus acionistas controladores; as restrições à expansão das dívidas bancária e mobiliária estaduais; a renegociação da dívida com os bancos oficiais federais; e a privatização de empresas estatais estaduais.⁸

Percebe-se que esse programa de renegociação de dívidas estaduais foi bem-sucedido em reduzir os níveis de endividamento. O gráfico 1, seguinte, aponta a evolução da relação entre a Dívida Fundada (ou Dívida Consolidada Bruta) dos estados e o PIB nacional desde o final do ano de 2001.

Observa-se uma queda contínua do peso das dívidas dos estados na economia nacional a partir de 2002, quando atingiu quase 20% do PIB, tendo se estabilizado desde o início dos anos 2010 em torno de 10%. Percebe-se um novo crescimento dessa relação a partir do ano de 2015, quando o país entrou em grave crise econômica, seguido de uma nova tendência de redução ao final de 2020.

Ao final de 2022, o montante da dívida estadual, como proporção ao PIB nacional, havia retornado ao seu menor patamar histórico.

Cabe analisar, ademais, a evolução da composição do endividamento estadual desde a implantação da renegociação das dívidas, conforme a tabela 2.

Percebe-se que, logo após a implementação da renegociação de 1997, finalizada em 2000, a União era credora de 87,3% do montante da dívida dos estados. A dívida bancária e a dívida externa desses entes, somadas, não ultrapassava 7% do total.

Duas décadas depois, a dívida com a União reduziu-se em quase 20 pontos percentuais. A dívida bancária

Tabela 2 – Evolução da composição da Dívida Fundada dos estados

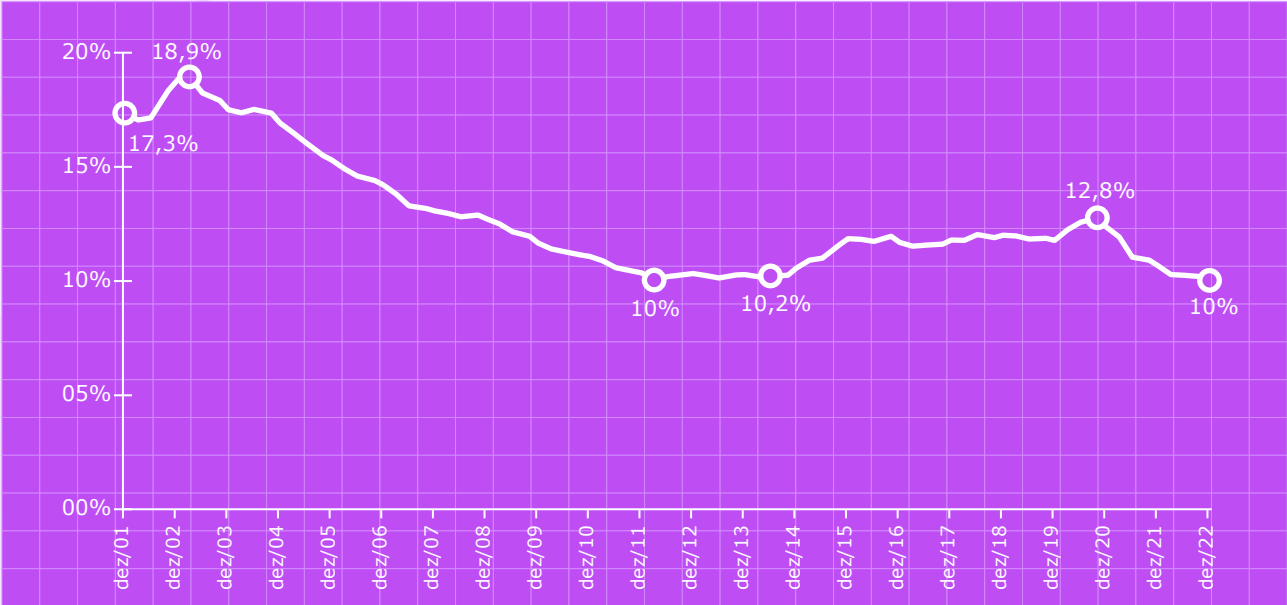
MÊS	COM A UNIÃO	COM BANCOS	DÍVIDA EXTERNA	OUTRAS ¹
2001	87,3%	1,8%	4,9%	6%
2002	85,4%	1,6%	6,5%	6,5%
2003	88%	1,5%	5,5%	5%
2004	89,4%	1,6%	4,8%	4,2%
2005	91,3%	1,8%	3,9%	3%
2006	92,3%	1,9%	3,7%	2,2%
2007	93,7%	1,8%	3%	1,5%
2008	92,6%	1,8%	4,1%	1,5%
2009	92,2%	3,2%	3,7%	0,9%
2010	90,5%	4,4%	4,4%	0,7%
2011	89,2%	4,9%	5,2%	0,7%
2012	85,2%	6,9%	7,3%	0,6%
2013	79,7%	10,1%	9,6%	0,6%
2014	73,2%	14,1%	12,2%	0,6%
2015	68,5%	15%	16%	0,5%
2016	70,1%	16,2%	13,3%	0,4%
2017	69,2%	17,3%	13,1%	0,4%
2018	67,7%	17,7%	14,2%	0,4%
2019	67,6%	18,2%	13,8%	0,4%
2020	65,7%	18,3%	15,7%	0,3%
2021	65,3%	18,7%	15,7%	0,2%
2022	68,8%	17,5%	13,5%	0,2%

Fonte: Bacen, Tabelas Especiais.
¹ Conforme dados do Bacen, inclui protocolo financeiro Brasil/França, BIB e dívidas de médio e longo prazo.

e a dívida externa, por outro lado, respondem hoje por mais de 30% da dívida dos estados.

Outra questão importante dessa renegociação é que a Lei nº 9.496/1997 estabeleceu limite máximo de comprometimento da receita estadual para atendimento do serviço da dívida (juros + amortização) refinanciada.

Gráfico 1 – Relação entre a Dívida Fundada dos estados e o PIB nacional



Fonte: Bacen, Tabelas Especiais. IBGE, Contas Nacionais Trimestrais.

⁸ RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fábio. Brasil. Ministério da Fazenda. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Texto para discussão 69, julho de 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10676?&locale=pt_BR>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Esse limite foi definido em cada contrato firmado, variando de 11% a 15% da receita líquida do estado.

O intuito desse dispositivo era evitar que o montante a ser pago mensalmente de serviço da dívida estrangulasse as finanças estaduais. Entretanto, essa regra acabou gerando um outro problema para os estados: o valor pago mensalmente não era capaz de diminuir o montante do saldo devedor.

Tome-se o exemplo hipotético de um empréstimo em que determinada parcela mensal foi calculada no valor de R\$ 1.000, sendo R\$ 500 referentes a juros e os outros R\$ 500 relacionados à amortização do saldo devedor. Se, por algum motivo contratual, o tomador do empréstimo limita-se a pagar R\$ 650 nesse mês, notamos que os juros estarão cobertos em sua totalidade (R\$ 500), mas apenas 30% (R\$ 150) do valor devido de amortização será pago. Nessa situação, o saldo devedor irá aumentar mesmo com o pagamento tendo sido realizado nos termos do contrato.

Esse tem sido, justamente, o cenário de muitos estados, que viram o saldo devedor da renegociação de 1997 crescer continuamente apesar de eles realizarem os devidos pagamentos mensais, em conformidade com as condições pactuadas.

Tomemos como exemplo o Estado de Pernambuco. A tabela 3 evidencia os pagamentos anuais realizados pelo estado no âmbito desse programa de renegociação desde 2000, bem como o saldo devedor ao final de cada exercício. Pernambuco assinou contrato com a União para participar do PAF ainda no final de 1997, tendo dívidas incorporadas ao acordo até o ano de 1999, de forma que apenas ao final de tal ano tem-se o valor do saldo devedor a ser pago pelo Estado nos termos desse programa.

Ao final de 1999, Pernambuco possuía um saldo devedor advindo dessa renegociação de R\$ 2,05 bilhões. Decorridos mais de 20 anos, o saldo devedor ainda era de R\$ 3,61 bilhões, ao final de 2022. Ressalte-se que, nesse período, o estado pagou R\$ 5,99 bilhões com serviços dessa dívida.

Também vale comentar que quase 60% do valor da dívida acordado ao final de 1999 era oriundo de débitos do Bandepe. Conforme os dados do STN, essa parcela da dívida oriunda do Bandepe ainda respondia por quase 90% do saldo devedor registrado em 2016, quando os saldos das diferentes origens foram consolidados e passaram a ser tratados como um valor só.

Nota-se, ademais, uma redução nos valores pagos a partir do ano de 2016, em comparação aos pagamentos realizados nos anos anteriores. Essa redução vai ser mais bem explicada no próximo tópico, que trata de novas renegociações ocorridas em anos recentes.

Voltando a análise para o fenômeno do saldo devedor sempre crescente, observa-se que os termos do contrato assinado por Pernambuco, ainda em 1997, definiam um limite mensal que poderia ser comprometido com os serviços da dívida de 11,5% da receita líquida do Estado. Além disso, previu um indexador do saldo devedor de 6% ao ano mais a variação do IGP-DI.

Cabe aqui trazer notícia veiculada na Folha de São Paulo⁹ ainda no ano de 2003, de forma a evidenciar que esse problema já era conhecido desde os primeiros anos de vigência da renegociação em questão:

Os Estados brasileiros não estão conseguindo diminuir o valor da dívida que têm com o governo federal e com o sistema financeiro nacional, mesmo pagando regularmente

⁹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1301200311.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Tabela 3 – Histórico da dívida renegociada por Pernambuco junto à União

ANO	PAGAMENTOS	SALDO DEVEDOR (R\$ MILHÕES)
1999	-	2.050,69
2000	258,10	2.220,89
2001	239,32	2.260,16
2002	266,17	2.641,43
2003	278,36	2.797,10
2004	290,86	3.022,45
2005	368,79	2.886,07
2006	417,00	2.737,11
2007	351,4	2.725,92
2008	390,61	2.804,38
2009	398,38	2.518,36
2010	243,51	2.720,57
2011	266,51	2.771,92
2012	281,37	2.858,17
2013	299,46	2.887,37
2014	315,76	2.864,41
2015	337,31	3.002,40
2016	112,63	3.281,80
2017	103,29	3.186,34
2018	188,14	3.267,82
2019	193,52	3.272,49
2020 ¹	32,55	3.344,65
2021	191,85	3.392,33
2022	162,38	3.609,59
Total	5.987,27	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
¹ Suspensão dos pagamentos no período mar-dez/2020 conforme Lei Complementar nº 173/2020.

te todas as parcelas relativas à repactuação dos débitos que fizeram a partir de 1997. [...] O grande problema para os Estados foi o salto registrado no indexador dos contratos com a União, o IGP-DI (Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna), um indicador muito influenciado pela variação do dólar. No período analisado, o IGP-DI teve alta de 17,4%, bem acima da variação do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), que foi de 8,45%. Além da correção pelo IGP-DI, a dívida também está sujeita a juros de 6% a 7,5% ao ano. Os dados do endividamento são do Banco Central e revelam a seguinte lógica predominante: como a parcela mensal que os Estados pagam está limitada a determinado teto de sua receita líquida (que varia entre 11% e 15%), o valor acaba servindo para o pagamento de apenas parte dos juros, sem amortização do principal.

Em resumo, dois pontos ajudam a explicar o aumento contínuo do saldo devedor mesmo com o pagamento em dia pelos estados:

- A limitação de comprometimento mensal da receita estadual com o pagamento dos serviços da dívida;
- O indexador escolhido para reajustar o saldo devedor, que acabou se mostrando demasiadamente alto nos anos que se seguiram à renegociação.

Esse segundo ponto deu início a uma longa discussão entre os estados e a União para rever os termos contratuais no sentido de modificar essa indexação. Os entes subnacionais argumentavam que o indexador utilizado se

descolou dos juros aplicados à própria dívida federal de longo prazo, criando um ganho para a União em prejuízo dos estados.

O artigo da revista Em Discussão mencionado anteriormente traz o posicionamento do secretário de Finanças da cidade de São Paulo em 2013, Marcos de Barros Cruz:

Ocorreu uma inversão completa. De um contrato onde, originalmente, havia um subsídio da União para os municípios poderem equilibrar as suas finanças, inverteu-se a lógica e se passou a ter um contrato onde a União tem uma margem de lucro muito grande.¹⁰

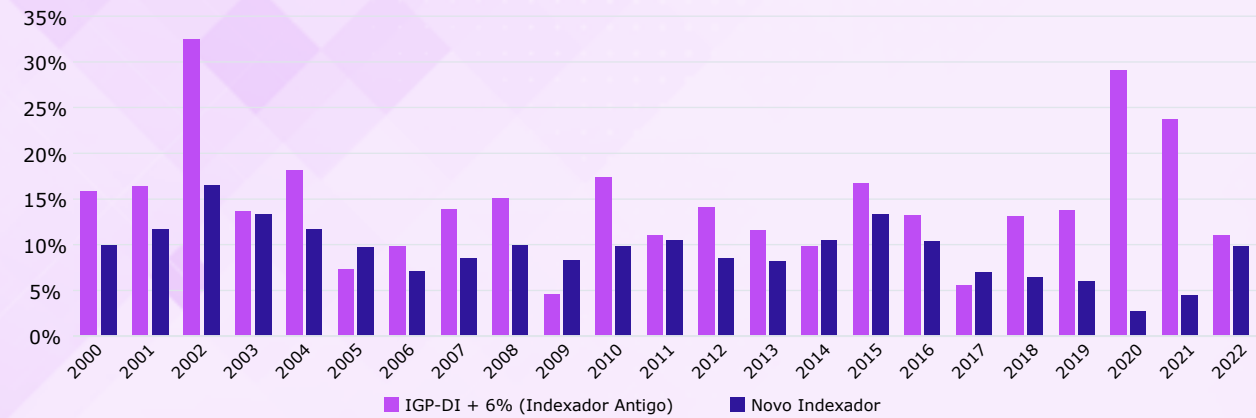
Esse sentimento era compartilhado pelos governos estaduais, que pressionavam a União por uma mudança na legislação.

Tal cenário levou à Lei Complementar Federal nº 148/2014, que estabeleceu novas condições para a indexação dos contratos de refinanciamento da dívida firmados entre a União, estados e municípios. A partir da promulgação dessa lei, os juros passaram à taxa de 4% ao ano, somados à atualização monetária calculada mensalmente pelo IPCA, limitados pela taxa Selic. Ou seja, hoje o indexador desses contratos é o menor desses dois valores apurados mensalmente:

- IPCA + 4% ao ano; ou
- Taxa Selic.

O gráfico 2 faz um exercício hipotético de comparação entre o indexador original e o novo indexador para todos os anos desde 2000.

Gráfico 2 – Comparação entre indexadores da dívida renegociada em 1997



Fonte: IBRE/FGV, IGP-DI. IBGE, IPCA. Bacen – Séries Temporais, Taxa Selic.

Nos 23 anos expostos no gráfico, o novo indexador seria benéfico aos estados em 19 deles. Num exercício hipotético considerando todo o período acima, o novo indexador teria correspondido a um reajuste de menos da metade do valor obtido utilizando-se o antigo critério.

Cabe apontar, por fim, que essa mesma lei complementar recalculou o passivo dos estados de modo a conceder um desconto na dívida equivalente à diferença entre o saldo existente ao fim de 2012 e o saldo resultante do cálculo retroativo com base apenas na taxa Selic. No caso de Pernambuco, esse desconto representou uma re-

dução de R\$ 275 milhões no seu saldo devedor, conforme cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional.¹¹

4. RENEGOCIAÇÕES RECENTES (2016, 2017, 2020 E 2021)

A renegociação de 1997 marca o sucesso do arcabouço da legislação de responsabilidade fiscal criada no final da década de 1990. Ora, tratou-se de um acordo de refinanciamento de dívidas que se manteve com poucas alterações por quase 20 anos. Como bem coloca o Texto para Discussão nº 1366 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): “Isto constitui, por si só, fato inusitado na história das finanças públicas brasileiras e, sobretudo, das finanças dos Estados brasileiros”.

A primeira mudança, que aconteceu de forma pontual, foi descrita já no tópico anterior e trata da revisão do indexador para a correção do saldo devedor ocorrida em 2014.

Alterações mais profundas nos termos da renegociação aconteceram apenas a partir do aprofundamento da crise econômica nacional que se iniciou em 2015. Deve-se ressaltar que essa crise causou a segunda maior recessão econômica desde que se dispõe de dados confiáveis¹², sendo sucedida pela mais lenta recuperação já registrada.

Naturalmente, essa situação gerou enorme pres-

são nas contas estaduais. Não foram raras, nos últimos anos, notícias indicando a falta de pagamento de governos estaduais a fornecedores e, até mesmo, a seus servidores.

No primeiro semestre de 2016, 19 estados obtiveram liminares em processos movidos perante o STF que permitiram o não pagamento de parcelas dos contratos de refinanciamento dos estados firmados sob a égide da Lei Federal nº 9.496/1997.

Esse cenário acarretou a promulgação da Lei Complementar Federal nº 156/2016, conhecida como “Plano de Auxílio aos Estados” ou, também, “Novo PAF”. Essa lei

é resultado de acordo federativo entre a União e os estados envolvendo:

- Renegociação dos termos dos contratos que envolvem a dívida pública estadual junto à União, de forma a alongar o prazo e trazer alívio temporário ao fluxo de caixa desses entes;
- Desistência, por parte dos estados, de ações judiciais que tenham por objeto a dívida renegociada, sendo causa de rescisão dos contratos a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações.

Conforme indica o Tesouro Nacional, 18 estados firmaram aditivos contratuais no âmbito dessa renegociação, num valor total de R\$ 458,9 bilhões renegociados de dívida com a União. Ainda no âmbito desse programa, 18 estados (não necessariamente os mesmos) tiveram renegociações com o BNDES autorizadas pelo Tesouro, somando 88 contratos no valor de R\$ 14,9 bilhões.¹³ Apenas três unidades da Federação não aderiram ao plano: Distrito Federal, Amazonas e Roraima.

Essa lei prevê uma série de benefícios aos que aderiram ao Novo PAF:

- Alongamento em 20 anos adicionais da dívida com a União;
- Parcelamento em 24 meses das parcelas não pagas por força de decisões do STF;
- Redução extraordinária das parcelas devidas entre julho de 2016 e junho de 2018, conforme a tabela 4. Em relação especificamente às renegociações en-

Tabela 4 – Redução extraordinária do pagamento da dívida renegociada

MÊS	REDUÇÃO DA PARCELA	MÊS	REDUÇÃO DA PARCELA
jan/16 a dez/16	100%	set/17	52,63%
jan/17	94,73%	out/17	47,36%
fev/17	89,47%	nov/17	42,10%
mar/17	84,21%	dez/17	36,84%
abr/17	78,94%	jan/18	31,57%
mai/17	73,68%	fev/18	26,31%
jun/17	68,42%	mar/18	21,05%
jul/17	63,15%	abr/18	15,78%
ago/17	57,89%	mai/18	10,52%
		jun/18	5,26%

Fonte: Lei Complementar nº 156/2016.

volvendo dívidas com o BNDES, previu-se o alongamento de dez anos adicionais para a quitação dos débitos.

Para Pernambuco, essa renegociação significou uma redução extraordinária de pagamentos no total de R\$ 441,52 milhões, entre julho de 2016 e junho de 2018. Além disso, o alongamento da dívida por mais 20 anos acabou por reduzir o valor da parcela mensal a ser paga, da casa dos R\$ 25 milhões para aproximadamente R\$ 16 milhões. Em relação à dívida junto ao BNDES, o Tesouro Nacional informa que Pernambuco renegociou o prazo de 39 contratos que somam R\$ 1,18 bilhão.

Em contrapartida aos benefícios desse plano de auxílio, o único compromisso de responsabilidade fiscal colocado para os estados foi a exigência de limitar o crescimento da despesa primária corrente (despesas com pessoal e custeio) à variação da inflação medida pelo IPCA nos exercícios de 2018 e 2019. Trata-se, portanto, de um

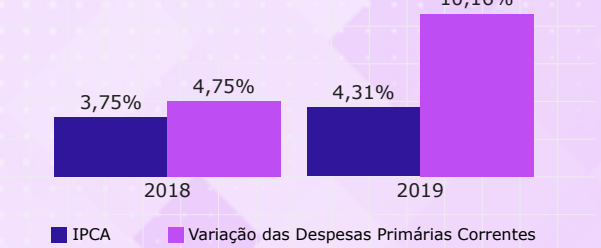
teto de gastos de dois anos para os estados que aderiram ao plano.

Caso os entes não cumprissem tal obrigação, em qualquer desses dois exercícios, eles perderiam o benefício do alongamento da dívida e ainda teriam que pagar, dentro de 12 meses, todo o benefício de redução do serviço da dívida que tiveram desde 2016.

Cabe, então, analisar o comportamento das despesas públicas do Estado de Pernambuco, de forma a verificar se essa limitação de crescimento foi respeitada. O gráfico 3 traz a verificação do cumprimento do teto de gastos nos dois exercícios de vigência da regra, 2018 e 2019.

Observa-se que Pernambuco não cumpriu a determinação do teto de gastos em nenhum dos dois anos de vigência dessa limitação. Cabe apontar que Pernambuco não foi um caso isolado. Dos 18 estados que assinaram o compromisso de estabelecer o teto de gastos, apenas oito estados conseguiram cumprir a limitação das despesas primárias correntes em 2018 e 2019.

Gráfico 3 – Verificação do cumprimento do teto de gastos



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2020, Tesouro Nacional.

Conforme estabelecido na Lei Complementar Federal nº 156/2016, portanto, Pernambuco deveria perder o direito ao alongamento do prazo da dívida, além de ter que devolver o valor referente à redução extraordinária de prestação mensal a que teve direito no período.

Conforme explicado anteriormente, isso significaria:

- Devolução, em 12 meses, de R\$ 441,5 milhões à União referentes à redução extraordinária nas parcelas de janeiro de 2016 a junho de 2018;
- Perda do direito de alongamento da dívida em mais 20 anos, acarretando o aumento da parcela referente aos serviços da dívida de R\$ 16,3 milhões para R\$ 25,3 milhões mensais.

Contudo, com a chegada repentina da pandemia da Covid-19, a União concebeu a Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Com base no regramento desse programa, os valores elencados acima, decorrentes do não cumprimento do teto de gastos, não precisariam ser pagos até dezembro de 2020. Não só isso, os estados também ficaram desobrigados de realizar qualquer pagamento da parte ordinária do serviço da dívida.

Em relação a esses benefícios temporários:

- Os valores ordinários do serviço da dívida não pagos ao longo de 2020 foram incorporados ao saldo devedor dos contratos em janeiro de 2022;
- Os valores devidos pelo não cumprimento do teto de gastos, estabelecido na Lei Complementar nº 156/2016, deveriam voltar a ser pagos a partir de janeiro de 2021.

¹⁰ Edição de julho de 2013 da revista Em Discussão, do Senado Federal.

¹¹ Nota Técnica de 12/04/2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas-e-pareceres/2016/nota-tecnica-2016-04-12-avaliacao-do-impacto-fiscal-da-decisao-preliminar-do-stf-sobre-os-mandados-de-seguranca-34023-sc-e-34110-rs.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

¹² O Comitê de Datação de Ciclos Econômicos da Fundação Getúlio Vargas (Codace/FGV) iniciou a datação dos ciclos econômicos no início da década de 1980.

Em janeiro de 2021, entretanto, foi aprovada a Lei Complementar nº 178/2021, que possibilitou àqueles estados que descumpriram a limitação de despesas em 2018 e 2019 nova repactuação dos valores devidos. Nesse sentido, essa lei estabeleceu a suspensão, até o final de 2021, da aplicação das penalidades decorrentes do descumprimento do teto de gastos.

Tabela 5 – Critérios originais para pedido de adesão ao RRF

REQUISITOS	CRITÉRIO		OBSERVAÇÃO
I	Despesas com pessoal, juros e amortização	> 70% da RCL	Todos os critérios eram necessários para adesão ao RRF
II	Obrigações Contraídas	> Disponibilidades de caixa de recursos sem vinculação	
III	RCL	< Dívida Consolidada	

Fonte: Texto original da Lei Complementar Federal nº 159/2017.

Mais especificamente, a Lei Complementar nº 178/2021 permitiu que os estados que não cumpriram o teto de gastos escolhessem uma das seguintes opções:

- 1) Converter as penalidades decorrentes do descumprimento da limitação de despesas em recálculo, com encargos de inadimplência, dos valores não pagos à União e imputação desse montante ao saldo devedor principal da dívida;
- 2) Converter as penalidades decorrentes do descum-

abrangeu o Estado de Pernambuco. Trata-se do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados (RRF), instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, destinado apenas aos entes com situação fiscal mais crítica, que apresentassem, no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao RRF, os critérios elencados na tabela 5 de forma cumulativa.

Por se tratar de um conjunto muito restritivo de condições fiscais deterioradas, apenas o Rio de Janeiro havia logrado aderir a esse regime na sua versão inicial. Essa dificuldade levou a Secretaria do Tesouro Nacional a propor mudanças nas regras desse regime especial, por meio da Lei Complementar nº 178/2021, já mencionada anteriormente.

A partir dessas inovações, os critérios para que os entes aderissem a tal regime passaram a ser:

Tabela 6 – Novos critérios para pedido de adesão ao RRF

REQUISITOS	CRITÉRIO		OBSERVAÇÃO
I	Despesas Correntes	> 95% da RCL	Critérios necessários para adesão ao RRF
	Despesa com Pessoal	> 60% da RCL	
II	Obrigações Contraídas	> Disponibilidades de caixa de recursos sem vinculação	Critério necessário para a suspensão do pagamento de dívida
III (Opcional)	RCL	< Dívida Consolidada	

Fonte: Lei Complementar Federal nº 159/2017, com alterações realizadas pela Lei Complementar Federal nº 178/2021.

primento da limitação de despesas em compromisso de adimplemento com a União, referente ao PAF, para os três exercícios de 2021 a 2023, disponível somente para os entes que não tenham usufruído do benefício de redução extraordinária das parcelas (tabela 4);

- 3) Prolongar a validade do teto de gastos para os exercícios de 2021 a 2023, em relação às despesas primárias correntes em 2020.

Pernambuco, assim como a maioria dos demais estados¹⁴, elegeu a primeira opção elencada acima. De tal forma, o Estado assinou, em 31 de dezembro de 2021, termo aditivo prevendo que os valores devidos pelo não cumprimento do teto de gastos fossem acrescidos ao saldo devedor e deverão ser pagos de forma diluída ao longo do restante do contrato, compondo agora o cálculo das prestações mensais.

Por fim, comenta-se rapidamente sobre outro plano de renegociação ocorrido no exercício de 2017 que não

A verificação dos dois primeiros critérios passou a ser suficiente para que determinado estado possa pedir a adesão ao RRF, contudo ele ainda não terá direito ao benefício de redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas com a União. Para tanto, o ente deve, também, estar enquadrado no terceiro critério listado.

Diante dessas mudanças nas regras trazidas pela Lei Complementar nº 178/2021, os estados do Rio de Janeiro, de Goiás e do Rio Grande do Sul completaram o processo de adesão ao RRF, enquanto o pedido de adesão do Estado de Minas Gerais encontra-se em processo de tramitação.¹⁵

Entre os benefícios garantidos pelo regime, está o da redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas com a União, pelo prazo de até nove anos. Além disso, a União poderá pagar, em nome do estado, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais que

Tabela 7 – Resumo das medidas impostas ao estado que aderir ao regime

CRIAÇÃO DE LEI ESTADUAL PREVENDO:	VEDAÇÃO ENQUANTO DURAR O RRF:
Alienação de participação em empresas públicas ou sociedades de economia mista	Criação de despesa obrigatória de caráter continuado
Instituição do regime de previdência complementar e adoção das demais regras previdenciárias aplicáveis aos servidores da União	Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória
Redução de pelo menos 20% dos incentivos e benefícios fiscais que acarretem renúncia de receitas	Concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita
Revisão do regime dos servidores públicos estaduais para suprimir benefícios não previstos no regime dos servidores públicos da União	Empenho ou contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para áreas de demonstrada utilidade pública
Instituição de regras para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA	Celebração de qualquer tipo de instrumentos que envolva a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil
Autorização para realizar leilões de pagamento, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas	Contratação de operações de crédito e recebimento ou concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do próprio RRF
Adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente para toda a administração direta, indireta, fundacional e empresas estatais dependentes	Alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação
	Criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza

Fonte: Lei Complementar Federal nº 159/2017, com alterações realizadas pela Lei Complementar Federal nº 178/2021.

foram garantidas pela União, sem executar as contragantias correspondentes. Reforça-se que tais benefícios só estão disponíveis para os estados que se enquadrem na exigência adicional explicitada no item III, da tabela 6.

Além disso, fica suspensa a aplicação de diversos dispositivos da LRF, como as sanções previstas nos casos de descumprimento dos limites para despesa com pessoal (art. 23 da LRF); os requisitos de adimplência com a União e de observância de limites da dívida consolidada e de operações de crédito para recebimento de transferências voluntárias (art. 25, §1º, alíneas “a” e “c”; da LRF); e as exigências para recondução da dívida consolidada para dentro do limite previsto (art. 31 da LRF). Também ficam afastados quaisquer requisitos legais para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela LRF para a realização de operações de crédito. Os benefícios desse parágrafo são aplicados, inclusive, aos estados que estejam enquadrados apenas nas duas primeiras condições da tabela 6.

Em contrapartida aos diversos benefícios listados acima, os entes que aderirem a esse regime deverão adotar uma série de medidas restritivas. A tabela 7 resume as principais:

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou esclarecer o histórico, as condições e as transformações das dívidas estaduais que foram renegociadas com o governo federal.

De um lado, tratou-se de historiar a origem da dívida estadual, que aumentou à medida que o poder arrecadatário dos estados diminuía ao longo das décadas de 70

e 80. Mostrou-se que a renegociação ocorrida em 1997 foi um marco importante no histórico das dívidas estaduais, quando a União assumiu grande parte dos débitos dos entes subnacionais junto ao mercado.

Observou-se, porém, um problema decorrente dessa renegociação: apesar dos pagamentos mensais dos estados ocorrerem como deveriam, o saldo devedor continuou crescendo ao longo dos anos. Pernambuco, por exemplo, viu seu saldo devedor saltar de R\$ 2,05 bilhões em 1999 para R\$ 3,27 bilhões ao final de 2018, mesmo tendo dispendido R\$ 5,41 bilhões em parcelas mensais durante todo o período.

Abordaram-se, ainda, as importantes alterações ocorridas em anos mais recentes que modificaram os termos dessa renegociação de forma a aliviar o fluxo de caixa dos entes subnacionais frente à crise econômica que se instaurou a partir de 2015, além de tentar aliviar os impactos financeiros da pandemia da Covid-19 nos estados.

No cenário recente de incertezas econômicas e complexidades políticas, a questão das renegociações das dívidas dos estados com a União permanece relevante. Nesse contexto, é fundamental examinar o histórico dessas renegociações, identificar lições aprendidas e avaliar perspectivas futuras que levem em conta a estabilidade econômica e o bem-estar da população.■

¹⁴ Dos dez estados que não cumpriram o teto de gastos, sete selecionaram a primeira opção (incluindo Pernambuco), um estado elegeu a segunda opção e um estado a terceira. O Estado de Santa Catarina não fez nenhuma opção, pois entrou com uma ação no STF para suspender a aplicação da penalidade por descumprimento do teto.

¹⁵ Cabe salientar que a conclusão do processo de adesão ao RRF por esses estados deu-se ao longo do exercício de 2022, de forma que ainda não é possível verificar se eles estão respeitando as determinações previstas.

5

QUESTÕES CONTROVERSAS RELATIVAS AO HOMESCHOOLING

Ivan Pessoa Holanda¹

Resumo: Ensino domiciliar e *homeschooling* são termos que designam a situação na qual os pais ou tutores optam por prestar o ensino básico de seus filhos ou tutelados no próprio ambiente doméstico, seguindo normas pedagógicas específicas. Trata-se de um fenômeno que tem crescido nas últimas décadas em todo o mundo e que tem suscitado muitas discussões em nosso país. Este artigo visa apresentar de modo sucinto diversas questões ligadas ao ensino domiciliar, partindo da origem dessa modalidade e trazendo a situação atual, além de detalhar argumentos que sustentam pontos controversos. Ao final, também serão abordados brevemente aspectos que possam ligar o isolamento social ao *homeschooling*, uma vez que a pandemia causada pelo Covid-19 fez aumentar o uso do ambiente doméstico como local de aprendizado.

Palavras-chave: Ensino domiciliar. *Homeschooling*. Sociabilidade. Pedagogia.

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

1. INTRODUÇÃO

A educação, em sentido amplo, consiste no meio pelo qual as novas gerações são instruídas a dar seguimento à marcha do desenvolvimento, conservando e aperfeiçoando as conquistas dos antepassados. Segundo o sociólogo francês Émile Durkheim:

A educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para a vida social. Tem por objetivo suscitar e desenvolver na criança certo número de estados físicos, intelectuais e morais exigidos tanto pela sociedade política em seu conjunto quanto pelo meio especial ao qual ela está particularmente destinada.²

Os métodos que podem ser utilizados para tanto são vários. Este artigo, contudo, analisa apenas um deles: o ensino domiciliar, chamado também de ensino doméstico, educação em casa ou *homeschooling*. Pode-se conceituar esse fenômeno social como a situação na qual os pais ou tutores optam por prestar o ensino básico a seus filhos ou tutelados no próprio ambiente doméstico, seguindo normas pedagógicas específicas.

Faz-se necessário alertar desde logo que *homeschooling* não pode ser confundido com *unschooling* (traduzido como aprendizagem autodirigida ou desescolarização), entendido muito mais como um estilo de vida do que como um método de aprendizado.³ Este, que não será analisado no presente artigo, consiste numa prática embasada no princípio de que as crianças são muito boas em entender como o mundo funciona, devendo ser educadas sem muita ou nenhuma interferência dos pais ou de qualquer outra instituição escolar.

O *homeschooling*, por outro lado, está subordinado a diversas regras pedagógicas, devendo a educação fornecida em casa ser acompanhada, em maior ou menor grau, pela fiscalização estatal efetivada por meio de testes periódicos, avaliações psicológicas e visitas realizadas por equipes pedagógicas na casa da família. Assim, o ensino doméstico não é oposto ao fornecido em instituições formais de ensino.

O estudo desse tema é especialmente atual porque a quantidade de famílias que vêm adotando essa prática de ensino cresceu notoriamente, nas últimas três décadas, tanto no Brasil como em outros países. Além disso, durante o ano de 2020, em virtude da pandemia ocasionada pelo Covid-19, muitos pais ficaram sem alternativa, senão lançar mão de uma conjugação improvisada entre ensino à distância e educação domiciliar. É evidente que o contexto de adesão impossibilita uma análise global e conclusiva, uma vez que, como é natural do ser humano, nos empenhamos mais em concretizar os objetivos desejados e menos os impostos. Porém, ainda que forçada, a prática nos impele a fazer os devidos esclarecimentos.

² DURKHEIM, Émile. *Educação e sociologia*. São Paulo: Editora Hedra, p. 36-37. 2011.

³ EVANGELISTA, Natália Sartori. *Educação Domiciliar e Desescolarização*: mapeamento da literatura (2000-2016). Campinas: p. 12, 2017. Disponível em: <www.scielo.br/pp/v28n2/0103-7307-pp-28-2-0122.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁴ OLIVEIRA, João Guilherme Silva; PAIVA, Fernando de Souza. *Educação Domiciliar no Brasil*: reflexões e proposições. p. 32. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7236>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁵ ROTHBARD, Murray. *Educação: livre e obrigatória*. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, p. 30. 2013.

⁶ EVANGELISTA, Natália Sartori. *Educação Domiciliar e Desescolarização*: mapeamento da literatura (2000-2016). Campinas: p. 12. 2017. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=79553>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

Para entender o ensino domiciliar, este artigo partirá da história resumida dessa modalidade no mundo e no Brasil. Isso nos ajudará a compreender o tópico seguinte, dedicado a apresentar um levantamento da situação atual do fenômeno em diversas nações, indicando os locais que permitem sua prática e os que a vedam. Focaremos, então, em examinar mais detalhadamente a situação jurídica incerta do instituto no Brasil. Independentemente de sua legalidade, também teceremos esclarecimentos a respeito das vantagens e desvantagens na adoção dessa modalidade de ensino.

2. BREVE HISTÓRICO DO ENSINO DOMICILIAR NO MUNDO

Nos primórdios da sociedade, dada a inexistência de qualquer tipo de educação formal, a família era soberana na educação dos filhos, que tinha como objetivo básico a busca das virtudes e o aprendizado do trabalho realizado pelos pais, o qual seria perpetuado por sua prole. No mundo ocidental, conforme relata Oliveira, vê-se o surgimento de instituições especializadas no ensino na Grécia e na Roma antigas, embora reservadas apenas a uma pequena quantidade de pessoas, permanecendo, ainda, a educação com caráter essencialmente familiar.⁴

Com a propagação do catolicismo romano na Idade Média, a educação formalizada teve um grande crescimento: paulatinamente foram sendo desenvolvidas as escolas eclesiais e, assim, foram surgindo as primeiras instituições de ensino básico e depois as universidades, com grande apoio da Igreja. Até então, contudo, a formação dos mais jovens era feita no ambiente caseiro, sendo a educação formal entendida muito mais como complemento externo.

Localizamos o embrião da escola de acesso universal como conhecemos hoje apenas nos séculos 17 e 18. Como explica Rothbard, o primeiro movimento em favor da educação escolar obrigatória em massa se originou em razão da Reforma Protestante iniciada por Martinho Lutero, que objetivava fazer uso do ensino público compulsório como forma de expandir sua doutrina.⁵ Inspirado nessa ideia, e buscando promover o militarismo entre as novas gerações, o primeiro sistema de educação obrigatória em nível nacional foi instituído em 1717, pelo rei da Prússia, Frederico Guilherme I.

No restante do continente europeu, como bem resume Evangelista, a escola compulsória surgiu em regra durante o século 19 como mecanismo de propaganda nacionalista, homogeneização do saber, inclusive do idioma, e formação de mão-de-obra⁶, buscando-se consolidar, assim, os novos Estados-nação. Um caso digno de nota é o da Inglaterra, onde a tradição do voluntarismo era tão forte que, até o final do século 19, não só não havia educação obrigatória, como também não havia um sistema de ensino público. Contudo, a mudança foi particularmente

rápida no país, e em 1880 a educação obrigatória já tinha sido instituída por lei. Na América, os Estados Unidos herdaram a tradição liberal inglesa: só no final do século 19 é que a frequência compulsória foi implementada em quase todos os estados.

Talvez essa tradição liberal tenha feito com que os EUA fossem o berço do ressurgimento da educação domiciliar moderna. Inclusive, como bem indica Vieira, “há um notável predomínio das populações *homeschoolers* dos países anglo-saxões entre as maiores do mundo, aparecendo Estados Unidos, África do Sul, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia na lista das dez maiores”.⁷

O renascimento do ensino domiciliar norte-americano tem como uma de suas grandes razões a insatisfação geral com a educação fornecida pelo governo. Nas décadas de 60 e de 70, tanto a esquerda quanto a direita política acusaram a máquina pública de fazer propaganda ideológica da corrente contrária.⁸ Muitos ainda criticavam a qualidade da educação ofertada. Cresceu o discurso de que a força do *homeschooling* estava enraizada na cultura americana, tendo sido a prática adotada por muitos dos pais fundadores dos Estados Unidos: George Washington, Abraham Lincoln, Thomas Jefferson e Benjamin Franklin.⁹ As leis de obrigatoriedade escolar foram, então, pouco a pouco contestadas até que, em 1993, a prática já era permitida por todos os estados norte-americanos.¹⁰

3. BREVE HISTÓRICO DO ENSINO DOMICILIAR NO BRASIL

No Brasil, o início do fornecimento de escolas para todos, ainda que de modo opcional, não foi algo simples. Para se ter uma ideia, em 1887, estima-se que 87% da população em idade escolar estava fora das cerca de seis mil escolas do país.¹¹ No período imperial, como explica Barbosa, “ao mesmo tempo em que se pensava na compulsoriedade do ensino ou em formas de se obrigar os pais a educar seus filhos, essa educação poderia ser dada não necessariamente na escola, mas também na própria casa, sendo esta escolha um direito dos pais”.¹² Quanto à educação domiciliar, havia basicamente três modalidades nesse período: preceptores, que moravam na casa do aluno e mais comuns nas famílias ricas; professores

particulares; e aulas ministradas por membros da família ou da igreja.

A Constituição republicana de 1934 dedicou, pela primeira vez, um capítulo à educação, proclamando-a como um direito de todos, mas sem proibir a educação domiciliar. As Constituições de 1937 e de 1946 respeitam a possibilidade do ensino caseiro. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, indica que “à família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos” (art. 2º, parágrafo único), citando expressamente a educação no lar em seu art. 30.¹³ Em seguida, as Constituições de 1967 e de 1969 continuaram a possibilitar a educação no ambiente doméstico ao afirmar que a educação poderia ser fornecida no lar e na escola. Como resume Barbosa:

[...] uma análise das constituintes revela que, no que diz respeito à definição das instituições responsáveis pela educação, o Brasil sofreu uma forte influência das concepções católicas, na opção dos pais resultando na prece-dência da família sobre o Estado. Tal primazia revelou-se, ao longo da história, na opção dos pais pela matrícula de seus filhos em escolas privadas ou pelo ensino em casa.¹⁴

A atual situação jurídica do *homeschooling* no Brasil, em face da Constituição Federal de 1988, das leis federais que regulam o ensino e de decisões recentes dos tribunais superiores, será tratada adiante em capítulo próprio.

4. ESTADO ATUAL DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO MUNDO

Não é fácil levantar as estatísticas internacionais sobre a educação domiciliar, o que ocorre basicamente por dois grandes motivos: a imensa maioria dos países não possui dados oficiais e alguns deles não apresentam uma legislação clara acerca do tema. Por outro lado, como o assunto tem sido recorrentemente tratado no meio acadêmico nacional e internacional, é possível obter uma noção estimada do fenômeno.

Uma pesquisa bastante didática foi realizada pelo sociólogo Vieira, que, valendo-se de levantamentos internacionais, apontou os Estados Unidos, a África do Sul, a

Rússia, o Reino Unido, o Canadá, a Austrália e a França como países onde o *homeschooling* é mais adotado.¹⁵ Sendo tal levantamento de 2013, buscamos, na tabela 1, apresentar estimativas mais recentes de alunos em ensino domiciliar.

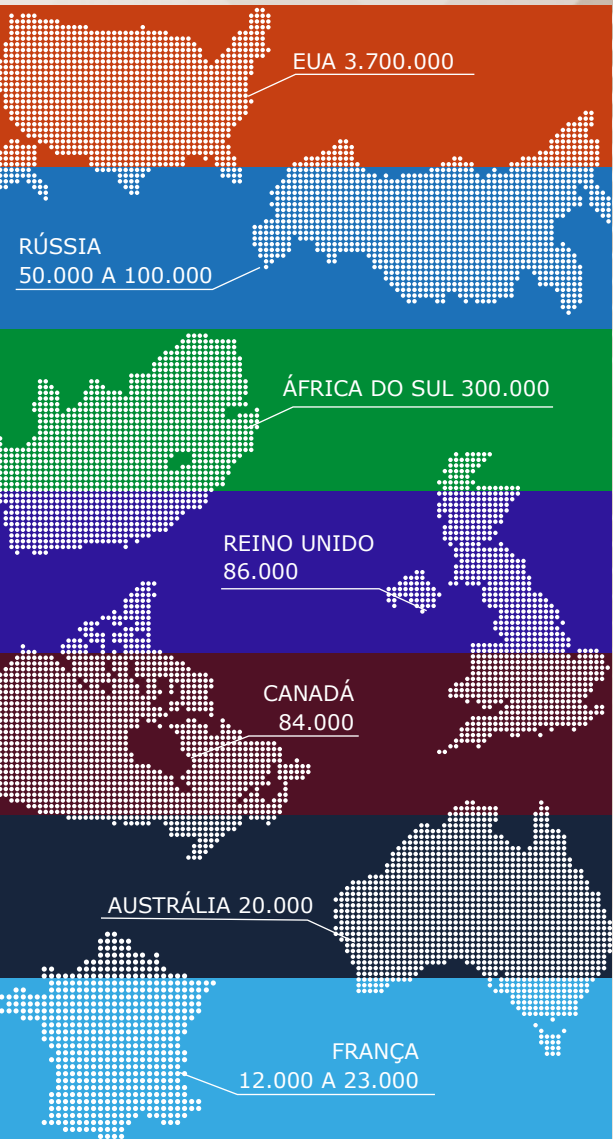
Além das nações elencadas na tabela, podemos citar outras em que o *homeschooling* é permitido: Chile, Colômbia, Equador, Finlândia, França, Inglaterra, Irlanda, Israel, Itália, Nova Zelândia e Portugal. Por outro lado, Alemanha, China, Cuba, Coreia do Norte e Croácia são lugares em que o instituto é proibido. Por fim, há alguns países em que a situação não está claramente definida, como o Brasil e a Espanha. Dos 37 membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas em quatro o ensino domiciliar é vedado: Alemanha, Grécia, Holanda e Hungria.

Muitos dados indicam que os números do ensino domiciliar estão aumentando nas últimas décadas. No Reino Unido, no ano letivo de 2016/2017¹⁷, havia cerca de 48 mil estudantes *homeschoolers*, o que significou um aumento de 40% em relação ao período de 2014/2015, quando o número era de aproximadamente 34 mil.¹⁸ Na Rússia, entre 2008 e 2012, a quantidade de crianças educadas em casa passou de 11 mil para 100 mil. No estado mais populoso da Austrália, Nova Gales do Sul, estima-se que, entre 2003 e 2009, os estudantes domiciliares passaram de 1,4 mil para 2,3 mil. Também nos Estados Unidos, o número continua crescendo: em 2019, chegava a 2,5 milhões.¹⁹

Em relação ao período pós-pandêmico, notou-se que o número de famílias *homeschoolers* foi impactado positivamente. A título de exemplo, o aumento foi de 39,8% nos Estados Unidos, de 29,5% na África do Sul²⁰ e de impressionantes 80% na Nova Zelândia.²¹ Aparentemente, a necessidade de isolamento social imposta pelas políticas governamentais fez com que alguns pais percebessem vantagens no ensino domiciliar.

Por fim, devemos destacar que, nos países em que a educação domiciliar é proibida, são identificados casos em que os pais são multados, presos ou mesmo perdem a custódia dos filhos se insistirem nesse tipo de educação. O caso mais famoso ocorreu em 2008 e diz respeito ao casal alemão Uwe e Hannelore Romeike. Após serem multados em aproximadamente U\$ 11 mil, advertidos da possibilidade de perder o poder familiar sobre seus filhos e sub-

Tabela 1- Países com maior número de estudantes em ensino domiciliar



Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas indicações citadas no rodapé.¹⁶

metidos a uma escolta policial das crianças à escola, eles

¹⁵ São as fontes indicadas por Vieira: ALLEN, H. *Homeschooling: A Look at What's Going on Internationally, Abroad, and At Home*. 2009. Disponível em: <<http://creation.com/homeschooling-a-look-at-whats-going-on-internationally-abroad-and-at-home>>. Acesso em: 20 mai. 2020; BUNDAY, K. M. *Homeschooling is Growing Worldwide*. Disponível em: <http://learninfreedom.org/homeschool_growth.html>. Acesso em: 13 abr. 2020; RAY, B.D. *Research facts on homeschooling*. National Home Education Research Institute. 2011. Disponível em: <<http://www.nheri.org/research/research-facts-on-homeschooling.html>>. Acesso em: 13 mar. 2020.

¹⁶ Atualizações retiradas de: África do Sul: <<https://homeschoolacademy.com/blog/homeschooling-south-africa/>>; Estados Unidos: <<https://parentingmode.com/homeschooling/#:~:text=48%25%20of%20homeschooling%20households%20have,billion%20of%20taxpayer%20money%20annually.>>; Reino Unido: <<https://www.theguardian.com/education/2023/may/18/more-children-than-ever-are-being-home-schooled-in-england-data-shows#:~:text=Figures%20published%20by%20the%20DfE,the%202021%2D22%20school%20year.&text=Both%20figures%20are%20steep%20increases,councils%20before%20the%20Covid%20pandemic.>>; Canadá: <<https://www.statcan.gc.ca/o1/en/plus/2210-homeschool-enrollment-doubled-canada-during-covid-19-lockdowns>>; Austrália: <<https://www.livingonthespectrum.com/uncategorized/why-thousands-of-parents-are-choosing-to-home-school-in-2022/>>; Rússia: <<https://hslsda.org/post/why-homeschooling-is-gaining-respect-in-russia#:~:text=Pavel%20wrote%20the%20first%20book,Soviet%20regime%20in%20the%201990s.>>. Todos acessados em: 1 ago. 2023.

¹⁷ Em países do Hemisfério Norte, é comum que o ano letivo comece em setembro e termine na metade do ano seguinte.

¹⁸ ISSMDAR, Mariam. *Homeschooling in the UK increases 40% over three years*. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/uk-england-42624220>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

¹⁹ RAY, Brian. D. *Research facts on homeschooling*. Disponível em: <<http://www.nheri.org/research/research-facts-on-homeschooling.html>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

²⁰ *Estatísticas do ensino domiciliar num mundo pós pandemia*. Disponível em: <<https://cambrilearn.com/blog/homeschooling-statistics>> Acesso em: 14 ago. 2023.

²¹ Homeschoolers aumentam em 80% depois da pandemia. Disponível em: <<https://timesofindia.indiatimes.com/education/online-schooling/homeschoolers-increase-by-80-in-new-zealand-after-a-pandemic/articleshow/94913725.cms>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

receberam dos Estados Unidos o primeiro asilo político por motivos educacionais de que se tem registro.²²

5. ESTADO ATUAL DA EDUCAÇÃO DOMICILIAR NO BRASIL

A Associação Nacional de Educação Domiciliar afirma que cerca de 70 mil crianças brasileiras entre 4 e 17 anos em 35 mil famílias são educadas em casa, sendo que o número pode ser ainda maior, tendo em vista que muitas famílias optam por não divulgar tal informação, por medo de serem perseguidas.²³

O art. 205 da Constituição Federal aponta a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. O art. 208, § 1º torna esse direito subjetivo ao indicar que o Estado deve fornecer o acesso ao ensino obrigatório de forma gratuita. Inexiste, contudo, regramento constitucional específico a respeito do ensino domiciliar.

Perscrutando a legislação infraconstitucional, percebe-se que há bons argumentos tanto para os que afirmam ser a prática lícita quanto ilícita. A celeuma ocorre porque o legislador brasileiro nunca se ocupou em disciplinar a matéria adequadamente.

O art. 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) indica que “os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino”. O art. 6º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), por sua vez, indica que “é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade”. Esses artigos parecem tornar o *homeschooling* ilegal.

Contudo, sabe-se que o ECA regula a proteção integral da criança e do adolescente, tratando de diversos direitos como liberdade, saúde, lazer e convivência familiar. O tema educação não é disciplinado detalhadamente pelo diploma. A própria previsão do art. 55, de que os pais são obrigados a matricular seus filhos, não pode ser tomada literalmente, pois outras normas jurídicas garantem que essa obrigação, se for o caso, só existiria a partir dos quatro anos de idade.

A LDB, por sua vez, afirma, em seu art. 1º, § 1º, que seu objetivo é disciplinar “a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias”. A lei então só valeria no âmbito da escolarização formal de tais instituições, ou seja, admite a existência de outras modalidades de aprendizado, sujeitas a ordenamento específico. O próprio termo “predominantemente” abre espaço para inferir que há outros tipos de educação que não se desenvolvam em instituições próprias. De acordo com o ministro do Superior Tribunal de Justiça, Franciulli Netto, a regulamentação específica da LDB diz respeito apenas à educação tradicional, depreendendo-se, pela análise sistemática do diploma em questão, que esta não é a única forma de aprendizado.²⁴

Há também normas que reconhecem expressamente outras formas de aprendizado que não o ensino escolar. O art. 24, inciso II, alínea “c”, da LDB permite o

ingresso de alunos no ensino escolar, independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola para identificar sua série ou etapa. Além desse caso, há outra situação: segundo a Portaria nº 10/2012 do MEC, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) pode ser utilizado para obter o certificado de conclusão dessa etapa. Os requisitos são: o candidato deve indicar essa pretensão na inscrição, possuir no mínimo 18 anos e atingir no mínimo 450 pontos em cada uma das áreas de conhecimento do exame e 500 pontos na redação. Como se vê, não há nenhuma exigência de escolarização formal anterior.

Também não é decisivo para embasar a proibição do ensino domiciliar o crime de abandono intelectual previsto no art. 246 do Código Penal: “Deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar”. O fato tipificado como crime não é a omissão de matrícula em instituições formais de ensino, mas sim a ausência de instrução primária, sendo que o intuito do *homeschooling* é justamente fornecê-la em casa.

À questão, somam-se as legislações internacionais das quais o Brasil é signatário. Segundo o art. 3º, item 3, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, “aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos”. De acordo com art. 12, item 4, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, “os pais e, quando for o caso, os tutores, têm direito a que seus filhos e pupilos recebam educação religiosa e moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”. Frise-se que essas regras foram recepcionadas pelo ordenamento jurídico brasileiro e conferem primazia aos pais na condução da educação dos filhos.

Dessa análise legislativa, podemos concluir o seguinte: a falta de um regramento expresso e claro do ensino domiciliar faz os estudiosos buscarem respostas em diversas fontes jurídicas e, nessa procura, não raro chegam a conclusões discrepantes. Avaliando essa questão por meio do Recurso Extraordinário nº 88.815/RS, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não há direito líquido e certo ao ensino domiciliar justamente sob o argumento de que não há legislação que regule essa modalidade de ensino, inexistindo empecilho constitucional para que isso ocorra. De acordo com a posição vencedora do ministro Alexandre de Moraes, seria possível a disciplina da matéria, desde que fossem previstas as regras de fiscalização e acompanhamento por parte do poder público.

A falta de uma legislação específica quanto à temática já foi reconhecida por alguns parlamentares, tendo tramitado, no Congresso Nacional, projetos de lei que tentaram disciplinar o *homeschooling* no Brasil. A primeira tentativa de regulamentar a matéria veio por meio do Projeto de Lei nº 4.657/1994, que permitia explicitamente o ensino do 1º grau (ensino fundamental) em sede domiciliar, com a fiscalização e submissão ao controle do Ministério da Educação (MEC), além da realização de testes anuais pela rede estadual de ensino. É interessante notar que o projeto foi rejeitado não por sua inconstitucionalidade, nem por ser prejudicial aos alunos, mas simplesmente porque, segundo o posicionamento da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados na época,

ca, o *homeschooling* já estava amparado na Constituição, cabendo aos respectivos sistemas de ensino sua disciplina detalhada.²⁵

Foram ainda apresentados os projetos de lei 6.001/2001, 6.484/2002, 3.518/2008 e 4.122/2008, que foram rejeitados pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados sob o argumento de infringirem a Constituição Federal, a legislação brasileira ou prejudicarem o convívio social do aluno. Registre-se, ainda, a tentativa de regulamentar a matéria constitucionalmente, por meio da Proposta de Emenda Constitucional nº 444/2009. Todavia, essa foi arquivada em 2015 sem a devida discussão em razão do fim da legislatura.

Tramitou na Câmara o Projeto de Lei nº 3.179/2012, ao qual foram apensados os projetos de lei nºs 3.179/2015, 10.185/2018, 2.401/2019, 3.159/2019, 3.262/2019, 5.852/2019 e 6.188/2019. Em maio de 2022, o projeto enfim foi votado pelo Plenário da referida Casa Legislativa, quando foi aprovado de modo a possibilitar a oferta de ensino domiciliar na educação básica. O projeto então seguiu para o Senado Federal, onde ainda está em debate pelas comissões temáticas pertinentes.

Foi também tentada a regulamentação do ensino doméstico por meio de emendas à MP nº 934/2020, que trata de diversas regras válidas para a educação, visando contornar os problemas causados pela pandemia de Covid-19. Pelo regramento proposto, a educação domiciliar deveria ser supervisionada e avaliada periodicamente pelos órgãos próprios dos sistemas de ensino, inclusive prevendo a obrigatoriedade de manutenção de registro oficial das famílias que optarem por essa modalidade, bem como a inspeção do ambiente educacional do estudante. A emenda, contudo, foi rejeitada por ser considerada estranha à situação emergencial tratada pela MP em questão.

Deve-se destacar que, diante do limbo legislativo, começaram a surgir leis regionais regulamentando a prática do ensino domiciliar. Em Vitória, no Espírito Santo, a câmara municipal aprovou, por meio de lei, a regulamentação do ensino domiciliar, inclusive derrubando o veto do executivo local. Assim, por meio da Lei Municipal nº 9.562/2019, esta cidade se tornou a primeira no Brasil a admitir a modalidade de instrução. Frise-se que a norma aprovada obriga a prefeitura a avaliar os alunos em educação doméstica por meio de provas institucionais que se apliquem a todo o sistema de ensino, bem como a realizar cadastro permanente de todas as famílias que optem por essa modalidade de ensino.

A prática foi seguida por outros locais: nos estados do Distrito Federal e do Rio Grande do Sul, em Chapécó (SC) e nos municípios paranaenses de Cascavel e Guaíra já existem leis regulamentando a matéria.

6. VANTAGENS E DESVANTAGENS DO HOMESCHOOLING

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura. Parecer ao Projeto de Lei nº 4.657/1994. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C03CAF4E17B5DEA4F2196084793AAEE9A.node2?codteor=1136644&filename=Avulso+-PL+4657/1994>. Acesso em: 23 jul. 2020.

²⁶ ROTHBARD, Murray. *Educação*: livre e obrigatória. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, p. 17. 2013.

²⁷ LEITE, Rebeca de Cássia Nunes. *A obrigatoriedade do ensino escolar e a prática do Homeschooling no Brasil*: aspectos legais. p. 13 Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), João Pessoa, 2021.

²⁸ SILVA, Camila Oliveira; BATISTA, Daniel Ribeiro; ANDRADE, Isadora Antunes; LIMA, Gustavo Antônio Noronha de; PEREIRA, Leandro Alves. *Funcionamento da educação domiciliar (Homeschooling)*: análise de sua situação no Brasil. Revista Pedagogia em Ação: Minas Gerais, v. 7, n. 1, p. 107. 2015. Disponível em: <periodicos.pucminas.br/index.php/pedagogiacao/article/view/11025>. Acesso em: 23 jul. 2020.

Nesse tópico, apresentaremos as vantagens e desvantagens do ensino domiciliar, independentemente do debate jurídico acerca de sua legalidade. Abordaremos primeiro os aspectos positivos, depois os negativos, fazendo, por fim, uma análise conjunta de ambos.

6.1 PONTOS POSITIVOS DO HOMESCHOOLING

A análise do tema indica que há pelo menos quatro vantagens pedagógicas na adoção do estudo domiciliar, bem como benefícios nas seguintes áreas: afetividade, socialização e direitos civis.

A primeira vantagem referente à pedagogia é tida como a mais importante e consiste na possibilidade de customização do currículo e do ambiente de ensino para cada criança. Como cada indivíduo é único, o melhor tipo de instrução é aquele que atende a suas capacidades e dificuldades específicas, e ninguém melhor para conhecê-las do que seus pais. Como defende Rothbard, o ensino formal da escola sempre cria um descompasso, seja com os mais avançados, seja com os mais lentos:

[...] qualquer ritmo que o professor coloque na classe cria uma injustiça para quase todos; no lento que não consegue acompanhar, e no brilhante que perde interesse e preciosas chances de desenvolver seu grande potencial.²⁶

No mesmo sentido, Nunes Leite²⁷:

[...] deve-se levar em consideração que, na escola formal, o professor é responsável por instruir muitas crianças, e cada uma possui habilidades, dificuldades, ritmos e interesses diferentes, ao passo que só é possível ensinar uma coisa de cada vez, obedecendo a uma lógica única, massificada para todos.

Se o primeiro ponto positivo diz respeito à individualidade do aprendizado, o segundo é dele decorrente e consiste em sua flexibilidade durante o ano letivo, algo muito difícil, senão impossível, em instituições formais de ensino. Simultaneamente ao processo de aprendizagem, se algum método de ensino não surtir os efeitos desejados no aluno educado em casa, o problema pode ser rapidamente identificado e as adaptações feitas de modo muito mais eficiente e prático. Como explana Silva:

Ao passo que na educação domiciliar temos essa facilidade, numa escola pública, por exemplo, para se mudar o método de ensino, seria preciso toda uma reforma política, uma adaptação das estruturas e a capacitação dos professores, enfim, seria um processo muito longo e demorado.²⁸

²² MOREIRA, André de Barros Fernandes. *Um Estudo sobre a constitucionalidade do Homeschooling no Brasil*. Florianópolis: p. 10. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/182460>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

²³ Os dados foram apresentados pela Associação Nacional de Educação Domiciliar em audiência no Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/12/senado-aprofundado-debate-sobre-educacao-domiciliar>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

²⁴ FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Aspectos constitucionais e infraconstitucionais do ensino fundamental em casa pela família*. Biblioteca Digital Jurídica: STJ, p. 8-9. 2005. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/coletanea/article/view/1703/1627>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

A terceira vantagem diz respeito à maior variedade de opções pedagógicas disponíveis em relação ao ensino formal. Ocorre que normalmente o ensino básico público segue uma mesma linha de pensamento para a exposição de conteúdos, adotando-se um método padrão que guie toda a rede de ensino, mesmo que se permitam variações em alguns pontos. Em um país no qual é comum haver cidades sem nenhuma escola privada, o *homeschooling* oferece um leque muito maior de métodos de aprendizagem.

O quarto benefício pedagógico é a criação de uma alternativa diante de um serviço educacional deficiente. Ainda que se concorde com seus métodos, é possível que estes sejam mal utilizados, de modo que o desenvolvimento pedagógico do aluno poderia ser comprometido pela má qualidade da instituição de ensino.

Do ponto de vista afetivo, o ensino doméstico é uma grande oportunidade de fortalecimento dos vínculos familiares. Sendo a aprendizagem um momento compartilhado em família, os laços de intimidade e confiança entre os tutores e seus pupilos se fortalecem, o que, em última análise, gera seres humanos mais maduros e capazes.

Por fim, quanto à socialização, o *homeschooling* permite aos pais ter um maior controle do ambiente de convívio de seus filhos, evitando a exposição a situações desfavoráveis como *bullying*, pornografia, drogas, alcoolismo ou racismo. Muito pelo contrário, o método permite que se promovam interações proveitosas, seguras e construtivas.

Sob o ponto de vista das liberdades civis, a permissão do ensino doméstico está em consonância com o princípio da liberdade de aprender, de ensinar e de divulgar a cultura, abrindo espaço para a promoção do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Não é correto, numa sociedade democrática, que a maioria tenha o direito de impor suas convicções aos filhos da minoria, servindo o ensino domiciliar como escape para tal incongruência.

6.2 PONTOS NEGATIVOS DO HOMESCHOOLING

Apontam-se duas desvantagens pedagógicas, uma econômica e uma profissional em relação ao ensino doméstico.

A principal desvantagem aludida diz respeito à falta de convivência escolar com outros colegas por parte da criança. Com seus pares de turma, o estudante tem acesso a concepções de mundo diversas do seu núcleo familiar, o que amplia a visão do estudante, promovendo uma maior capacidade de lidar com os outros. A falta de frequência a uma unidade formal de ensino causaria na criança um déficit em sua sociabilidade. Para Costa, “privar a criança do direito de ir à escola é retirar-lhe o direito constitucional de construir discursivamente sua cidadania num ambiente plural e caracterizado pela diversidade”.²⁹

A segunda desvantagem pedagógica de tal modalidade é a piora da fiscalização da qualidade do ensino público. De acordo com Lubieniski, os pais *homeschoolers* são ativos e interessados nos aspectos educacionais, de

modo que poderiam contribuir ativamente na melhoria do ensino público; a falta deles pode significar um maior desinteresse pelo serviço prestado nas escolas.³⁰

Outro malefício que o ensino doméstico pode trazer para a coletividade é o aumento da despesa pública com a educação, uma vez que a implementação dessa modalidade de ensino demandaria a criação de uma estrutura capaz de monitorá-la, de modo a garantir a devida fiscalização da educação prestada fora das instituições de ensino.

Por fim, um ponto negativo que não se aplica a todo ensino doméstico, mas apenas ao ensino médio, diz respeito à dificuldade no fornecimento da modalidade profissionalizante. Ocorre que o ensino médio propedêutico (comum) pode ser facilmente aferido por avaliações teóricas, ao passo que o profissionalizante envolve conhecimentos práticos cuja prova não é tão simples. Assim, caso o estudante pretenda obter algum atestado específico, terá de abrir mão do *homeschooling*, ao menos quanto à parte técnica.

6.3 ANÁLISE GLOBAL DOS PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS

Para se ter uma visão geral de tais argumentos, é preciso primeiro admitir que alguns deles não possuem contrapontos, são admitidos por todos. Dessa forma, é honesto considerar como inconteste as seguintes vantagens: que o ensino doméstico permite um aprendizado mais customizável e flexível; que é uma chance de aumentar o vínculo entre pais e filhos; e que é democrático no sentido de que minorias não sejam obrigadas a seguir métodos pedagógicos impostos por outros. De igual modo, é clara a desvantagem dessa modalidade de ensino quanto à impossibilidade de se ofertar o ensino médio profissionalizante.

Quanto aos pontos controversos, nota-se que, enquanto o principal chamativo do *homeschooling* (a possibilidade de customização) é difícil de ser contestado, a sua principal debilidade (a falta de socialização) é bem questionável. Que a escola seja um ambiente socializador não há indício de discordância. Entretanto, muitos afirmam que não é o único, até mesmo porque, durante a quase totalidade da história humana, as pessoas não tiveram acesso ao ensino formal e nem por isso deixaram de se comunicar. Ocorre que, conforme lembra Celeti, há no imaginário comum a ideia errônea de que a prática é sinônimo de prisão doméstica, quando na verdade os alunos aprendem a lidar com outras pessoas em diversos ambientes: parques, bibliotecas, colônias de férias, prática de esportes, família, etc.³¹

Embora não haja levantamentos aprofundados sobre essa questão no Brasil, análises feitas internacionalmente não identificaram atrasos no desenvolvimento cultural e social dos estudantes educados em casa, concluindo que sua sociabilidade e seu rendimento são

iguais ou melhores que os daqueles que frequentam unidades escolares.³² Não encontramos, ainda, estudos que indiquem debilidades interativas de alunos educados em casa.

Dando o devido peso aos diversos argumentos, consideramos forçoso admitir ser premente que o Brasil consinta explicitamente em seu ordenamento a possibilidade do ensino doméstico, inclusive estabelecendo as regras de fiscalização externa. De vários pontos de vista, mostra-se plausível a adoção desse método, sendo que, na verdade, o grande problema atual é que não há o mínimo controle dessa atividade, uma vez que os pais que pretendem recorrer ao *homeschooling* são obrigados a fazê-lo clandestinamente.

6.4 HOVE HOMESCHOOLING DURANTE A PANDEMIA?

Durante a pandemia causada pelo coronavírus, devido à proximidade natural entre os alunos nas salas presenciais, o ensino escolar não foi considerado como serviço essencial e, assim, foi proibido por mais ou menos tempo, conforme o local. Diante desse contexto, muitas instituições de ensino públicas e privadas tentaram atenuar o problema por meio da disponibilização do ensino a distância (EAD).

Por sua vez, o Ministério da Educação flexibilizou, por meio da homologação do Parecer nº 5/2020 do Conselho Nacional de Educação, uma série de normas para que o estudo desenvolvido dessa forma fosse computado, para assim diminuir, na medida do possível, as perdas escolares. Trata-se de um período em que muitos professores e alunos tiveram que experimentar, ainda que forçadamente, as potencialidades do ensino remoto.

Ocorre, entretanto, que, quanto mais jovem é o aluno, mais difícil é a prática do EAD.³³ No ensino médio, temos visto que o adolescente pode ter maturidade suficiente para tirar proveito de aulas ministradas a distância, havendo, inclusive, muitos casos de estudantes que preferiram esse método de ensino em relação ao tradicional.

No outro extremo, contudo, o EAD encontrou sérios obstáculos.³⁴ Com até 6 anos de idade, a criança concebe toda atividade pedagógica como uma brincadeira, sendo o ensino uma atividade lúdica que produz conhecimento. Ocorre que, no ensino infantil, algumas atitudes do professor são essenciais: verificação atenta da concentração de cada criança, interação constante com o profes-

sor, atenção individualizada nas atividades programadas e rápida correção dos exercícios propostos.

Contudo, como tais parâmetros são impossíveis de serem seguidos satisfatoriamente no ensino infantil à distância, os pais ou tutores acabam por ter de assumir a posição de intermediador entre a instituição de ensino e o aluno, havendo, assim, uma espécie de junção não tão clara entre EAD, pois a aula é fornecida remotamente, e *homeschooling*, pois algum tutor caseiro se responsabiliza por acompanhar e incentivar a criança em suas atividades.

Vê-se, então, que, conforme mais jovem é o aluno, mais o EAD é permeado por elementos ligados ao ensino domiciliar. É muito cedo, contudo, para avaliar os resultados pedagógicos de tal metodologia, sobretudo nos anos iniciais de ensino. Enquanto há famílias que apresentam grande satisfação nessa empresa³⁵, outras passam por muitas dificuldades³⁶.

Deve-se alertar que, por dois grandes motivos, não podemos considerar o cenário pandêmico como parâmetro para o *homeschooling*. Primeiramente porque a adoção dessa última metodologia exige dos responsáveis uma árdua preparação, além de disponibilidade temporal, sendo a situação de exceção, em regra, incompatível com tais requisitos. Ademais, é pilar básico do ensino doméstico que o desenvolvimento pedagógico da criança tenha fiscalização externa, o que é feito por meio de testes periódicos, avaliações pedagógicas e visitas técnicas. Tal atividade, contudo, inexistiu no contexto pandêmico, e, se ocorreu, foi muito incipiente.

Fica claro que a educação domiciliar poderia servir também como grande alternativa em períodos de isolamento social forçado, o que é percebido com mais ênfase no ensino infantil, mas pode valer também para os outros níveis de ensino. Para tanto, é necessário, contudo, que haja uma disciplina legal adequada que trate principalmente do acompanhamento remoto do aprendizado caseiro e de seu reconhecimento formal posterior.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabemos que é pela educação que as novas gerações aprendem os valores basilares de nossa sociedade. Ao longo da história, construíram-se paulatinamente saberes essenciais para o desenvolvimento humano, os quais foram sucessivamente repassados de pais para filhos.

³² Em sua tese de doutorado, Moreira cita alguns levantamentos feitos nos EUA e no Canadá, onde essa modalidade de ensino é permitida há mais tempo: ARAI, B. *Reasons for Home Schooling in Canada*. Canadian Journal of Education: v. 25, n. 3, p. 204 – 217. 2000; BASHAM, P.; MERRIFIELD, J.; HEPBURN, C. R. *Home Schooling: From the Extreme to the Mainstream*. Studies in Education Policy. The Fraser Institute: 2007; Ray, B. D. *Homeschooling grows up*. 2003; Purcellville, VA. *Home School Legal Defense Association*; Van Pelt, D. A. N.; Allison, P. A.; Alisson, D. J. *Fifteen Years Later: Home-Educated Canadian Adults*. Canadian Centre for Home Education. 2009.

³³ Como bem explica o pós-doutor pela Stanford University (EUA), João Mattar: “[...] quanto menor a criança, mais tempo ela precisa estar na escola. Conforme caminha para o ensino Fundamental II, a partir do 6º ano, ele pode aumentar sua autonomia”. CORDEIRO, Tiago. *Ensino a distância para crianças e jovens*: o que dá certo em outros países. Gazeta do Povo. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/ensino-a-distancia-para-criancas-e-jovens-o-que-da-certo-em-outros-paises-avrdm6zq7jvrefugwp7f8mqpv/>>. Acesso em: 3 set. 2020.

³⁴ O que é corroborado pela constatação do Sindicato das Escolas Privadas do Estado de Minas Gerais, que observou um expressivo cancelamento de matrículas de crianças. “Já no segmento da educação infantil, muitos pais não estão vendo valor no serviço prestado ou apenas entendem que o cancelamento da matrícula gera uma economia relevante”. SINEP-MG. *Desafios do ensino não presencial*: o valor da Educação em plena pandemia. BIS Revista: ano 11, n. 51, p. 32, abr./jul. 2020. Disponível em: <<https://sinep-mg.org.br/files/bis-revista>>. Acesso em: 3 set. 2020.

³⁵ BARROS, Lorena. *Com isolamento social, é hora do ensino a distância e alunos se adaptam*. Último Segundo. Portal IG. 2020. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2020-03-21/com-isolamento-social-e-hora-do-ensino-a-distancia-e-alunos-se-adaptam.html>>. Acesso em: 3 set. 2020.

³⁶ REVISTA EXAME. *Famílias enfrentam dificuldades com aulas online da rede pública de SP*. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/familias-enfrentam-dificuldades-com-aulas-online-da-rede-publica-de-sp/>>. Acesso em: 3 set. 2020.

Que esse processo de transmissão de conhecimento deve ter continuidade, não há dúvidas. O que se discutiu nesse trabalho foi se o ensino domiciliar deve ser admitido como um método capaz e proveitoso de promover o aprendizado de crianças e adolescentes. Apresentando a história desse instituto social, indicamos que o surgimento da educação compulsória é um fenômeno muito novo na história da humanidade, sendo o ressurgimento da educação domiciliar algo ainda mais recente e em forte crescimento em vários locais.

Debruçando-nos sobre as vantagens e desvantagens do ensino doméstico, vimos que aquelas superam estas e, no nosso entender, com grande margem. Ressaltamos, contudo, que, devido ao propósito de apresentar a temática de modo conciso, não adentramos detalhadamente em diversas questões, porém a literatura disponível pode ampliar o conhecimento na área.

Defendemos, por fim, que o *homeschooling* deve ser amplamente debatido em múltiplas instâncias, pois é preciso dar voz aos diversos interessados. Sejam favoráveis, sejam contrários à sua adoção, devem ser ouvidos os pais, os filhos, os especialistas na matéria e a sociedade civil, para que seja construída conjuntamente uma regulamentação que atenda, na medida do possível, aos anseios de todos os envolvidos.

É salutar que haja uma legislação moderna que assegure a pais e alunos a estabilidade tão necessária para o progresso pedagógico e acadêmico das novas gerações brasileiras. Não podemos fechar os olhos a esse fenômeno social que vem crescendo de maneira significativa nos últimos anos. ■

6

INCLUSÃO FINANCEIRA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: UMA ABORDAGEM SOBRE OS FUNDOS GARANTIDORES DE CRÉDITO

André Pimentel Pontes¹

Resumo: Este artigo aborda as restrições enfrentadas pelas micro e pequenas empresas (MPes), importantes geradoras de renda e emprego, no acesso ao mercado de crédito. Tais dificuldades são decorrentes, dentre outros fatores, da ausência de garantias a serem oferecidas por essas empresas em caso de inadimplência. A partir desse diagnóstico, o artigo propõe a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de um sistema de garantias confiável e eficiente como forma de mitigar o risco de inadimplência e, conseqüentemente, possibilitar uma maior inclusão financeira das MPes. O texto destaca, nesse sentido, a experiência dos fundos garantidores de crédito, fazendo uma análise do Fundo Garantidor de Investimentos, que procurou corrigir as deficiências do seu antecessor, o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, mediante regras mais flexíveis, processos mais ágeis e adequados à dinâmica do seu segmento de atuação.

Palavras-chave: Fundos garantidores. Inclusão financeira. Micro e pequenas empresas.

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 a importância de políticas públicas de longo prazo que tenham como intuito promover uma maior inclusão das micro e pequenas empresas (MPEs) no mercado de crédito. Afinal, como será demonstrado ao longo deste trabalho, a despeito de serem grandes geradoras de emprego e renda, historicamente tais empresas enfrentam restrições no acesso ao crédito bancário em função, sobretudo, da ausência de garantias a serem oferecidas em caso de inadimplência.

Nesse sentido, diversos países, incluindo o Brasil, vêm implementando sistemas de garantias como forma de mitigar o risco de inadimplência dessas empresas e, consequentemente, possibilitar o acesso ao mercado de crédito com prazos e condições mais favoráveis. A literatura econômica sobre o tema aponta que, entre os esquemas de garantia existentes, os fundos garantidores de

Por fim, são apresentadas as conclusões do artigo e sugeridas algumas medidas para aperfeiçoar o funcionamento dos fundos de aval, assegurando uma maior competitividade às MPEs.

2. SEGMENTAÇÃO DAS EMPRESAS POR PORTE

A Lei Complementar (LC) nº 123/2006, conhecida como o Estatuto das Micro e Pequenas Empresas, define critérios – por meio da apuração do faturamento anual – para caracterizar tais empresas. No entanto, as médias e grandes empresas não foram enquadradas na legislação. Faz-se necessário, portanto, explicitar as classificações utilizadas no país para segmentar as empresas por porte que serão pertinentes ao longo deste artigo. Vale lembrar que enquanto a LC, o BNDES e o Bacen utilizam a Receita Bruta para classificar as empresas de acordo com o porte, o IBGE usa como parâmetro o número de funcionários. O Sebrae, por sua vez, considera ambas as classificações.

Tabela 1 – Classificações do porte das empresas

Porte da Empresa	LC Nº 123/2006	BNDES/BACEN	SEBRAE		IBGE
	Receita Bruta Anual ² (Faturamento)		Número de Funcionários		
			Indústria e Construção	Agropecuária, Comércio e Serviços ³	
Microempreendedor Individual	Até R\$ 81 mil		Apenas 1		
Microempresa	Até R\$ 360 mil		Até 19		Até 9
Pequena Empresa	Entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões		De 20 a 99		De 10 a 49
Média Empresa	-	Entre R\$ 4,8 milhões e R\$ 300 milhões	De 100 a 499		De 50 a 99
Grande Empresa	-	Maior que R\$ 300 milhões	500 ou mais		100 ou mais

Fonte: LC nº 123/2006, BNDES, Bacen, Sebrae e IBGE.

crédito, também conhecidos como fundos de aval, são os mais efetivos na consecução de tal objetivo.

O artigo está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. A segunda parte discorre brevemente a respeito das classificações utilizadas no Brasil para caracterizar o porte das empresas, dividindo-as em micro, pequenas, médias ou grandes. A terceira seção procura demonstrar a relevância econômica e social das MPEs, especialmente no que se refere às oportunidades de emprego e geração de renda.

Em seguida, a quarta parte do artigo aborda as restrições enfrentadas pelas empresas de menor porte na obtenção de operações de crédito, tais como taxas de juros mais elevadas. A quinta seção trata dos sistemas de garantia, detalhando a experiência e o funcionamento dos fundos garantidores de crédito, mais especificamente do Fundo Garantidor para Investimentos e do Fundo Garantidor de Pernambuco.

² Com relação aos limites máximos da receita bruta para fins de caracterização como micro ou pequena empresa, importante destacar que os valores se referem ao faturamento no mercado interno. Receitas oriundas da exportação de bens e serviços são consideradas à parte e possuem limites adicionais, a depender do porte, de R\$ 360 mil a R\$ 4,8 milhões (art. 3º, § 14, da Lei Complementar nº 123, de 2006).

³ O setor de serviços não inclui administração pública nem serviços domésticos.

croempreendedores individuais (MEIs), as microempresas e as pequenas empresas.

O microempreendedor individual é o empresário legalizado com receita bruta anual de até R\$ 81 mil⁴ e que seja optante pelo Simples Nacional. O MEI não pode ter mais de um estabelecimento ou participar de outra empresa como sócio ou titular. No que se refere ao número de funcionários, só pode contratar um empregado que receba um salário-mínimo ou o piso da categoria. Além disso, o empresário deve exercer uma das atividades econômicas listadas no Portal do Empreendedor do governo federal.⁵

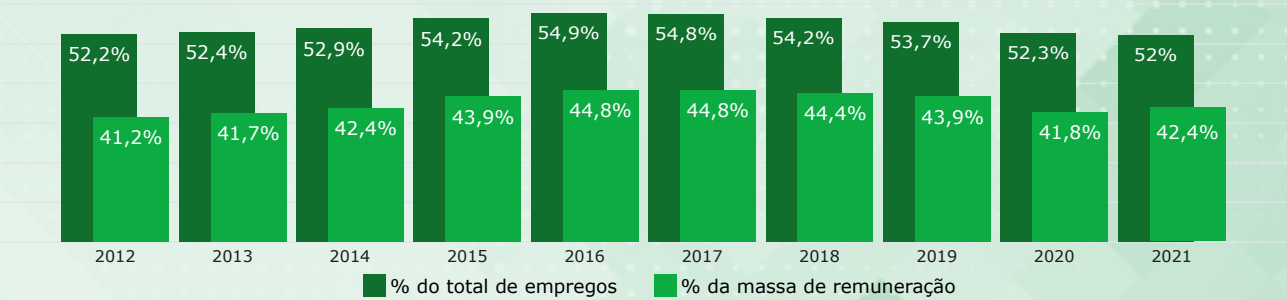
De acordo com o Mapa de Empresas⁶, boletim publicado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), os MEIs são responsáveis por

da importância das empresas de menor porte na geração de emprego e renda.

3. A IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

A importância das micro e pequenas empresas fica evidenciada no gráfico 1, que traz a evolução do percentual de empregos privados formais e da massa de remuneração paga por estas empresas⁷ entre os anos de 2012 a 2021.⁸

Gráfico 1 – Participação relativa das MPEs no total de empregos privados formais e na massa de remuneração paga aos empregados formais



Fonte: Sebrae (jan.2023) a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

57,9% dos negócios ativos no país, além de representar 76,8% das empresas abertas no primeiro quadrimestre de 2023.

Esclarecidas as classificações que serão utilizadas neste trabalho para caracterizar o porte das empresas, cabe efetuar, no próximo tópico, um breve registro acerca

Durante todo esse período, as micro e pequenas empresas foram responsáveis por mais da metade do estoque de empregos com carteira assinada, assim como por uma fatia relevante da massa salarial no país.

Conforme demonstra a tabela 2, as MPEs têm representatividade significativa na formação da massa de remuneração, principalmente nas regiões Centro-Oeste e

Tabela 2 – Distribuição da massa de remuneração dos empregados por porte do estabelecimento e região – 2021 (em %)

REGIÕES	MICRO E PEQUENAS EMPRESAS			MÉDIAS E GRANDES EMPRESAS		
	MICRO	PEQUENAS	TOTAL	MÉDIA	GRANDE	TOTAL
CENTRO-OESTE	23	29,6	52,7	14,7	32,7	47,3
SUL	22,3	28,4	50,7	17,2	32,1	49,3
NORDESTE	19,4	27,2	46,7	15,3	38	53,3
NORTE	18,1	26,9	45	16,4	38,6	55
SUDESTE	14,6	22,8	37,4	16	46,6	62,6
TOTAL	17,3	25	42,4	16,1	41,6	57,6

Fonte: Sebrae (jan.2023) a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

⁴ Encontra-se em tramitação, na Câmara dos Deputados, o PLC nº 108/2021, que altera a LC nº 123/2006 para permitir o enquadramento como MEI de pessoa com faturamento até R\$ 130 mil, bem como para permitir que o MEI contrate até dois funcionários. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2295251>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/quero-ser-mei/atividades-permitidas>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas>>. Acesso em: 21 ago. 2023.

⁷ Nesse caso, foi utilizada a metodologia do IBGE, ou seja, tem por base o setor econômico e a quantidade de empregados das empresas.

⁸ Os dados referentes ao ano de 2022 não estavam disponíveis quando da elaboração deste trabalho.

Sul, onde contribuíram com mais de 50% do total dos rendimentos em 2021.

A tabela 3, por sua vez, apresenta um recorte do número de empregos formais segundo o número de habitantes dos municípios e o porte das empresas. A maioria dos empregos com carteira assinada no ano de 2021, pouco mais de 20 milhões (57,1%), estava em cidades com menos de 500 mil habitantes e, do total dos empregos formais existentes nessas cidades, a maioria (11,4 milhões) encontrava-se em micro ou pequenas empresas.

Tabela 3 – Distribuição dos empregos por porte do estabelecimento, de acordo com o número de habitantes dos municípios – 2021

Nº DE HABITANTES DOS MUNICÍPIOS	MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	MÉDIAS E GRANDES EMPRESAS	TOTAL
ATÉ 500 MIL	11.422.990	8.621.592	20.044.582 (57,1%)
ACIMA DE 500 MIL	6.859.403	8.230.069	15.089.472 (42,9%)
TOTAL	18.282.393 (52%)	16.851.661 (48%)	35.134.472 (100%)

Fonte: Sebrae (jan.2023) a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

Portanto, além de serem responsáveis pela maioria dos vínculos empregatícios gerados no país, as micro e pequenas empresas atuam no sentido de desconcentrar geograficamente as oportunidades de emprego em direção aos municípios médios e pequenos, com efeitos potenciais relevantes sobre a arrecadação tributária de tais localidades.

Ao analisar o saldo líquido de empregos criados em 2022 e no primeiro semestre de 2023⁹, constata-se, mais uma vez, o impacto positivo dos pequenos negócios: as MPEs foram responsáveis, respectivamente, por 78,4% e 69,3% dos novos postos de trabalho. Isso equivale a dizer que a cada dez postos de trabalho gerados no Brasil em 2023, aproximadamente sete vieram das micro e pequenas empresas.

Os estudos internacionais sobre o tema corroboram as evidências encontradas no caso brasileiro. *The World Bank*¹⁰ afirma que as MPEs estão intimamente associadas à inovação, geração de empregos e crescimento na economia, desde que não sejam prejudicadas pela falta de acesso a crédito. Kersten e outros¹¹ registram que o efeito positivo direto na geração de oportunidades de emprego pelas MPEs já é indubitável, principalmente nos países menos desenvolvidos.

Não obstante a grande relevância econômico-social dessas empresas, elas enfrentam restrições no acesso ao mercado de crédito bancário, que serão analisadas no próximo capítulo.

4. RESTRIÇÕES ENFRENTADAS PELAS MPES NO MERCADO DE CRÉDITO

O acesso ao mercado de crédito desempenha um papel fundamental para as micro e pequenas empresas por uma série de razões. A primeira delas é permitir o financiamento do capital de giro e de novos investimentos, ajudando a manter a liquidez do negócio e possibilitando que as empresas aumentem sua capacidade produtiva e aproveitem oportunidades de crescimento.

À medida que o ambiente de negócios evolui, as empresas precisam investir em tecnologia e inovação para se manterem competitivas. O crédito pode ser usado para

financiar a aquisição de equipamentos, sistemas de tecnologia de informação, desenvolvimento de novos produtos e outras iniciativas relacionadas à inovação, tornando-as mais competitivas.

Finalmente, o acesso ao crédito ajuda as MPEs a serem mais resistentes durante crises econômicas. Ter uma linha de crédito estabelecida pode servir como uma rede de segurança em períodos de dificuldades financeiras. Dessa forma, o crédito tem potencial de não apenas mitigar os efeitos negativos da conjuntura econômica, como também contribuir para a preservação de empresas e empregos, evitando que uma situação transitória cause danos permanentes à economia.

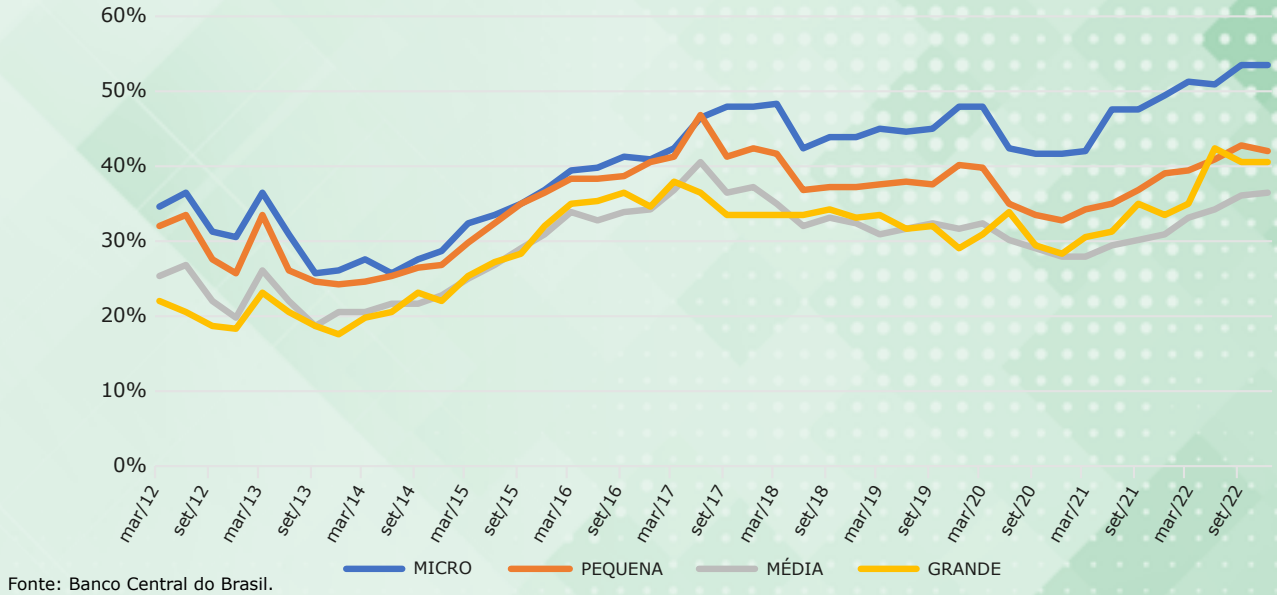
Em resumo, o acesso ao mercado de crédito é crucial para o funcionamento e o crescimento das empresas e pode desempenhar um papel significativo em sua capacidade de competir, inovar e prosperar no mercado.

Entretanto, historicamente as MPEs enfrentam uma série de adversidades para obter empréstimos bancários a custos competitivos. Uma das principais dificuldades diz respeito justamente ao custo do capital. O gráfico 2 informa, para o período que vai do 1º trimestre de 2012 ao 4º trimestre de 2022, a taxa média de juros anual para operações de crédito por porte da empresa.

Observa-se que as taxas médias de juros cobradas das microempresas (linha azul) apresentaram um patamar superior à taxa cobrada das demais companhias. Enquanto a taxa média das grandes empresas ficou em pouco menos de 30% ao ano, as microempresas confrontaram-se com uma taxa média de 40,3% ao ano.

Os dados indicam, ainda, que os juros médios cobrados das pequenas empresas (35,1% a.a.), apesar de menores do que o das microempresas, foram maiores do que aqueles cobrados das médias (29,5%) e grandes (29,8%) companhias. Assim, as MPEs arcam com maiores

Gráfico 2 – Taxa média de juros por porte da empresa (% a.a)



Fonte: Banco Central do Brasil.

gastos financeiros quando conseguem obter financiamentos, prejudicando a competitividade de tais firmas.

Ademais, as taxas cobradas das médias empresas foram ligeiramente inferiores às taxas das grandes companhias. Boligan e Montani¹² ressaltam que essa aparente contradição pode ser em parte explicada pelo fato de as maiores empresas terem acesso ao mercado de capitais em condições de custo mais favoráveis que as presentes nos empréstimos bancários.

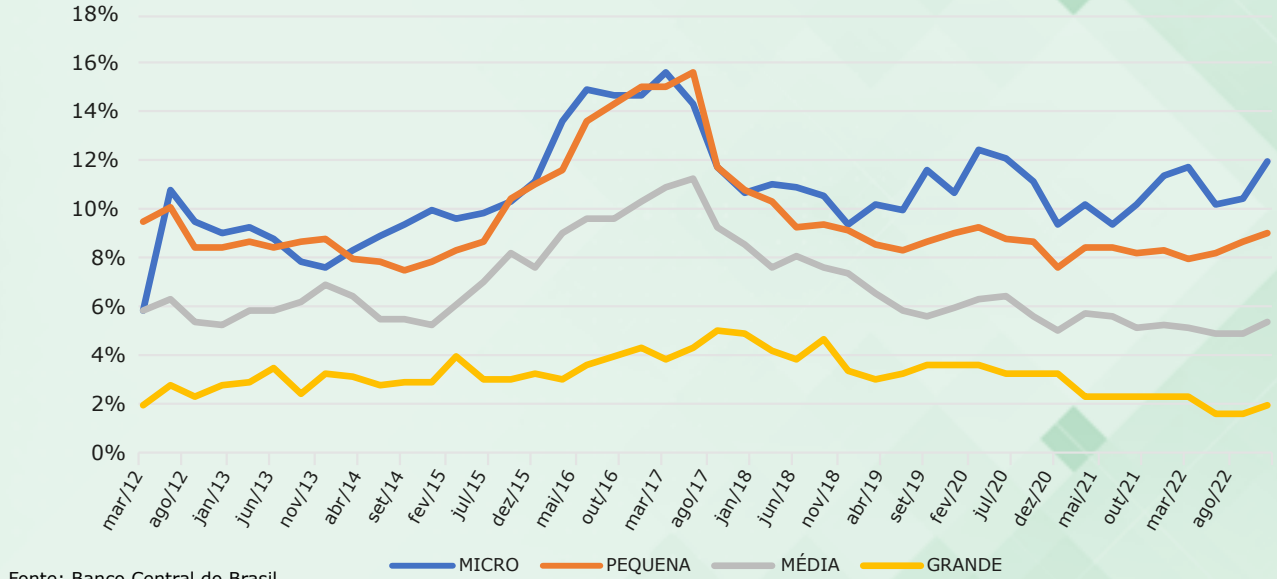
Pelo lado da oferta de crédito, por sua vez, a remuneração dos bancos dá-se pela cobrança de tarifas e pelos juros incidentes sobre o financiamento, que são tanto maiores quanto é o risco de inadimplemento do capital emprestado. Portanto, pode-se afirmar que essa distinção nos juros cobrados aos pequenos negócios é um reflexo, dentre outros fatores, de uma taxa média de inadimplência estruturalmente mais elevada (gráfico 3), o que leva

os agentes financeiros a serem mais cautelosos na concessão de crédito para essas empresas.

Percebe-se que durante os últimos 11 anos a inadimplência da carteira de crédito das grandes empresas manteve-se no intervalo entre 2% e 5%, ao passo que a das micro e pequenas empresas posicionou-se consistentemente acima desse percentual. Naturalmente, a inadimplência é alta porque a taxa de juros é elevada (gráfico 2) e, portanto, a probabilidade dos devedores se encontrarem em circunstâncias de não poder honrar suas dívidas também é alta.

Em contextos de crise, como aqueles vivenciados durante o biênio 2015-2016 e durante a pandemia de Covid-19¹³, esses obstáculos estruturais se tornam ainda mais pronunciados, como assinala o gráfico 4, já que as incertezas sobre os rumos da economia aumentam a percepção do risco de inadimplência, gerando insegurança a

Gráfico 3 – Taxa média de inadimplência por porte da empresa (%)



Fonte: Banco Central do Brasil.

¹² BOLIGAN, Luca Simmer Oliva; MONTANI, Norberto. O Crédito a micro, pequenas e médias empresas no Brasil durante a pandemia de Covid-19 entre 2019 e 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12007/1/BMT_75_Credito_micro.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

¹³ Recorde-se que o PIB brasileiro declinou 3,5% em 2015, 3,3% em 2016 e, novamente, 3,3% em 2020.

⁹ SEBRAE. Análise do CAGED – Junho/2023. Disponível em: <<https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2023/08/2023-07-27-Relatorio-Sebrae-Caged-Atual.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

¹⁰ The World Bank. Principles for public credit guarantee schemes for SMEs. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/publication/principles-for-public-credit-guarantee-schemes-cgss-for-smes>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

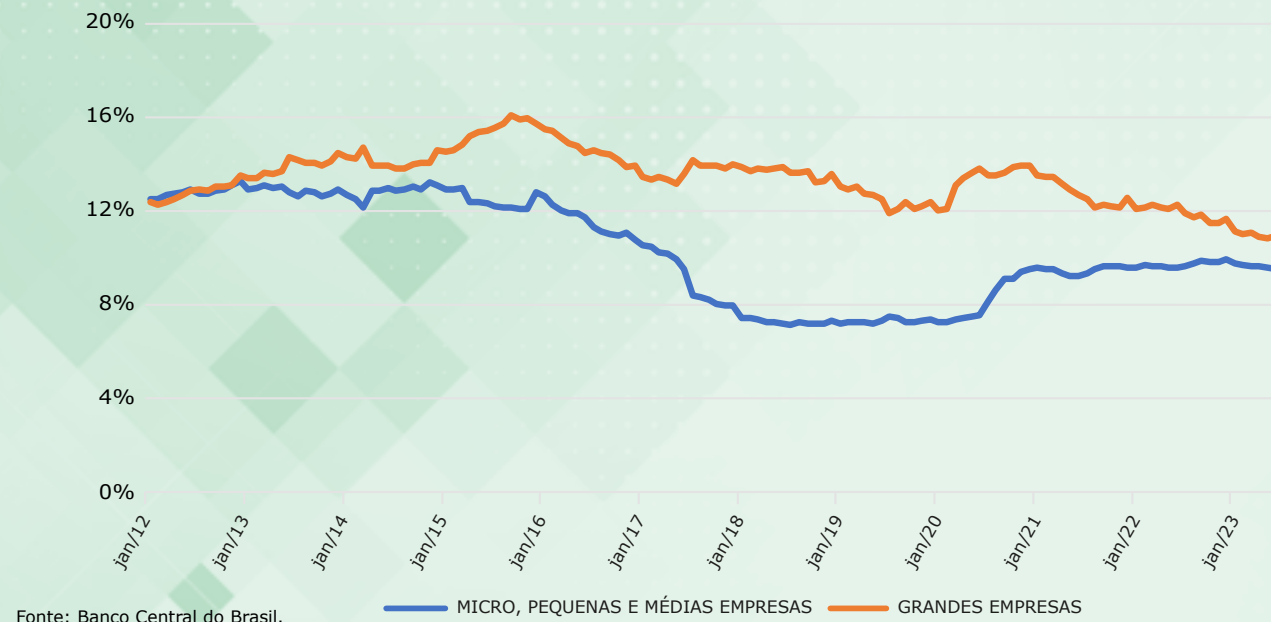
¹¹ KERSTEN, Renate. et al. Small firms, large impact? A systematic review of the SME finance literature. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X17301298>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

credores, que passam a adotar critérios de aprovação de crédito mais rigorosos como medida preventiva.

Assim, o financiamento bancário para as empresas menores – com um histórico creditício pouco conhecido, balanços mais frágeis e ausência de garantias reais – termina por apresentar prazos e custos que refletem uma aversão ao risco mais elevada. Dessa forma, o alto custo do capital, além de reduzir a demanda das MPEs por crédito, ajuda a explicar o comportamento da inadimplência. O crescimento da proporção de maus pagadores, por sua vez, justifica o aumento da percepção de risco pelas instituições, o que intensifica a elevação dos custos, levando a um ciclo vicioso difícil de ser interrompido.

Pesquisa anual realizada pelo Sebrae a respeito do financiamento dos pequenos negócios no Brasil parece confirmar a restrição financeira enfrentada por essas empresas: entre os pequenos empresários que haviam solicitado um empréstimo em 2022, apenas 26% conseguiram a liberação do pedido. A maioria, 59%, teve o empréstimo negado e 15% aguardavam uma resposta.¹⁴

Gráfico 4 – Saldo das operações de crédito em relação ao PIB (%)



A pesquisa revela, ainda, que as MPEs terminam por recorrer a outros tipos de financiamento, mais caros que os bancários. Em 2022, por exemplo, 34% utilizavam o cartão de crédito (empresarial ou pessoal), 16% faziam pagamento de fornecedores a prazo, 9% tomavam empréstimo de amigos ou parentes e 9% recorriam ao cheque especial.

A principal dificuldade mencionada pelos pequenos empresários na obtenção de um empréstimo bancário foi a falta de garantias, de avalista ou de fiador (31% das respostas), seguida pela taxa de juros muito alta (17%). Portanto, analisada tanto sob a ótica das micro e pequenas empresas quanto das instituições financeiras, a falta

de garantias tem sido um obstáculo recorrente para as MPEs terem acesso ao crédito.

No próximo capítulo, vamos tratar da importância de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de um sistema de garantias confiável e eficiente como forma de mitigar o risco de inadimplência e, consequentemente, reduzir a taxa de juros e possibilitar uma maior inclusão financeira das MPEs.

5. SISTEMAS DE GARANTIA

Há diversos estudos na literatura que abordam a importância dos sistemas de garantia como impulsionadores do acesso ao crédito para as MPEs, basicamente oferecendo garantias complementares às empresas que não dispõem dos avais exigidos pelas instituições concedentes de crédito.

Conforme assinalam Torres, Macahyba e Martins¹⁸:

Do ponto de vista das contas públicas, os programas (de garantia) são mais eficientes do que o uso de outros mecanismos de direcionamento de crédito, como os subsídios e a provisão de *funding*. Essa vantagem decorre, de um lado, da capacidade de alavancagem que as garantias públicas têm de mobilizar um volume de recursos de mercado várias vezes superior ao aporte do Estado. De outro lado, existe a possibilidade de serem cobrados prêmios dos segurados, compensando assim parte das perdas que eventualmente venham a acontecer caso o tomador do empréstimo não venha a honrar sua obrigação.

Pombo, Molina e Ramírez¹⁹ afirmam que as garantias têm valor estratégico inquestionável para as instituições financeiras alavancarem seus negócios com as MPEs tendo em vista as imposições de Basileia²⁰ e o alívio nos índices que a utilização de garantias pode proporcionar.

Afinal, os bancos precisam manter níveis de patrimônio e de liquidez em seus balanços que sejam compatíveis com o risco de inadimplência de suas carteiras de crédito. Operações de financiamento que contem com algum tipo de garantia têm descontos na exigibilidade de capital regulatório a que estão sujeitas as instituições bancárias. Dessa maneira, as instituições podem ser capazes de originar um volume maior de operações de crédito com um mesmo volume de capital.

Nesse sentido, fica evidente a importância de um robusto sistema de garantias como uma das ferramentas de inclusão financeira dos pequenos negócios. Consoante Nascimento²¹:

Dentre os instrumentos que visam mitigar os riscos das operações de crédito, a garantia ao tomador é um instrumento jurídico utilizado para conferir maior segurança no cumprimento de uma obrigação ou pagamento de uma dívida e é necessária para obter acesso ao financiamento. [...] a falta de cobertura das garantias [...] é a base das barreiras enfrentadas pelas MPEs para a obtenção de recursos de instituições financeiras públicas e privadas. As consequências das dificuldades no acesso ao financiamento variam das mais graves, como a exclusão financeira, a outras menos dramáticas, como custos financeiros mais altos, mas que prejudicam a competitividade das MPEs.

O autor prossegue afirmando que a garantia é um dos critérios de seleção para a concessão de crédito e as MPEs não dispõem das mesmas condições das empresas de maior porte no que tange à oferta de garantias sólidas e facilmente liquidáveis. Normalmente, possuem governança limitada, patrimônio restrito ou insuficiente, balanços menos robustos e desempenham atividades menos estáveis.

Essas características as impossibilitam de ofertar garantias aos credores, situação que limita a igualdade de oportunidades e o desenvolvimento de vários pequenos negócios, não sendo desejável esse cenário, uma vez que as MPEs são importantes geradoras de empregos e de renda.

A escassez de cobertura de garantias suficientes do devedor pode fazer com que a instituição financeira não conceda o crédito a um projeto ou empresa com a capacidade de se tornar rentável e, consequentemente, solvente. Em outros casos, a escassez de garantias suficientes pode encarecer a taxa de juros exigida pela instituição financeira, gerando uma situação de desigualdade de condições. Essas conjunturas de exclusão financeira ou de encarecimento do custo financeiro são as situações que os sistemas de garantia visam mitigar.²²

Ainda de acordo com a *Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas* (Aeca):

Os sistemas de garantia requerem um período de amadurecimento, estabelecendo-se como políticas públicas de longo prazo, bem como integram o quadro institucional que favorece a competitividade de um país, uma vez que faculta às empresas disporem de um instrumento eficiente, que lhes permite melhorar o acesso ao crédito. Atualmente, os sistemas de garantia são uma realidade consolidada e são utilizados com mais intensidade nos países mais desenvolvidos.

Em suma, a literatura econômica sobre o tema converge na direção de apontar a ausência de garantias como uma das principais causas para que as micro e pequenas empresas não consigam obter recursos financeiros a taxas mais competitivas e com melhores prazos de pagamento. A adoção de políticas públicas endereçadas a minimizar essa falha de mercado é importante fator que contribui para uma maior inclusão financeira das MPMEs.

De acordo com Lanz e Tomei²³, entre os esquemas de garantia existentes, os de maior abrangência e uso no Brasil são os fundos garantidores, também conhecidos como fundos de aval, tema da próxima seção deste capítulo.

5.1 FUNDOS GARANTIDORES

Os fundos garantidores já mostraram sua capacidade de impulsionar as MPEs em muitos países, tais como: México, por meio da *Nacional Financiera* (Nafin), Colômbia (*Fondo Nacional de Garantías* – FNG), França (*Banque Publique d'Investissement*), Chile (*Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios*), dentre outros.

¹⁴ SEBRAE. Financiamento dos pequenos negócios no Brasil - 9ª edição. Disponível em: <<https://databrae.com.br/financiamento-dos-pequenos-negocios/>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

¹⁵ The World Bank. *Principles for public credit guarantee schemes for SMEs*. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/publication/principles-for-public-credit-guarantee-schemes-cgss-for-smes>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

¹⁶ BECK, Thorsten; KLAPPER, Leora F.; MENDOZA, Juan Carlos. *The typology of partial credit guarantee funds around the world*. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1572308909000035>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

¹⁷ CHATZOUZ, Moustafa. et al. *Credit guarantee schemes for SME lending in Western Europe*. Disponível em: <https://www.eif.org/news_centre/publications/eif_wp_42.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

¹⁸ TORRES, Ernani; MACAHYBA, Luiz; MARTINS, Norberto. Fundos garantidores e o crédito para pequenas e médias empresas. Disponível em: <https://dev.iedi.org.br/media/site/artigos/20200720_fundos_garantidores.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁹ POMBO, Pablo; MOLINA, Horacio; RAMÍREZ, Jesus N. *Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana*. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15269/clasificacion-de-los-sistemas-de-garantia-desde-la-experiencia-latinoamericana>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

²⁰ O Índice de Basileia trata-se de um indicador que busca estabelecer uma base de capital mínima para cobrir riscos associados ao crédito nas instituições financeiras. Para maiores informações: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanciera/recomendacoesbasileia>>.

²¹ NASCIMENTO, Alfredo Gonçalves. Fundo garantidor para investimentos (FGI): garantias como ferramentas para a inclusão financeira dos pequenos negócios brasileiros. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7144>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

²² Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (Aeca). Os sistemas de garantia: as chaves para sua implementação. Disponível em: <<https://www.aeca.es/old/tienda/pv13p.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2023.

²³ LANZ, Luciano Quinto; TOMEI, Patrícia Amélia. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/30087/confianza-versus-control-e-analise-da-governanc>>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Lanz e Tomei²⁴ destacam a convergência de alguns fatores entre os diversos fundos garantidores de outros países, como o foco em MPEs, a adoção de uma estrutura de governança sofisticada, com participação estatal, gestão de recursos conservadora, cobertura de crédito dos próprios agentes financeiros para operações de investimento e capital de giro, concessão de garantias por operação e recuperação de crédito delegada aos agentes financeiros.

Outras características apresentam maior divergência, como a natureza jurídica, percentuais máximos de cobertura, limites de alavancagem e processos de habilitação e pagamento de honras.

Para os autores, o sucesso na implantação de um fundo garantidor depende da adesão dos agentes financeiros. Para que um agente financeiro venha a aderir ao esquema de garantia, é preciso que o fundo inspire confiança e demonstre ter controles adequados. Por outro lado, os fundos precisam confiar no processo de análise e seleção, pelos agentes, das MPEs para as quais será outorgada a garantia.²⁵

As várias estruturações das experiências já existentes para fundos garantidores demonstram que não há desenho perfeito ou ótimo e que cada ambiente institucional e financeiro do país deve moldar a melhor solução, em um processo contínuo de desenvolvimento.²⁶

Os primeiros fundos garantidores no Brasil foram criados em meados da década de 1990: Fundo de Aval para a Micro e Pequena Empresa (Fampe), Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC) e Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), administrados, respectivamente, por Sebrae, BNDES e BB.

No entanto, esses fundos apresentavam algumas limitações operacionais. A principal dificuldade residia no fato de a origem dos recursos ser vinculada ao orçamento da União, estando sujeito, portanto, a contingenciamentos, resultando em atrasos nos pagamentos de eventuais honras, bem como em regras de recuperação de crédito mais rígidas. Comprometeu-se, dessa maneira, a credibilidade de pagamento de honras junto aos agentes financeiros.

A partir de 2009, no contexto da grande crise financeira, foram criados o Fundo de Garantia de Operações (FGO), operado pelo BB, e o Fundo Garantidor de Investimento (FGI), administrado pelo BNDES. Tais fundos prestam garantias para que MPEs tomem crédito com alguma instituição financeira em troca da cobrança de uma comissão pecuniária pelo serviço prestado. Sua finalidade é, pois, mitigar riscos e reduzir custos, facilitando o acesso ao crédito para empresas com projetos viáveis, mas com insuficiência de garantias.

Os principais benefícios desse tipo de fundo para o agente financeiro são: (i) o compartilhamento do risco de

crédito; (ii) a aplicação de um fator de ponderação de risco mais favorável para determinação do capital regulatório no Banco Central (ou seja, há uma menor necessidade de alocação de capital); e (iii) a liquidez da garantia, que, diferentemente de um seguro que conta com condicionantes para acionamento, depende somente da inadimplência da beneficiária.²⁷

A próxima seção abordará como se deu a concepção e a operacionalização do Fundo Garantidor para Investimentos, administrado pelo BNDES e com abrangência nacional, assim como o Fundo Garantidor de Pernambuco, criado recentemente.

5.2 FUNDO GARANTIDOR PARA INVESTIMENTOS²⁸

Constituído em 2009, o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI) já apoiou mais de 56 mil operações, representando cerca de R\$ 15 bilhões em financiamento garantidos a mais de 45 mil beneficiárias distintas em todos os estados brasileiros.²⁹ Cumpre destacar inicialmente as razões que motivaram a sua criação. O primeiro Relatório de Administração do FGI³⁰, publicado em março de 2010, é bastante claro a esse respeito:

A criação do FGI foi resultado de diversos fatores. A incidência de uma grande crise no mercado financeiro internacional, que atingiu o seu auge em outubro de 2008, afetou de forma considerável a liquidez em todos os mercados, inclusive os emergentes, e gerou um problema grave de confiança nos mercados. Apesar de o sistema financeiro brasileiro ter se mostrado resiliente, muito em função de uma regulamentação forte, o impacto da crise foi significativo em termos de escassez de crédito e aversão ao risco no mercado financeiro. **Neste contexto, o crédito se tornou mais escasso, principalmente para as empresas menores, muito em função da assimetria de informações (que as atinge mais fortemente) e à maior dificuldade na oferta de garantias.** (Relatório de Administração 2009, pág. 5) **(grifo nosso)**

A finalidade do FGI é explicitada no art. 2º do seu Estatuto: garantir, direta ou indiretamente, o risco de financiamentos e empréstimos concedidos a micro, pequenas e médias empresas, microempreendedores individuais e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes a sua atividade.

O custo para utilização da garantia é chamado de Encargo por Concessão de Garantia (ECG) e depende do valor financiado, do percentual garantido pelo fundo e do prazo de financiamento. O ECG é calculado e cobrado a cada liberação da operação de crédito com garantia do

FGI, sendo devido pelo agente financeiro ao fundo e devendo ser pago à vista. O custo referente ao ECG pode ser repassado ao cliente, podendo ou não ser financiado

O quadro 1 apresenta uma síntese da análise comparativa realizada entre a estrutura dos dois fundos, destacando suas principais diferenças.

Quadro 1 – Principais diferenças entre os dois fundos de aval

FGI	FGPC
Natureza jurídica privada.	Natureza jurídica pública.
Patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e do administrador.	Patrimônio formado por recursos orçamentários.
Pagamento tempestivo de honras tão logo seja identificada a inadimplência (<i>on first demand</i>).	Pagamento de honras sujeito à disponibilidade orçamentária.
Cotistas públicos e privados	União como única cotista.
Limite de garantia por beneficiário (R\$ 10 milhões).	Não havia esses limites.
Limite de exposição a qualquer conglomerado financeiro não pode superar, em valores garantidos, mais do que 4x o valor do PL do Fundo.	
Limite de garantia por agente financeiro de no máximo 200x o valor por ele subscrito.	
<i>Stop Loss</i> ³¹ de 7% da carteira de cada agente (limite de honra por agente financeiro).	Recuperação de crédito restrita à regra ou à aprovação da diretoria em cada acordo.
Política de recuperação de crédito pré-aprovada, delegada ao agente financeiro e sujeita à auditoria.	
Alavancagem máxima de 12x.	Alavancagem máxima de 8x.

Fonte: elaboração própria a partir dos estatutos do FGI e do FGPC.

(nas mesmas condições do crédito), a critério do agente financeiro e do cliente.

Importante destacar que a garantia do FGI não é seguro de crédito e não isenta o tomador de suas obrigações financeiras, mesmo no caso de repasse do custo do ECG. Ao contratar o financiamento com a garantia do FGI, a empresa assume a responsabilidade pelo pagamento da totalidade da dívida contraída perante o agente financeiro.

Em caso de atraso no pagamento do financiamento e consequente inadimplência contratual, o fundo deve pagar a parcela garantida, chamada de adiantamento de honra, enquanto a instituição financeira tem a obrigação de buscar a recuperação do crédito, devendo repassar ao fundo os valores recuperados proporcionalmente à parcela do financiamento que foi garantida.

A experiência acumulada pelo BNDES com a administração do Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC), instrumento constituído em 1997 com finalidade semelhante à do FGI, deixou evidentes questões fundamentais do modelo que impediram a continuidade e fluidez de suas operações, especialmente no pagamento de honras e na recuperação do crédito.

O conhecimento destas questões proporcionou aprendizados sobre aspectos essenciais ao modelo de concessão de garantias, que divergiam do anteriormente constituído por meio do FGPC. Nesse sentido, o FGI procurou corrigir as deficiências do seu predecessor mediante regras mais flexíveis, processos mais ágeis e adequados à dinâmica do seu segmento de atuação.

Depreende-se que os fundos têm diferenças significativas, sendo a mais fundamental delas a natureza pública do FGPC, em que os recursos para a cobertura da inadimplência e pagamento das honras provinham do orçamento público. Desse modo, precisavam fazer parte da previsão orçamentária da União, devendo transitar por todos os trâmites burocráticos inerentes à sua execução, o que terminava por inviabilizar o pagamento tempestivo das honras.

Para superar essa restrição operacional apresentada pelo FGPC, o FGI foi estruturado como um fundo privado, com o patrimônio próprio segregado do patrimônio dos cotistas, sendo capaz de adimplir as eventuais honras tempestivamente. Buscou-se, dessa maneira, tornar o fundo autossustentável e dirimir a desconfiança dos agentes financeiros.

A estipulação de determinados limites – tanto para as empresas tomadoras de crédito como para os agentes financeiros – é outra diferença fundamental do FGI em relação ao seu antecessor, uma vez que tais limites funcionam como mecanismos de gestão de riscos e de incentivo à diversificação de suas carteiras de garantia.

Assim, existe um limite máximo para a outorga de garantias de R\$ 10 milhões por tomador de crédito, o qual é calculado por CNPJ ou, no caso específico do transportador rodoviário de carga autônomo, por CPF. Também são previstos alguns limites para as instituições financeiras: (i) a exposição do Fundo a qualquer conglomerado financeiro não pode superar, em valores garantidos, mais do que quatro vezes o PL do FGI; (ii) nenhum agente finan-

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Além de garantias para MPE, há fundos garantidores utilizados para viabilizar o acesso ao crédito em operações de exportação, crédito educacional, habitação, infraestrutura e operações de grande porte.

²⁶ LANZ, Luciano Quinto; COTOVIO, Ana Claudia Pereira. Garantia por carteira: proposta de modelo adaptado para os fundos garantidores no Brasil. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16844?locale=pt_BR>. Acesso em: 9 ago. 2023.

²⁷ LANZ, Luciano Quinto; TOMEI, Patrícia Amélia. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/30087/confianca-versus-controle--analise-da-governanc--->>. Acesso em: 13 jul. 2023.

²⁸ Com a proposição da Medida Provisória nº 975, de 2020, o FGI passou a ser formado por dois patrimônios segregados: o primeiro, de natureza permanente, denominado FGI Tradicional e o segundo, de caráter extraordinário, criado no contexto da pandemia de Covid-19 e vinculado ao Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), denominado Peac-FGI. Neste tópico, por limitações de espaço, trataremos apenas do FGI “Tradicional”.

²⁹ Relatório de Administração do exercício de 2022.

³⁰ BNDES. Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): Relatórios de Administração. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/garantias/bndes-fgi/prestacao-contas-fgi>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

³¹ O *stop loss* é apurado pelo cálculo resultante do somatório dos Valores Honrados menos o somatório dos Valores Recuperados, dividido pelo somatório dos Valores Garantidos, conforme fórmula a seguir: *Índice de Inadimplência* = (Valor Honrado – Valor Recuperado) / Valor Garantido Histórico.

ceiro pode contratar, em valores garantidos, mais do que duzentas vezes o valor por ele subscrito em cotas, res-salvando-se a reutilização de cotas no caso de extinção das garantias outorgadas ou a liquidação das operações de crédito.

Foi estipulado ainda um mecanismo de *stop loss* que limita em 7% a perda líquida máxima admitida a cada agente financeiro para efeito de pagamento de honra pelo fundo.³² O objetivo é mitigar o risco da carteira de garan-tias e promover maior alinhamento de interesses com os agentes financeiros, evitando comportamentos oportunistas destes e preservando o patrimônio do FGI. Assim, a seleção adversa e o risco moral são mitigados pelo com-partilhamento de risco em cada operação e pela existência do mecanismo de *stop loss*.³³

Por fim, as condições para a recuperação de crédi-tos inadimplidos foram padronizadas e delegadas às insti-tuições financeiras, o que minimiza os custos de transação do fundo e aumenta a probabilidade de recuperação, ten-do em vista a experiência e o melhor conhecimento dos clientes pelos próprios agentes financeiros, que também são responsáveis pela análise de risco e pela elaboração dos contratos.

Em virtude de todos esses aperfeiçoamentos ope-racionais e de gestão, foi possível ampliar em 50% o li-mite de alavancagem, que era de oito vezes o valor do patrimônio líquido no FGPC e passou para 12 vezes no FGI, permitindo aumentar o valor máximo de exposição na prestação de garantias.

Muito desta reformulação do FGI, como apresen-tam Lanz e Tomei³⁴, pode ser atribuída à necessidade de

se aumentar o nível de confiança do sistema financeiro, separando-o das flutuações políticas e das instabilidades orçamentárias às quais estão sujeitas as entidades vincu-ladas ao governo. Assim, o objetivo seria ampliar a credi-bilidade e a reputação do fundo para assegurar a aderên-cia das instituições privadas ao financiamento das MPEs.

Mendes de Paula³⁵ afirma que a participação dos agentes financeiros como cotistas aumenta a interdepen-dência e o alinhamento de interesses entre as partes, além de favorecer a troca de informações e a frequência de comunicação com os agentes.

A adesão de cotistas privados sinaliza esse proces-so gradual de construção da reputação do FGI: ao final de 2022, o fundo contava com 36 cotistas, dentre instituições financeiras tradicionais – como Bradesco, Itaú Unibanco, Banco Safra –, agências de fomento estadual, como a De-senvolve SP, bancos de montadoras, a exemplo do Banco Volvo, e bancos de desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil.

Nesse sentido, uma análise do percentual garan-tido³⁶ pelo FGI em cada operação de crédito (gráfico 5) revela que ao longo dos últimos oito anos as operações são garantidas majoritariamente no percentual máximo permitido pelo regulamento do fundo, ou seja, 80% do valor contratado. Esse percentual representa uma segu-rança maior para as instituições financeiras que operam com garantias do FGI, além de expressar a credibilidade e a boa reputação do fundo junto às instituições.

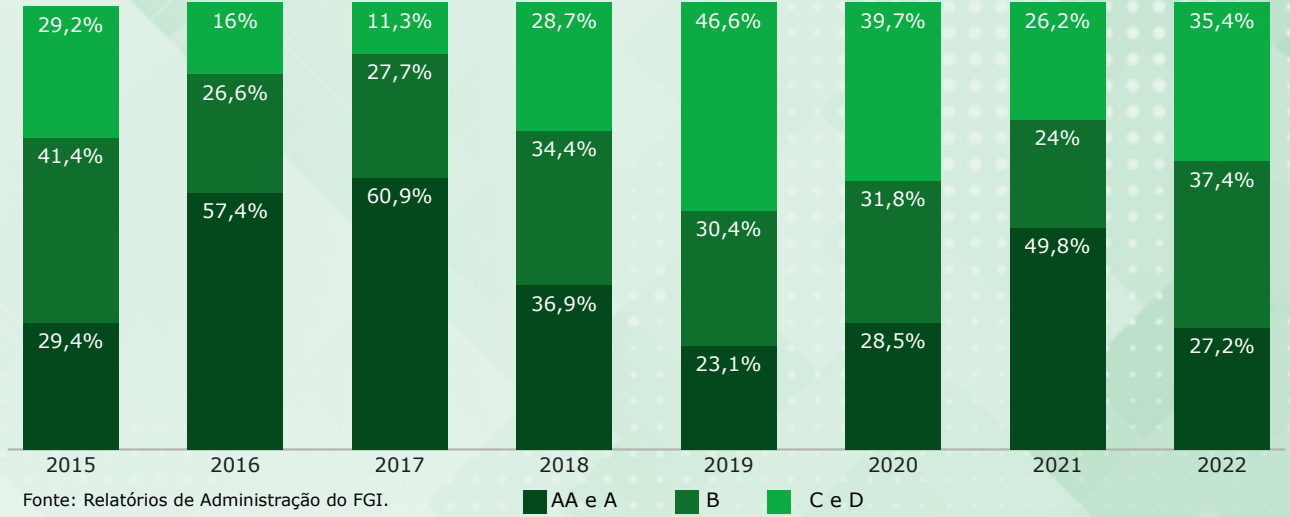
Ademais, percebe-se, pelo gráfico 6, que o FGI vem direcionando um percentual relativamente elevado de garantias ao longo dos últimos anos para operações

de crédito mais arriscadas, com classificação B, C ou D.³⁷ Em 2022, 72,8% do valor garantido pelo fundo foi para essas operações com maior exposição ao risco e, conse-quentemente, mais dificuldades em conseguir contratar um financiamento bancário.

belecidas mediante regulamentação aprovada por decreto do governador do estado.

De acordo com o artigo 11 da lei instituidora, o fundo terá contabilidade própria, com escrituração geral, porém vinculada orçamentariamente à Secretaria do Tra-balho, Emprego e Qualificação. Como visto anteriormente

Gráfico 6 – Operações por classificação de risco (Garantido)



5.3 FUNDO GARANTIDOR DE PERNAMBUCO

Instituído pela Lei Estadual nº 17.714, de 31 de março de 2022, o Fundo Garantidor de Pernambuco (FGPE) tem a finalidade de conceder garantias complementares, necessárias à contratação de financiamentos junto a ins-tituições ou agentes financeiros, a microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte, a pequenos produtores e artesãos, de forma individual ou organizados em associações ou cooperativas, garantindo parte do risco dos financiamentos.

A gestão do FGPE é realizada pela Agência de Empreendedorismo de Pernambuco e é prevista uma Taxa de Concessão de Aval (TCA), a ser cobrada do mutuário pelo operador do fundo, de forma análoga ao ECG no FGI, para utilização da garantia em cada financiamento.

Serão estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FGPE as linhas de crédito que serão objeto de garantia pelo fundo, o volume máximo de operações a terem o ris-co garantido, os níveis máximos relativos à cobertura de garantia a serem praticados em cada tipo de financiamen-to, os percentuais da TCA e as condições de efetivação da concessão de aval pelo FGPE, assim como as demais normas necessárias à gestão do fundo.

Tal conselho é composto por um representante da Secretaria da Fazenda, um representante da Secretaria de Planejamento e Gestão, um representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e um representante da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (Adepe).

As demais condições gerais para a concessão de aval pelo FGPE – tais como os procedimentos operacio-nais, as regras quanto à honra do aval e a recuperação dos créditos em caso de inadimplência – devem ser esta-

neste trabalho, essa característica inviabiliza o pagamento tempestivo de honras, uma vez que os recursos ficam su-jeitos a contingenciamentos orçamentários. Consequente-mente, a adesão das instituições financeiras interessadas em obter garantias do fundo fica prejudicada.

Em razão do seu pouco tempo de operação, ainda não é possível realizar análises quanto à efetividade do fundo. Porém, com a instituição de um fundo garantidor próprio, o Estado de Pernambuco demonstra estar alinha-do com as mais modernas políticas públicas de apoio ao empreendedorismo.

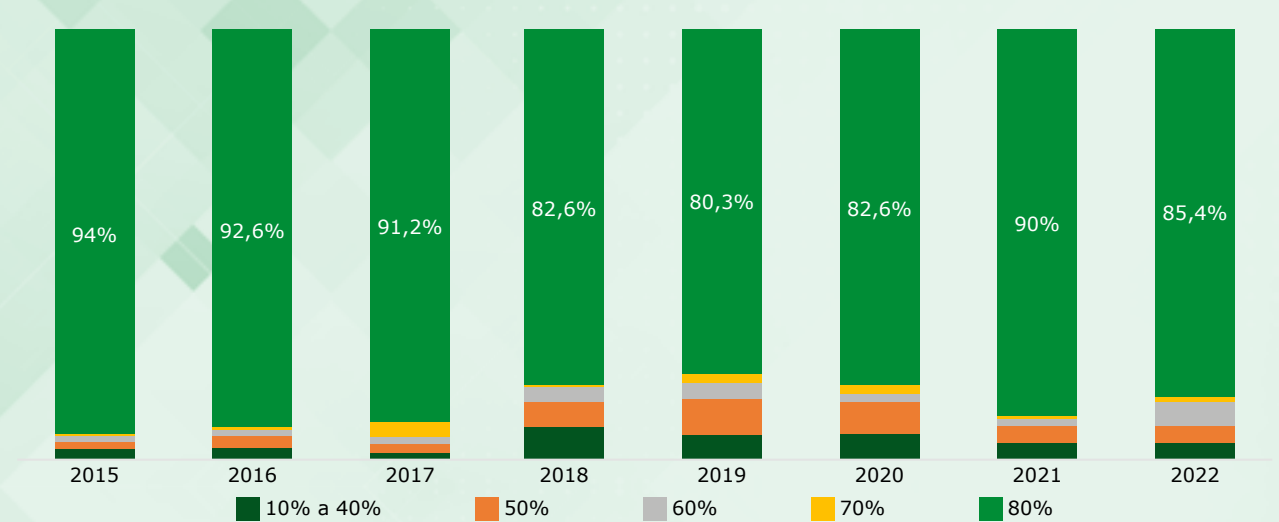
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a discutir políticas pú-blicas endereçadas a minimizar umas das principais restri-ções enfrentadas pelas micro e pequenas empresas, qual seja, o acesso ao mercado de crédito bancário com cus-tos, prazos e condições competitivas.

Os fundos garantidores de crédito têm sido uma das ferramentas utilizadas para esse propósito. No Brasil, as experiências iniciais remontam aos anos 1990. Nesse sentido, o trabalho destacou a evolução no desenho e no funcionamento desses fundos de aval que permitiu con-quistar a confiança e a consequente adesão dos agentes financeiros privados ao processo.

A temática tem ganhado destaque na agenda glo-bal de reformas e se tornou um assunto de grande inter-esse para formuladores de políticas, reguladores, pes-quisadores, profissionais de mercado e outros envolvidos. Minimizar essa falha de mercado e facilitar a inclusão fi-nanceira das MPEs deve ser uma prioridade, dada a capa-cidade de tais firmas gerarem empregos formais, renda e crescimento econômico com inclusão social.

Gráfico 5 – Operações por percentual garantido



³² O FGI honra as garantias prestadas em até 7% da carteira garantida por agente financeiro, sendo este um mecanismo de salvaguarda do fundo. O agente financeiro que ultrapassar tal índice pode continuar a contratar novas operações, porém fica impedido de solicitar novas honras até que retorne a patamar inferior a 7%. Sendo assim, o agente pode continuar operando com vistas a baixar sua taxa de inadimplência para, posteriormente, poder recorrer às honras de garantia do fundo. Importante ressaltar que esse índice, calculado para cada agente individualmente, não se refere ao índice de inadimplência da carteira de crédito total da instituição, mas apenas aos valores honrados em relação ao valor total garantido pelo fundo.

³³ A seleção adversa é um problema de informação assimétrica que ocorre antes da assinatura de um contrato, em que uma das partes detém mais conhecimento do que a outra sobre o que está sendo acordado. Já no risco moral, os participantes têm a mesma informação quando a transação é efetivada. O problema de informação assimétrica surge depois, já que uma das partes não consegue observar perfeitamente as ações da outra parte. Ambas as expressões tiveram origem no mercado de seguros.

³⁴ LANZ, Luciano Quinto; TOMEI, Patrícia Amélia. Confiança versus controle: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/30087/confianca-versus-controle--analise-da-governanc--->>. Acesso em: 13 jul. 2023.

³⁵ MENDES DE PAULA, Germano. Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/43229>>. Acesso em: 9 ago. 2023.

³⁶ A cobertura do FGI varia entre 10% e 80% do valor de cada operação de crédito (art. 11, I, do Regulamento do Fundo).

³⁷ Segundo as normas do FGI, as classificações de risco das operações devem ser informadas pelo agente financeiro ao Administrador no momento do pedido de outorga de garantia e devem se basear no risco de crédito assumido pelo Fundo, ou seja, desconsiderando a existência da garantia do FGI.

Recentemente, o Estado de Pernambuco instituiu um fundo garantidor de crédito para apoiar os pequenos empreendedores. Constata-se, assim, uma oportunidade de pesquisas futuras que avaliem o funcionamento e a efetividade desse fundo de aval. ■

7 OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO SOB A ÓTICA DE LIMITES AO PODER LEGISLATIVO

Suzamira Ramos Moura Santos¹

Resumo: O presente artigo trata dos requisitos essenciais para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito traçados pela Constituição Federal, com observância compulsória pelas Cartas Estaduais, tanto no desempenho da função de fiscalização como também na função legiferante do Poder Legislativo. Assim, o objetivo é demonstrar que os seus três requisitos (fato determinado, prazo certo e requerimento qualificado com assinaturas de um terço dos parlamentares) não são somente meros pressupostos, e sim limites aos parlamentos.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Limites de Poder. Pressupostos da CPI. Poder Legislativo.

¹ Consultora Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Advogada. Bacharela em Direito pela UFMA. Especialista em Direito Administrativo e Processo Administrativo pela Unesa. Especialista em Direito Público pela Uema. Mestranda em Direitos Fundamentais pela Unoesc.

1. INTRODUÇÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito é uma comissão temporária do Poder Legislativo com poderes de investigação e manifestação tanto da função de fiscalizar (controle externo político-administrativo) quanto da função de legislar das casas legislativas.

A CPI foi positivada no texto constitucional brasileiro pela primeira vez em 1934, porém desde o Império já ocorriam inquéritos parlamentares. Essa Carta, sob a influência da Constituição de Weimar de 1919, trouxe em seu texto o direito de uma minoria criar uma comissão com essa finalidade.

Já a Constituição de 1988 integrou no seu texto de forma clara a questão dos poderes de investigação própria das autoridades judiciais, sendo esses poderes inerentes à atividade de fiscalizar do Parlamento, pois a Comissão Parlamentar de Inquérito é o Poder Legislativo em atuação.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, onde o instrumento do inquérito legislativo é amplamente utilizado, não constam positivados em seu texto constitucional os poderes e limites de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, mas são plenamente exercidos desde a época das 13 colônias, haja vista derivarem da própria essência do Parlamento.

Acontece que, mesmo sendo da essência do Poder Legislativo, a função de investigar é, por vezes, geradora de tensões em relação aos direitos fundamentais e princípios constitucionais, por isso o legislador constituinte, quando estabeleceu os requisitos a serem obedecidos obrigatoriamente, também impôs limites ao poder do Parlamento.

Então, esse trabalho tem como foco analisar os pressupostos constitucionais da Comissão Parlamentar de Inquérito sob o espectro de limites ao Poder Legislativo e, por via de consequência, de segurança jurídica para a sociedade.

2. OS PRESSUPOSTOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

O art. 58, § 3º, da CF/88 estabelece os requisitos e poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito:

Art. 58.

[...]

§3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Na Constituição do Estado de Pernambuco, os requisitos e poderes estão no art. 28, § 4º:

As comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento da Casa, sendo criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Assembleia, por prazo certo, para a apuração de fato determinado, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para conhecer da responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Dessa forma, com base no princípio da simetria, o artigo supramencionado é de observância compulsória para os outros entes federados, não cabendo às Constituições Estaduais e ao legislador infraconstitucional dispor de maneira diferente.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 3619:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.[...] O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. [...] Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88 [...]. (STF, ADI 3.619, rel. min. Eros Grau, j. 1º-8-2006, P, DJ de 20-4-2007.)

Assim, o legislador constituinte estabeleceu três pressupostos essenciais para o desenvolvimento válido do inquérito legislativo: fato determinado; prazo certo e requerimento qualificado de um terço dos membros da respectiva casa legislativa. Sem o cumprimento dos três pressupostos não poderá haver a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito e, por conseguinte, o Poder Legislativo não poderá exercer a sua função de investigar. Porém, havendo o cumprimento dos três requisitos, é imperiosa a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito, não cabendo passar pela aprovação do Plenário.

Os requisitos constitucionais de uma CPI impõem limites para deflagração da atividade de investigação do Poder Legislativo em face da harmonia entre os poderes, o equilíbrio entre as instituições democráticas e os direitos fundamentais.

Sobre o assunto:

[...] O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais [...].

(STF, MS 23452, rel. min. Celso de Melo, j. 16.09.1999. DJ 15.05.2000)

2.1 FATO DETERMINADO

O fato determinado, que se apresenta como um pressuposto material, é o objeto da CPI e deve ser considerado como um fato específico, definido e inserido na competência do Poder Legislativo.

Não se pode criar CPI com objeto indeterminado, genérico, pois o poder de investigação dos parlamentares não é indefinido e nem inquisitório.² Como bem descreve Branco, “se fossem admissíveis investigações livres e indefinidas haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais”.³

Um ponto importante em relação ao fato determinado é a competência. Em um Estado Federado como o Brasil, a Constituição distribui competências entre os entes da Federação – distribuição vertical das competências – em que cada ente possui competências específicas e concorrentes. Então, o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito deve se ater às matérias que a Magna Carta estabeleceu para aquele ente.

A título de exemplo, uma CPI federal não poderá investigar órgão estadual e nem uma CPI municipal poderá ter como objeto de investigação um serviço público cuja competência a Constituição Federal atribuiu aos estados ou à União. Cada Poder Legislativo deverá limitar a sua investigação aos órgãos que estão sob seu controle e fiscalização.

Logo, tudo que se encontra inserido na competência constitucional de cada ente da Federação e, consequentemente, do seu referido Parlamento, poderá ser objeto de CPI. Todavia, aquilo que não se achar sob controle e fiscalização daquele Poder Legislativo não poderá ser alvo de investigação.

Outrossim, o objeto do requerimento deverá ter correlação com a investigação, e poderão ser investigados fatos que direta ou indiretamente estejam relacionados com o fato principal, devendo existir elo entre o fato determinado e outras ocorrências investigadas, não estando impedida a Casa Legislativa de aditar o seu objeto original se surgirem fatos não previstos no início do inquérito parlamentar:

[...] É que, como já sustentei alhures (MS nº 25.663-MC), em consonância com a orientação assentada pelo Plenário desta Corte, não está Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como ilícitos, irregulares, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo origi-

nal outros fatos inicialmente imprevisos (HC nº 71.231, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 31.10.1996, e HC nº 71.039, Rel. Min. PAULO BROSSARD, apud JESSÉ CLAUDIO FRANCO DE ALENCAR, “Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil”, RJ, Ed. Renovar, 2005, p. 49 e 50. Cf., ainda, MS nº 23.652 e nº 23.639, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 16.02.2001). Mas a pretensão alternativa do impetrante, essa é irresponsável. Há, deveras, risco elevado de divulgação que, sem nenhum proveito às atividades. (STF, MS25716 MC, rel. mim Cezar Peluso, decisão monocrática, j.12/12/2005, DJ.16.12.2005).

No mais, a “CPI não pode alargar o âmbito do seu inquérito para além do que, direta ou indiretamente, disser respeito ao objeto para o qual foi criada”.⁴

Outro ponto, a CPI não poderá ter como objeto a investigação da vida privada, empresas privadas e contratos privados que não tenham correlação com a competência de fiscalização e controle externo da Administração Pública ou atribuição do Parlamento. Assim, “inequívoco o descabimento da instauração de CPI se o negócio privado não está sujeito a nenhuma das atividades do Congresso Nacional, seja legislativa, deliberativa, de controle ou de fiscalização”.⁵

No mesmo sentido, “[...] tais Comissões não podem investigar fato que seja apenas de interesse privado, e que não diga respeito à ordem constitucional, legal, econômica e social do país [...]”⁶

Destaca-se que:

A CPI é um braço do Parlamento, uma extensão de suas competências, na defesa do interesse público[...] Uma Comissão de Inquérito não poderá ser instalada como o simples objetivo de investigar, como se fosse um órgão policial ou judiciário. A investigação é meio e não fim. O fato determinado que leva à instalação da CPI não pode ter interesse meramente penal ou processual.⁷

Desse modo, o objeto determinado e dentro da competência da Casa Legislativa é a garantia à sociedade, aos investigados e testemunhas que não poderá haver investigações com o único intuito de perseguição ou movidas por interesses pessoais, invadindo a intimidade e a vida privada do cidadão, gerando insegurança e violando os direitos fundamentais e os princípios da Administração Pública, moralidade e impessoalidade.

2.2 PRAZO CERTO

O prazo certo se apresenta como o pressuposto temporal, porém a Carta Magna estabeleceu que a CPI deve ter limite de tempo, mas não disse quanto tempo, não fixou o prazo, deixando isso a critério da lei.

² [...] Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados [...] (STF, HC 71039-5, rel. min Paulo Brossard, j.07-04-1994, DJ 06-12-1996).

³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Poder Legislativo*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 902. 2009.

⁴ Paulo Gustavo Gonet Branco, ob. cit. p.902.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências*: política, direito e devido processo legal. IN: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador: Instituto de Direito Público, n. 12, p. 10, dez. - fev., 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*: Legística Formal. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, p. 81.2014.

⁷ SOARES, José de Ribamar Barreiros. *O Controle Externo da Administração Pública pelas Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. IN: Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 171, p. 265-276, jul. - set. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93270>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

Sendo assim, o §2º do Art. 5ª da Lei nº 1.579/52 diz expressamente que a Comissão Parlamentar de Inquérito não poderá ultrapassar a legislatura na qual foi criada e que poderá ser prorrogada dentro da referida legislatura.

Na Assembleia Legislativa de Pernambuco (§3º do Art. 150 do RI da Alepe), a CPI poderá ser criada com prazo de até 120 dias, podendo ser prorrogada por mais 90 dias, e, conforme entendimento do STF, deve obedecer ao limite previsto no §2º do Art. 5º da lei supramencionada, ou seja, o limite é a legislatura em que for criada. Vejamos aqui a decisão do Supremo Tribunal Federal:

Eventual antinomia entre preceito de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos matérias próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes. [...] A duração do inquérito parlamentar – com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e à exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas – e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que os regimentos: donde, a recepção do Art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/1952, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juízo exclusivo, e da qual, por isso – desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso –, não decorrem direitos para terceiros, nem legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional. (STF, HC 71.261, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11.5.1994, DJ 24.6.1994.)

Dessa forma, as casas legislativas podem fixar o prazo de funcionamento da CPI nos seus regimentos internos (RIs)⁸, ficando a critério do requerimento definir, dentro do prazo estabelecido, o tempo de duração da comissão. Caso não esteja determinado no requerimento, subentende-se que se aplica o prazo do RI e, consoante o STF, poderá ter sucessivas prorrogações desde que não ultrapasse o tempo da legislatura na qual foi criada.

Então, qual o porquê da existência de limite temporal para o inquérito legislativo? O prazo certo é uma garantia para o cidadão, para a preservação das suas liberdades individuais, já que uma Comissão Parlamentar de Inquérito possui um efeito de exposição gigantesco, pois suas reuniões e oitivas são, em regra, públicas, por

isso não cabe ao Poder Legislativo criar CPIs com prazo indeterminado.

2.3 REQUERIMENTO QUALIFICADO

Em observância à previsão do texto constitucional, o requerimento de criação de uma CPI deve ser assinado, no mínimo, por um terço dos membros do Parlamento, o que denominamos de Requerimento Qualificado, sendo este um pressuposto formal.

Esse requisito demonstra que a fiscalização e, consequentemente, a investigação são atividades inerentes ao Parlamento, e como o Poder Legislativo também possui a função de representação, os representados têm o direito de saber e controlar os atos do poder público, não havendo necessidade de a maioria concordar com essa investigação, bastando, para isso, a minoria querer investigar.

O referido pressuposto é uma expressão da democracia, ou seja, a minoria tem o direito de fiscalizar a maioria; a oposição tem o direito de investigar o governo; o povo tem o direito de saber o que acontece na gestão pública.

O requerimento qualificado de um terço dos membros das casas legislativas ficou consagrado como direito da minoria ou direito da oposição e não poderá ser frustrado pela maioria.

A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada CPI (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. [...] Legitimidade passiva ad causam do presidente do Senado Federal – autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das CPIs. (STF, MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, j. 22.6.2005, DJ 4.8.2006.)

Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares – notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário. (STF, MS 26.441/DF, rel. min. Celso de Mello, j.24.04.2007, DJ 17.12.2009)

Atualmente, para instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembleia Legislativa de Per-

nambuco, são necessárias 16 assinaturas, haja vista que a composição da Casa é de 49 deputados.

Desta forma, a oposição ou minoria do Parlamento que tiver sua prerrogativa constitucional de investigar o poder público tolhido pela maioria parlamentar poderá se socorrer do Poder Judiciário para ter seu direito de fiscalizar reconhecido.

Se o requerimento assinado por um terço dos parlamentares representa o direito da minoria para deflagrar a instalação da Comissão, por outro lado a composição da CPI deverá expressar a diversidade de ideias da Casa Legislativa, devendo ser composta tanto por parlamentares de apoio ao governo, quanto por parlamentares de oposição.

Cita-se um trecho do voto do então ministro Paulo Brossard nos autos do HC 71.039-5º:

Se a Comissão Parlamentar de Inquérito é uma projeção da Câmara da qual emerge, seus poderes tem nos da Câmara a sua medida; nem mais, nem menos. Por isto LUDO DE CAMARGO escreveu que “*são Comissões representativas do Parlamento, ou melhor, é o próprio Parlamento agindo*”, Rev. Forense, v.151, p.7, e MARIO GUIMARÃES –⁹ não são assim, as comissões Parlamentares de Inquérito um órgão distinto, criado pelo Congresso que, por motivos de economia e eficiência de trabalho, funciona com reduzido número de membros, conservando o aspecto representativo da sua totalidade, tanto que dessas Comissões devem fazer parte elementos de todos os partidos.” (...) RDA, v. 67, p.290.

A composição da comissão é regulamentada por meio do Regimento Interno¹⁰, prestigiando o princípio do pluralismo político do Estado brasileiro e a função de representação do Poder Legislativo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Legislativo no exercício das suas funções por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito deverá sempre observar os limites traçados pela Constituição em face da relevância política, jurídica e social dessa atividade.

A Carta Magna consagra que a República Federativa do Brasil se constitui num Estado Democrático de Direito e tendo como fundamento dentre outros: a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político, sendo dever do Poder Legislativo respeitar os fundamentos ali consagrados quando da criação da CPI, pois democracia, direitos fundamentais e limitação de poder andam de mãos dadas.

E a Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo um instrumento imperioso e excepcional do Poder Legislativo, não poderá se tornar um aparelho de perseguição e muito menos ser utilizada de forma arbitrária e indiscriminada. Deverá, sim, ser utilizada para o fortalecimento da democracia, bem como para regular o exercício das funções estabelecidas constitucionalmente e historicamente ao Parlamento, quais sejam: legislar, fiscalizar e representar o povo.■

⁹ STF, HC 71039-5, rel. min. Paulo Brossard, j.07-04-1994, DJ 06-12-1996.

¹⁰ Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Art. 151. Recebido o requerimento de instalação, estando de acordo com as formalidades regimentais, o Presidente da Assembleia o deferirá e determinará a publicação do respectivo ato, dando ciência às lideranças partidárias para que indiquem seus representantes, no prazo de 10 (dez) dias úteis. § 1º Expirado o prazo de 10 (dez) dias úteis sem que ocorra indicação, caberá ao Presidente da Assembleia designar os membros da Comissão, observado, tanto quanto possível, o critério da proporcionalidade.

REFERÊNCIAS

PRIMEIRA INFÂNCIA: ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS EM PERNAMBUCO

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Boletim Epidemiológico de Sífilis*. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br/pt-br/pub/2018/boletim-epidemiologico-de-sifilis-2018>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060701>>. Acesso em: 10 jul. 2020

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc). Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060702>>. Acesso em: 10 jul. 2020

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sisvan/cnv/acom_pe.def>. Acesso em: 15 jul. 2020

DATAFOLHA; CRISP; SENASP. *Pesquisa Nacional de Vitimização*. 2013. Disponível em: <https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Observatório da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do Registro Civil 2017*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/135/rc_2017_v44_informativo.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012 a 2018*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home/pnadcm/brasil>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Sinopse Estatística da Educação Básica, 2019*. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar, 2018*. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

PERNAMBUCO. SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO. *Saúde Pernambuco: reflexões, evidências e experiências da Vigilância em Saúde*. Recife: Secretaria Executiva de Vigilância em Saúde. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013*. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

REDE NACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. *Plano Nacional da Primeira Infância*. Brasília, 2010.

SOUZA; Alice de; NASCIMENTO; Anamaria. *Crianças Migrantes Exigem um Olhar Especial das Políticas Públicas*. Diário de Pernambuco. 2019. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2019/06/criancas-migrantes-exigem-um-olhar-especial-das-politicas-publicas.html>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

UNICEF. *Bem-estar e privações múltiplas na infância e na adolescência*. Brasília, 2018.

Como citar este artigo:

SOUZA, Mônica; MAGALHÃES, Polyanna; ARANHA, Débora. *Primeira Infância: análise da situação dos direitos das crianças em Pernambuco*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

A RELAÇÃO ENTRE PARTICULARES E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de Torres. *A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas*. Disponível em: <<https://www.olicitante.com.br/wp-content/uploads/2020/12/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>>. Acesso em 7 fev. 2021.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *Contratação integrada e semi-integrada no projeto da nova Lei de Licitações: visão geral*. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2019/10/29/contratacao-integrada-e-contratacao-semi-integrada-no-projeto-da-nova-lei-de-licitacoes-visao-geral/>>. Acesso em: 9 fev 2021.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. *O diálogo competitivo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum. 2021.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 12ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Ed. Juspodivm. 2021.

MOREIRA. Egon Bockmann. *A futura lei de licitações: o desafio de sua interpretação autônoma*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e>>

-analise/colunas/publicistas/lei-de-licitacoes-publicistas-23022021>. Acesso em: 11 fev. 2021.

GARCIA, Flávio Amaral. Moreira, Egon Bockmann. *O projeto da nova lei de licitações e alguns de seus desafios*. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/12/Artigo-Nova-Lei-de-Licitacao.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Legislação Comentada: Lei nº 14.133/2021. Disponível em: <[https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/132#:~:text=Art.,de%201%20\(um\)%20m%C3%AAs](https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-10-abril-2021/132#:~:text=Art.,de%201%20(um)%20m%C3%AAs)>. Acesso em: 7 ago. 2023.

FÉLIX FILHO, Marco Aurélio Marques. *Sistema de registro de preços na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Opinião, Conj. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-20/felix-filho-sistema-registro-precos-lei-14133>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.647, Relatora Ministra Eliana Calmon, 25 de março de 2003. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200201537119&dt_publicacao=14/04/2003>. Acesso em: 7 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão TCU nº 296/2007. Processo TC – 005.128/2006-9. Disponível em: <<https://www.tcu.gov.br/acordaoslegados/2007/2a-camara/AC-2007-000296-BZ-2C.doc>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 10ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Juspodivm. 2022.

Como citar este artigo:

CARNEIRO, Mauro Soares. *A relação entre particulares e a administração pública a partir da nova Lei de Licitações*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

PATRIMÔNIO CULTURAL DE PERNAMBUCO: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 7 ago. 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm>. Acesso em: 17 mai. 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outo-

bro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 3.551, de 4 de agosto de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm>. Acesso em: 11 mai. 2023.

CHOAY, Françoise. *A Alegoria do Patrimônio*. São Paulo: Unesp. 2001.

FONSECA, Maria Cecília Londres. *O patrimônio em processo: trajetória da política federal de preservação no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ/ Minc-Iphan. 2005.

FUNDAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE PERNAMBUCO (FUNDARPE). *Patrimônios de Pernambuco: materiais e imateriais*. 4ª ed. Pernambuco. 2023. Disponível em: <<https://online.fliphtml5.com/balro/wvzo/#p=123>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Portaria nº 375/2018, art. 1º. Institui a Política de Patrimônio Cultural Material do Iphan e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/PORTARIA%20375%20-%202018%20-SEI_IPHAN%20-%200732090.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). *O Registro do Patrimônio Imaterial*. Brasília: MinC/ Iphan. 2006. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PatImaDiv_ORegistroPatrimonioImaterial_1Edicao_m.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

LÉVI-STRAUSS, Laurent. *Patrimônio imaterial e diversidade cultural: o novo decreto para a proteção dos bens imateriais*. IN: O Registro do Patrimônio Imaterial. Brasília: MinC/ Iphan. 2006. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PatImaDiv_ORegistroPatrimonioImaterial_1Edicao_m.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

MENESES, U. T. *Caminhos da identidade nas políticas de patrimônio (imaterial) no Iphan*. Fortaleza: Seminário de Fortaleza. 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/publicacao_politica_do_patrimonio.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 7.970, de 18 de setembro de 1979. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=9340&tipo=>>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

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 mai. 2023.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 12.196, de 2 de maio de

2002. Disponível em: < <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=710&tipo=>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Decreto nº 27.503, de 27 de dezembro de 2004. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=27503&complemento=0&ano=2004&tipo=&url=>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 15.430, de 22 de dezembro de 2014. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5295&tipo=>>. Acesso em: 3 mai. 2023.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 16.426, de 27 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16426&complemento=0&ano=2018&tipo=&url=>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Decreto nº 47.129, de 14 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=39370&tipo=>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

PERNAMBUCO. SECRETARIA DE CULTURA. Decreto Estadual nº 6.239, de 11 de janeiro de 1980. Disponível em: <<http://www.cultura.pe.gov.br/wp-content/uploads/2013/11/Decreto-6.239-80.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

POLLACK, Michael. *Memória e Identidade Social*. IN: Estudos Históricos. Rio de Janeiro. v. 5, n. 10. 1992. Disponível em: <<http://www.pgedf.ufpr.br/memoria%20e%20identidadesocial%20A%20caprar%202.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

RABELLO, Sonia. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Iphan, p. 2009. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/SerRee_OTombamento_m.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2023.

SANT'ANNA, Marcia. *Registro e Políticas de Salvaguarda para as culturas populares*. Brasil: Iphan. 2005. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/sfgec.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *Bens Culturais e Proteção Jurídica*. 2ª ed. Porto Alegre: Unida de Editorial. 1999.

Como citar este artigo:

ARETAKIS, Juliana. *Patrimônio Cultural de Pernambuco: evolução e análise das políticas de proteção*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

HISTÓRICO E TRANSFORMAÇÕES DAS RENEGOCIAÇÕES DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS COM A UNIÃO

BRASIL. Banco Central do Brasil. Estatísticas. *Séries Temporais*. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Banco Central do Brasil. Estatísticas. *Tabelas Especiais*. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei Complementar nº 159, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Comple-

mentar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7976.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. *Tabelas*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2024. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2022/114>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) – 14ª Edição. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Senado Federal. *Em Discussão* – Revista

de Audiências Públicas do Senado Federal. Ano 4 – nº 16, julho de 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/acervo-historico/em-discussao>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

_____. Senado Federal. Grupo de Trabalho para Analisar a Questão da Dívida dos Estados e Municípios com a União. Relatório Final Consolidado, 2012. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/grupo-de-trabalho-divida-dos-estados-com-a-uniao/proposicao/relatorio-final-aprovado>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA (IBRE/FGV). Observatório de Política Fiscal. *Endividamento dos Estados e histórico de renegociações com o Tesouro Nacional*. 29 de abril de 2019. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/federalismo-fiscal/endividamento-dos-estados/endividamento-dos-estados-e-historico-de-renegociacoes>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PELLEGRINI, Josué. Brasil. Senado Federal. Consultoria Legislativa. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Dívida Estadual. Textos para Discussão 110, março de 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-110-divida-estadual>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PELLEGRINI, Josué. Brasil. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente (IFI). *Relações financeiras entre União e Estados*. Estudo Especial nº 12, de 4 de março de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569377/EE12.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

PIANCASTELLI, Marcelo e BOUERI, Rogério. Brasil. Ministério da Fazenda. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Dívida dos estados 10 anos depois*. Texto para discussão 1366, dezembro de 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1366.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

RIGOLON, Francisco e GIAMBIAGI, Fábio. Brasil. Ministério da Fazenda. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Texto para discussão 69, julho de 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10676?&locale=pt_BR>. Acesso em: 26 abr. 2023.

Como citar este artigo:

AGUIAR, Guilherme Stor de. *Histórico e transformações das renegociações das dívidas dos estados com a União*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

QUESTÕES CONTROVERSAS RELATIVAS AO HOMESCHOOLING

ANDRADE, Isadora Antunes; LIMA, Gustavo Antô-

nio Noronha de; PEREIRA, Leandro Alves. *Funcionamento da educação domiciliar (Homeschooling)*: análise de sua situação no Brasil. Disponível em: <periodicos.pucminas.br/index.php/pedagogiacao/article/view/11025>. Acesso em: 23 jul. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DOMICILIAR. Dados sobre a educação domiciliar no Brasil. Disponível em: <https://www.aned.org.br/conheca/ed-no-brasil>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro. *Ensino em casa no Brasil: um desafio à escola?*. São Paulo. 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-07082013-134418/pt-br.php>. Acesso em: 23 jul. 2020.

BARROS, Lorena. *Com isolamento social, é hora do ensino à distância e alunos se adaptam*. Último Segundo. Portal IG. 2020. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2020-03-21/com-isolamento-social-e-hora-do-ensino-a-distancia-e-alunos-se-adaptam.html>. Acesso em: 3 set. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.

CELETI, Filipe Rangel. *Educação não obrigatória*: uma discussão sobre o estado e o mercado. Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2011. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UPM_78b209a61f7ba5730a7290e21c511749>. Acesso em: 23 jul. 2020.

CORDEIRO, Tiago. *Ensino a distância para crianças e jovens*: o que dá certo em outros países. Gazeta do Povo. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/educacao/ensino-a-distancia-para-criancas-e-jovens-o-que-da-certo-em-outros-paises-avrdm6zq7jvrefugwp7f8mqpv/>. Acesso em: 3 set. 2020.

COSTA, Fabrício Veiga; FREITAS, Sergio Henriques Zandona. *Homeschooling no Brasil e a proteção dos direitos da criança*. Revista Jurídica Cesamar. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/322680058_Homeschooling_no_Brasil_Constitucionalidade_e_Legalidade_do_Projeto_de_Lei_317912>. Acesso em: 23 jul. 2020.

DURKHEIM, Émile. *Educação e sociologia*. São Paulo: Editora Hedra. 2011.

EVANGELISTA, Natália Sartori. *Educação Domiciliar e Desescolarização*: mapeamento da literatura (2000-2016). Campinas. 2017. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/pp/v28n2/0103-7307-pp-28-2-0122.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. *Aspectos constitucionais e infraconstitucionais do ensino fundamental em casa pela família*. Biblioteca Digital Jurídica: STJ. 2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/coletanea/article/view/1703/1627>. Acesso em: 23 jul. 2020.

LEITE, Rebeca de Cássia Nunes. *A obrigatoriedade do ensino escolar e a prática do Homeschooling no Brasil*: aspectos legais. Centro Universitário de João Pessoa (Unipê), João Pessoa, 2021, p. 13.

LUBIENSKI, Chris. *Wither the Common Good?* A critique of Home Schooling. In: Peabody Journal of Education, v. 75, n. 1/2. 2000. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0161956X.2000.9681942>. Acesso em: 23 jul. 2020.

MOREIRA, André de Barros Fernandes. *Um Estudo sobre a constitucionalidade do Homeschooling no Brasil*. Florianópolis. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/182460>. Acesso em: 23 jul. 2020.

OLIVEIRA, João Guilherme Silva; PAIVA, Fernando de Souza. *Educação Domiciliar no Brasil*: reflexões e proposições. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7236>. Acesso em: 23 jul. 2020.

REVISTA EXAME. *Famílias enfrentam dificuldades com aulas online da rede pública de SP*. Disponível em: <https://exame.com/brasil/familias-enfrentam-dificuldades-com-aulas-online-da-rede-publica-de-sp/>. Acesso em: 3 set. 2020.

ROTHBARD, Murray. *Educação*: livre e obrigatória. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil. 2013.

SINEP-MG. *Desafios do ensino não presencial*: o valor da Educação em plena pandemia. BIS Revista: ano 11, n. 51, p. 32, abr./jul. 2020. Disponível em: <https://sinep-mg.org.br/files/bis-revista>. Acesso em: 3 set. 2020.

VIEIRA, André de Holanda Padilha. *"Escola? Não, obrigado"*: Um retrato da homeschooling no Brasil. Brasília. 2012. Disponível em: <bdm.unb.br/bitstream/10483/3946/1/2012_AndredeHolandaPadilhaVieira.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

Como citar este artigo:

HOLANDA, Ivan Pessoa. *Questões controversas relativas ao homeschooling*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>.

INCLUSÃO FINANCEIRA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: UMA ABORDAGEM SOBRE OS FUNDOS GARANTIDORES DE CRÉDITO

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA). *Os sistemas de garantía*: as chaves para sua implementação. Espanha, jul. 2015. Disponível em: <https://www.aeca.es/old/tienda/pv13p.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL (BNDES). Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): Relatórios de Administração. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/garantias/bndes-fgi/prestacao-contas-fgi>. Acesso em: 7 ago. 2023.

_____. Fundo Garantidor para Investimentos (FGI): Normativos e circulares. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/garantias/bndes-fgi/normativos-circulares-bndes-fgi>. Acesso em: 19 jul. 2023.

_____. Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/fgpc-fundo-aval>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BECK, Thorsten; KLAPPER, Leora F.; MENDOZA, Juan Carlos. *The typology of partial credit guarantee funds around the world*. Journal of Financial Stability, Nova York, v. 6, p. 10-25, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1572308909000035>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BOLIGAN, Luca Simmer Oliva; MONTANI, Norberto. *O Crédito a micro, pequenas e médias empresas no Brasil durante a pandemia de Covid-19 entre 2019 e 2021*. Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. Brasília, v. 29, n. 75, p. 45-59, abr. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12007/1/BMT_75_Credito_micro.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Estatísticas. *Séries Temporais*. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 18 ago. 2023.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CHATZOUZ, Moustafa. et al. *Credit guarantee schemes for SME lending in Western Europe*. Luxemburgo: European Investment Bank, jun. 2017. Working Papers, n. 2.017/42. Disponível em: <https://www.eif.org/news_centre/publications/eif_wp_42.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

KERSTEN, Renate. et al. *Small firms, large impact? A systematic review of the SME finance literature*. World Development, Ann Arbor, v. 97, p. 330-348, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X17301298>. Acesso em: 11 jul. 2023.

LANZ, Luciano Quinto; TOMEI, Patrícia Amélia. *Confiança versus controle*: análise da governança do Fundo Garantidor para Investimentos. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios. Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 105-136, 2014. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/30087/confianca-versus-controle--analise-da-governanc-->. Acesso em: 13 jul. 2023.

LANZ, Luciano Quinto; COTOVIO, Ana Claudia Pereira. *Garantia por carteira*: proposta de modelo adaptado para os fundos garantidores no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 401-440, dez. 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16844?locale=pt_BR>. Acesso em: 9 ago. 2023.

MENDES DE PAULA, Germano. *Inclusão financeira de pequenas e médias empresas no Brasil*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2017. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/43229>. Acesso em: 9 ago. 2023.

NASCIMENTO, Alfredo Gonçalves. *Fundo garantidor para investimentos (FGI)*: garantias como ferramentas para a inclusão financeira dos pequenos negócios brasileiros. Dissertação de mestrado – Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7144>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 17.714, de 31 de março de 2022. Dispõe sobre a criação do Fundo Garantidor do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=17714&complemento=0&ano=2022&tipo=&url=>. Acesso em: 22 ago. 2023.

POMBO, Pablo; MOLINA, Horacio; RAMÍREZ, Jesus N. *Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15269/clasificacion-de-los-sistemas-de-garantia-desde-la-experiencia-latinoamericana>. Acesso em: 23 ago. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Databrae. Disponível em: <https://databrae.com.br/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

_____. Financiamento dos pequenos negócios no Brasil. 9ª edição, novembro de 2022. Disponível em: <https://databrae.com.br/financiamento-dos-pequenos-negocios/>. Acesso em: 11 jul. 2023.

_____. Panorama do Emprego nas MPE – Módulo Empregado. Brasília-DF, janeiro de 2023. Disponível em: <https://databrae.com.br/wp-content/uploads/2023/04/Relatorio-Tecnico-Panorama-do-Emprego-nas-MPE-modulo-empregado-1.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

_____. Análise do CAGED – Junho/2023. Disponível em: <https://databrae.com.br/wp-content/uploads/2023/08/2023-07-27-Relatorio-Sebrae-Caged-Atual.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

THE WORLD BANK. *Principles for public credit guarantee schemes for SMEs. Task Force for the Design, Implementation and Evaluation of Public Credit Guarantee Schemes for Small and Medium Enterprises*. Washington, 2015. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/financial-sector/publication/principles-for-public-credit-guarantee-schemes-cgss-for-smes>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

TORRES, Ernani; MACAHYBA, Luiz; MARTINS, Norberto. *Fundos garantidores e o crédito para pequenas e médias empresas*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), julho 2020. Disponível em: <https://dev.iedi.org.br/media/site/artigos/20200720_fundos_garantidores.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

Como citar este artigo:

PONTES, André Pimentel. *Inclusão financeira das micro e pequenas empresas: uma abordagem sobre os fundos garantidores de crédito*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO SOB A ÓTICA DE LIMITES AO PODER LEGISLATIVO

AGUIAR, Osmar de Oliveira. *Comissão Parlamentar de Inquérito: a limitação dos poderes e os direitos fundamentais*. IN: E-Legis Revista Eletrônica do Programa de Pós Graduação Centro de Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, n. 8, p. 56-65, 1º semestre 2012. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/102>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal*. IN: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador: Instituto de Direito Público, n. 12, dez. - fev., 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Poder Legislativo*. IN: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *A Cons-*

tituição e o Supremo / Supremo Tribunal Federal. – 6ª ed. Atual. Até a EC 99/2017. – Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=publicacaoLegislacaoAnotada>>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. *O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Brasília: Supremo Tribunal Federal: Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/200052>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa: Legística Formal*. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 6ª ed. revista, ampliada e atualizada com EC nº 22/99. São Paulo: Atlas, 1999.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Comissões Parlamentares, Crise dos Poderes da República*: Judiciário, Legislativo e Executivo. George Salomão Leite, Lenio Streck, Nelson Nery Júnior (coordenadores). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

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

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. *O Controle Externo da Administração Pública pelas Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. IN: Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 171, p. 265-276, jul. - set. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93270>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

Como citar este artigo:

SANTOS, Suzamira Ramos Moura. *Os requisitos constitucionais da Comissão Parlamentar de Inquérito sob a ótica de limites ao Poder Legislativo*. Revista de Estudos Legislativos, n. 5, 2023. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

© 2024 Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe)

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. As opiniões e os conceitos 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 citada a fonte e sem fins comerciais.



REVISTA DE ESTUDOS LEGISLATIVOS | ANO 5 - Nº 5 | MAIO/2024



ALEPE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE PERNAMBUCO

A Casa do Povo Pernambucano