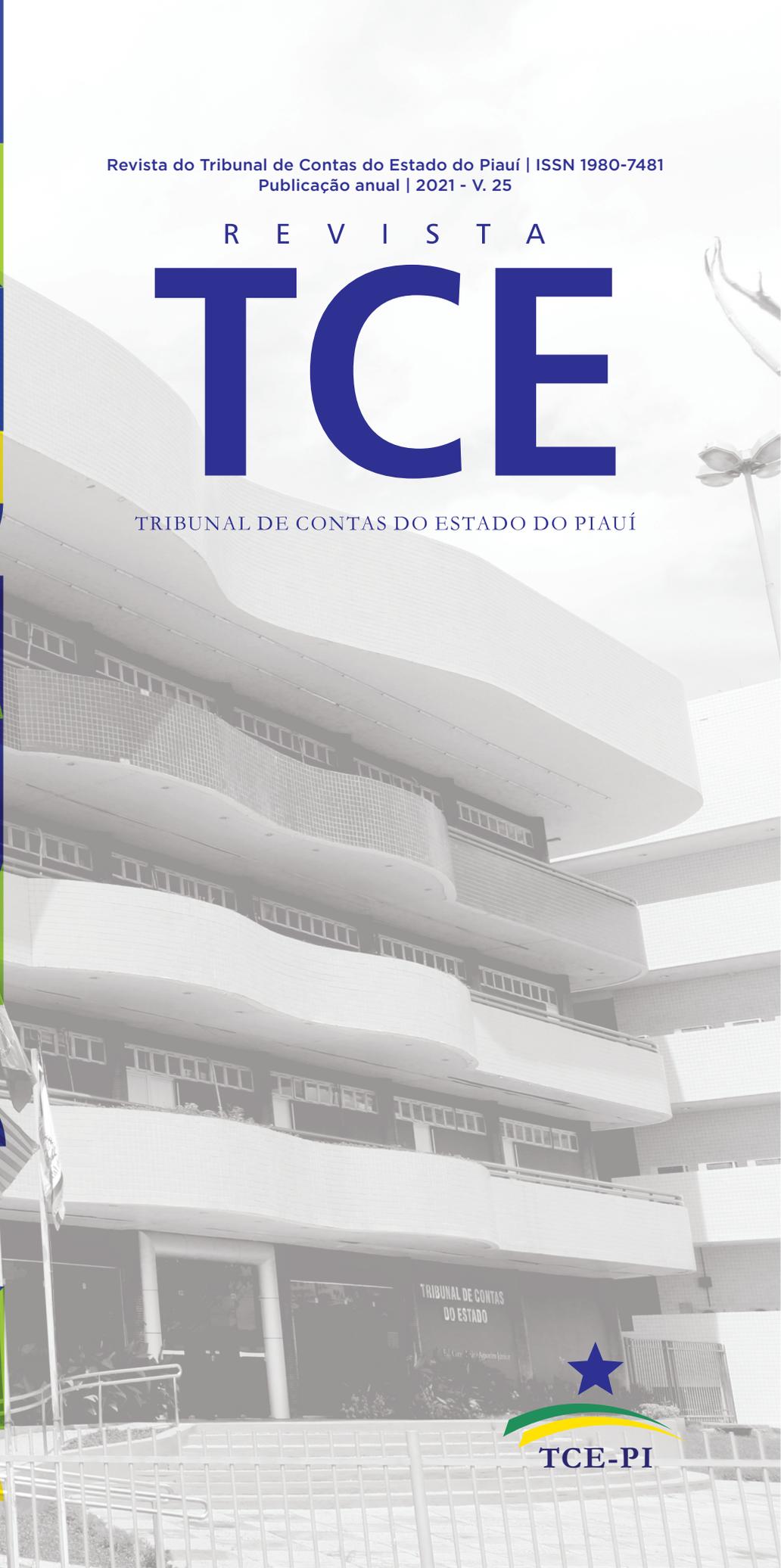
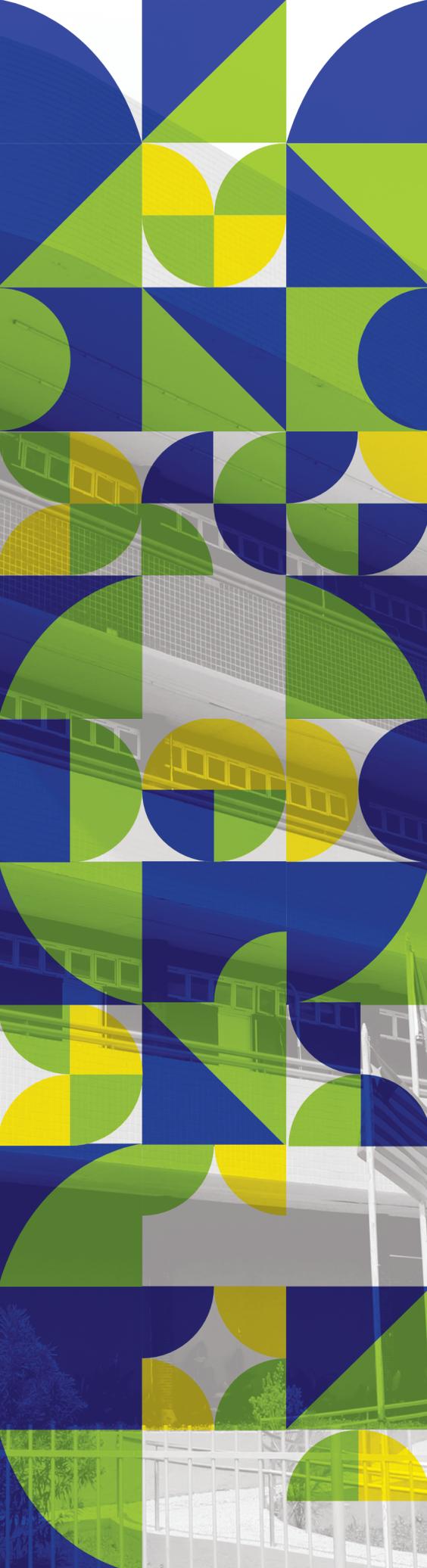


Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí | ISSN 1980-7481
Publicação anual | 2021 - V. 25

R E V I S T A

TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí | ISSN 1980-7481
Publicação anual | 2021 - V. 25 - N°

R E V I S T A
T C E

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



© 2021, Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

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

R454

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. –
Ano XLVII, v. 22, n. 1, jan./dez. 2021. – Teresina, PI : TCE-PI, 1974-.

1974 à 2020 - Publicação irregular

Anual

ISSN 1980-7481

1. Controle externo. 2. Administração pública. 3. Direito público
I. Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

CDD: 352.8

CDU: 351.9

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado do Piauí



Superação. Essa é uma palavra que marca o ano de 2021 no planeta e, claro, no nosso TCE Piauí. Cenário novo e desafiador. Nos últimos 24 meses, a estrutura, a eficiência e os próprios servidores foram colocados à prova em função de um momento mundial que afetou a humanidade.

É nesse contexto que, com alegria e orgulho, apresento a nova edição da Revista do TCE-PI, que, neste ano, inaugura uma forma de disponibilização unicamente eletrônica, atendendo aos reclames do momento, de uma instituição mais sustentável.

A Revista foi criada com o objetivo de disseminar o conhecimento, fomentar a pesquisa e a difusão de informações atinentes às áreas de interesse do controle e da fiscalização dos recursos públicos, tornando-se, desde então, relevante para a Corte de Contas.

Com satisfação se cumpre o compromisso da Revista TCE-PI com artigos de grande conhecimento técnico, aliados a um projeto gráfico e editorial de alto padrão, que garante, de forma inequívoca, seu papel de levar conhecimento e inspiração a todos que se debruçam em sua leitura.

Nesta edição, reuniu-se oito produções científicas, artigos e experiências que versam sobre compras públicas, tributação sustentável, tributação progressiva, análise econômica do Direito, entre outros temas. Reverencio e agradeço aos autores que tiveram seus trabalhos selecionados, assim como aos que, por algum motivo, não puderam constar nessa edição. Minha gratidão, ainda, a todos os servidores do Tribunal que atuaram nesse ano tão difícil, mas que, com tecnologia, determinação, inovação e comprometimento, se reinventaram, superaram metas e fizeram acontecer em todas as áreas, concretizando, inclusive, a publicação desta Revista.

Você, leitor(a), recebe, agora, de forma gratuita e interativa, as abordagens técnicas e científicas sobre temas relevantes, se consolidando o exemplar como excelente instrumento de pesquisa, debate e ampliação do saber.

O TCE-PI está preparado para o futuro.

Uma excelente leitura.

Cons^a. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
PRESIDENTE TCE-PI



PALAVRA DA
PRESIDENTE



Tribunal de Contas do Estado do Piauí

CONSELHEIROS

PRESIDENTE

Cons^a. Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins

VICE-PRESIDENTE

Cons. Kleber Dantas Eulálio

CORREGEDOR GERAL

Cons. Joaquim Kennedy Nogueira Barros

OUVIDOR

Cons. Abelardo Pio Vilanova e Silva

PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA

Cons. Olavo Rebelo de Carvalho Filho

PRESIDENTE DA 2ª CÂMARA

Cons^a. Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Jaylson Fabianh Lopes Campelo

Delano Carneiro da Cunha Câmara

Jackson Nobre Veras

Allisson Felipe de Araújo

PROCURADORES

PROCURADOR-GERAL

José Araújo Pinheiro Júnior

Márcio André Madeira de Vasconcelos

Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa

Leandro Maciel do Nascimento

Plínio Valente Ramos Neto

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

VISÃO

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

MISSÃO

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

VALORES



Tribunal de Contas do Estado do Piauí

DIREÇÃO GERAL

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins

SUPERVISÃO

Maria Valéria Santos Leal

COORDENAÇÃO

Larissa Gomes de Meneses Silva

Eveline da Silva Oliveira

ARTE / DESIGN / DIAGRAMAÇÃO

Lucas Ramos

EDITORA

Tribunal de Contas do Estado do Piauí

R E V I S T A
TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

PRODUÇÃO

CONSELHO EDITORIAL

Abelardo Pio Vilanova e Silva

Alex Sandro Lial Sertão (Especialista)

Allisson Felipe de Araújo

Bernardo Pereira de Sá Filho (Doutor)

Delano Carneiro da Cunha Câmara (Doutor)

Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá (Mestre)

Gilson Soares de Araújo (Mestre)

Jackson Nobre Veras

Jaylson Fabianh Lopes Campelo

Joaquim Kennedy Nogueira Barros

José Araújo Pinheiro Júnior (Especialista)

Kleber Dantas Eulálio

Leandro Maciel do Nascimento (Mestre)

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (Mestre)

Luciano Nunes Santos

Luis Batista de Sousa Junior

Márcio André Madeira de Vasconcelos

Olavo Rebelo de Carvalho Filho

Plínio Valente Ramos Neto (Mestre)

Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa

Ramon Patrese Veloso e Silva (Especialista)

Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga



Tribunal de Contas do Estado do Piauí

SUMÁRIO

1	A CANDIDATURA DAS MULHERES “LARANJAS” DEVIDO À OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO DAS COTAS PARTIDÁRIAS 06 Zenaide Leal de Sousa Rafaela Fernandes de Matos
2	A SELEÇÃO DO MELHOR VALOR NAS COMPRAS PÚBLICAS 22 Bruna Ohana Silva Brito Érika Regina Leite Soares
3	ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 110/2019 À LUZ DOS REQUISITOS PARA UM SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL 44 Mirella Pachêco Lages Monte
4	ANÁLISE DA PROPOSTA DE INCIDÊNCIA DO IPVA PARA VEÍCULOS DE LUXO: CAMINHOS E POSSIBILIDADES PARA UMA TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA 60 Caio Galvão Castelo Branco
5	ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO E REFLEXÃO SOBRE SUA IMPORTÂNCIA 77 Leydilene Batista Veloso
6	AS PEDALADAS FISCAIS E A CONTABILIDADE CRIATIVA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2013-2015): SUBSÍDIOS PARA O DEBATE 93 Herbert Rafael Ribeiro Loiola Sales
7	O IMPACTO NAS FINANÇAS DO ESTADO DO PIAUÍ DA LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS NO BRASIL 109 Arthur Rosa Ribeiro Cunha Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá
8	O NOVO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS POLICIAIS MILITARES 129 Alex Sandro Lial Sertão
9	A MODERNIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES: ESTATÍSTICAS E RESULTADOS ATRAVÉS DO PRÓ-GESTÃO 148 Lara Almeida Rezende

1

A CANDIDATURA DAS MULHERES “LARANJAS” DEVIDO À OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO DAS COTAS PARTIDÁRIAS

*The “orange” women’s application due to
the obligation to comply with party quotas*

Zenaide Leal de Sousa
Rafaela Fernandes de Matos

A CANDIDATURA DAS MULHERES “LARANJAS” DEVIDO À OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO DAS COTAS PARTIDÁRIAS

The "orange" women's application due to the obligation to comply with party quotas

Zenaide Leal de Sousa

Bacharel em Direito
Especialista em direito eleitoral
Mestranda em Direito Constitucional

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a candidatura das mulheres que são usadas como "laranjas" devido a obrigatoriedade do cumprimento de cotas de no mínimo 30% (trinta por cento) de cada sexo decidido pela Lei nº 12.034/2009 e como isso fere tanto o direito feminino de representação política quanto a democracia. O tema se justifica a partir do momento em que mesmo com todas as precauções que a nossa justiça toma, por meio de leis, jurisprudências e fiscalização, para tentar resguardar o direito das mulheres de ter uma representação política, fica evidente que os desafios para a efetiva inserção da mulher no cenário político, principalmente com muitas delas sendo usadas como laranjas para cumprir uma cota obrigatória, ao invés de usarem sua voz para lutar pelos nossos direitos e pela democracia. O trabalho foi realizado por meio da análise documental e de pesquisas bibliográficas consultadas em artigos e livros que tratam sobre a temática. Considerando o apanhado a respeito do tema, percebe-se que tem sido travada uma luta árdua para garantir que a democracia e os direitos das mulheres na política sejam respeitados. Fica evidente a tentativa que os órgãos como o Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral e Polícia Federal estão travando contra as coligações, partidos e candidatos para coibir essas ações, por meio dos casos concretos que estão sendo julgados e punidos por meio da cassação de diplomas e a declaração de inexigibilidade de candidatos que participaram de fraudes comprovadas, mas ainda existe um longo caminho a ser percorrido para assegurar os dispositivos legais e ainda mais para mudar os pensamentos da nossa sociedade.

Palavras-chave: Cotas Partidárias. Candidatura Feminina. Laranjas. Representação Política. Democracia.

ABSTRACT

ABSTRACT

This article aims to analyze the candidacy of women who are used as "oranges" due to the mandatory compliance with quotas of at least 30% (thirty percent) of each sex decided by Law No. 12,034/2009 and how it violates both women's right to political representation and democracy. The theme is justified from the moment that even with all the precautions that our justice takes, through laws, jurisprudence and inspection, to try to safeguard the right of women to have political representation, it is evident that the challenges for the effective insertion of women in the political scene, especially with many of them being used as oranges to fulfill a mandatory quota, instead of using their voice to fight for our rights and for democracy. The work was carried out through document analysis and bibliographic research consulted in articles and books dealing with the subject. Considering the overview of the subject, it is clear that an arduous moon has been fought to ensure that democracy and the rights of women in politics are respected. The attempt that bodies such as the Superior Electoral Court, the Regional Electoral Court and the Federal Police are fighting against coalitions, parties, and candidates to curb these actions is evident, through concrete cases, which are being tried and punished through the revocation of diplomas, the declaration of unenforceability of candidates who participated in proven frauds, but there is still a long way to go to ensure the legal provisions and even more to change the thoughts of our society.

Keywords: Party Quotas. Women's Application. Oranges. Political Representation. Democracy.

01 INTRODUÇÃO

O presente artigo traz uma discussão sobre a candidatura das mulheres que são usadas como "laranjas" devido a obrigatoriedade do cumprimento de cotas de no mínimo 30% (trinta por cento) de cada sexo decidido pela Lei nº 12.034/2009 e como isso fere tanto o direito feminino de representação política como a democracia.

A palavra "laranja" costuma ser usada para retratar alguém que assume uma função no papel, mas não na prática, onde acaba cedendo seu nome para que outra pessoa use, ou seja, um candidato "laranja" seria um candidato de fachada, que entra nas eleições sem a verdadeira intenção de concorrer de fato, mas para servir a outros interesses ou a interesses de outrem, com objetivos que podem ser irregulares.

Procura em seu problema de pesquisa, tendo em vista toda a luta pelo direito das mulheres de ter uma representação política, e o uso de "laranjas" para o preenchimento das cotas partidárias obrigatórias, analisar quais medidas estão sendo adotadas para coibir essa

prática e proteger tanto o direito feminino de representação política quanto a democracia? No objetivo geral buscaremos analisar candidatura das mulheres que são usadas como "laranjas" devido a obrigatoriedade do cumprimento de cotas de no mínimo 30% (trinta por cento) de cada sexo e como isso fere os direitos políticos femininos e a democracia.

Já nos objetivos específicos buscaremos discorrer sobre a luta histórica das mulheres pelo voto e a representação política; discutir acerca das leis e decisões dos tribunais acerca do tema que tem por base coibir as práticas abusivas, o uso de "laranjas" e defender a equidade partidária e o direito de representação política feminina; analisar as consequências jurídicas para as coligações, partidos políticos e candidatas (os) envolvidos na fraude.

Desta forma, a escolha do tema do artigo se justifica pelos questionamentos em relação à inquietação despertada quanto a pouca participação feminina nos cargos políticos eletivos do Brasil, embora representem 51,8% (cinquenta e um inteiros e oito décimos por cento) da população (IBGE, 2019), uma minoria de 15% (quinze por cento) ocupa os cargos atuais, destaca-se que a mulher galgou seu lugar na política, assim como em toda a sociedade a duras penas, com muita luta.

Os índices de candidaturas "laranjas" de mulheres nos últimos anos se mostra altíssimo, onde os partidos candidatam mulheres que são coligadas ao partido, mas que não possuem nenhuma vontade de fazer campanha, ou apenas preenchendo a tabela obrigatória e garantindo que os 30% (trinta por cento) recursos de campanha que seriam obrigatoriamente repassados para elas, sejam desviados para candidatos homens.

E mesmo com todas as precauções que a nossa justiça toma, por meio de leis, jurisprudências e fiscalização, para tentar resguardar o direito das mulheres de ter uma representação política, fica evidente os desafios para a efetiva inserção da mulher no cenário político.

Assim, fica demonstrada a importância da explanação do presente tema, além de analisar as consequências jurídicas para as coligações, partidos políticos e candidatas (os) envolvidos nessas fraudes, que são um desserviço para a nossa democracia.

A metodologia de pesquisa utilizada neste artigo é, conforme Gil (2002, p. 44), a pesquisa bibliográfica "desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos", e, segundo Severino (2007, p. 122-123), também a pesquisa documental, que:

[...] tem-se como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

Assim, baseando-se em materiais já elaborados, tanto físico quanto online, via internet, baseado em autores que buscaram estudar o tema em questão, aprofundando e dando embasamento concreto para que esse trabalho.

1 Contexto histórico do voto e da representação política feminina no Brasil

A história política da mulher é recente, apesar da luta ser bastante antiga. Tem menos de 100 anos, quando em 1927, no Estado do Rio Grande do Norte, houve a primeira concessão ao voto feminino no país, e no mesmo estado, em 1928, Luíza Alzira Soriano Texeira foi eleita a primeira mulher da América Latina como prefeita.

Mas apenas em 24 de fevereiro 1932, agora intitulado dia da conquista do voto feminino, o então Presidente Getúlio Vargas instituiu o Código Eleitoral Brasileiro, onde qualquer cidadão maior de 21 anos poderia votar, sendo autorizado por lei o voto feminino, porém, o mesmo não era obrigatório e era estendido às mulheres solteiras e viúvas que exerciam trabalhos remunerados, já as mulheres casadas dependiam da autorização do marido para votar. Em 1934, essas limitações deixaram de existir, quando o voto feminino passou a ser previsto pela Constituição Federal e houve a primeira deputada federal eleita do país, Carlota Pereira de Queirós, representando São Paulo.

Apenas o Código Eleitoral de 1965 veio a equiparar o voto feminino ao masculino. E apenas em 1988, com a nossa Constituição da República Federativa do Brasil, que homens e mulheres foram declarados iguais perante a lei, em direitos e obrigações através do art. 5º e seu inciso I:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

Desde então, a mulher vem garimpando seu espaço na participação política de forma gradativa, e segundo Ramos:

A título de informação, nas eleições de 2018, o preenchimento de cadeiras ao cargo de deputado federal pelas mulheres atingiu o patamar de 15% das cadeiras disponíveis. É um pequeno avanço se compararmos aos 10% nas eleições de 2014. Pode parecer pouco, mas que continuemos nessa toada e a concretização de um percentual equânime um dia chegará. (RAMOS, 2020)

Ainda em 2018, as mulheres são apenas 15% (quinze por cento), uma minoria nos cargos eletivos, quando, segundo o TSE – Tribunal Superior Eleitoral, as mulheres ocupam 53% (cinquenta e três por cento) de todo o eleitorado brasileiro.



Em uma pesquisa feita por professoras de Universidades nos Estados Unidos e no Reino Unido, divulgada pela BBC News, mostra quantas candidatas “laranjas” foram lançadas para a Câmara dos Deputados de São Paulo em 2018. A saber:

Segundo o levantamento de Gatto e Wyllie, 35% de todas as candidaturas de mulheres para a Câmara dos Deputados na eleição de 2018 não chegaram a alcançar 320 votos. Ou seja, foram candidatas que, ao que tudo indica, sequer fizeram campanha, o que sugere que foram usadas apenas para cumprir formalmente a lei de cotas.

O estudo também mostra que, 20 anos após a introdução da lei de cotas, em 1998, pouco se avançou na representatividade de mulheres na Câmara. De 1998 a 2018, o percentual de deputadas passou de 5,6% para 15%. "Ainda é um percentual muito baixo, o menor da América Latina, empatado com o Paraguai", destacou Gatto, em entrevista à BBC News Brasil. (PASSARINHO, 2019)

Ou seja, em vez de usarem a candidatura das mulheres como um avanço na política para aumentar essa porcentagem ínfima, estão usando cada vez mais as falsas candidaturas com o intuito de burlar a lei e desviar o dinheiro que é destinado para essas campanhas para os candidatos homens.

Em 2020, visando as eleições Municipais, o TSE lançou campanhas de valorização da mulher na política, o #participamulher, e de seus direitos, com o incentivo através das redes sociais, emissoras de rádio e TV, além de adequar os textos das resoluções, como veremos a seguir, visando garantir e aumentar a presença feminina nos espaços políticos.

A campanha criou uma página na internet permanente no site da Justiça Eleitoral, reunindo as informações referentes à história do voto feminino, às pioneiras a conquistar espaços de relevância na política, além das notícias atuais sobre essa participação.

1.1 Leis e decisões acerca da representação política feminina

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 estabelece as normas para as eleições. Porém, devido ao grande desestímulo existente no Brasil para a candidatura do gênero feminino, além da luta dos direitos das mulheres em cima da política patriarcal existente no nosso cenário há muito tempo, surgiu a alteração em 2009 da referida legislação feita pela Lei nº 12.034, que estipulou que cada coligação obrigatoriamente teria no mínimo 30% (trinta por cento) para cada sexo:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a

preencher, salvo: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (BRASIL, 1997)

Entretanto, em que pese a iniciativa legislativa, na prática se verifica uma verdadeira ineficiência do presente dispositivo, uma vez que, na maioria dos casos, o preenchimento das cotas de candidaturas femininas é feito apenas para o cumprimento de formalidade, para mulheres que muitas vezes não estão interessadas em fazer a campanha, não sendo concedido às candidatas apoio/subsídios para que possam efetivamente participar da disputa eleitoral, ou havendo o desvio dessas verbas para candidatos homens.

Nesta linha, destaca-se a fala de Luciana Ramos, pesquisadora da Universidade de São Paulo (USP) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que aduz:

O cumprimento efetivo das cotas pelos partidos políticos desde 2009, se tornou obrigatório. A lei prevê preenchimento de no mínimo 30% por gênero, já que antes era somente reservar, a partir disso os partidos começaram pelo menos a lançar candidaturas. Todavia, os partidos políticos por muitas vezes não indicam candidatas ou burlam o cumprimento dos 30% com candidatas “laranjas” apenas para alcançar a cota, já que não oferecem a elas nenhum apoio para eleição ou mesmo nem estão cientes que seus nomes constam na lista, uma vez que, existe uma falha na lei que não estabelece nenhuma sanção para os partidos que descumprirem os 30%. O congresso nacional não apoia tal alteração porque é composto em sua maioria por homens que não se interessam mudar atual modelo (RAMOS, 2015).

São mais de 10 (dez) anos após da implementação das cotas, e seis eleições nesse intermédio de tempo, mas ainda é perceptível que o mecanismo não atende a finalidade pela qual foi criado, e o que é ainda pior: tornou-se uma norma que acaba desestimulando as candidaturas femininas, dado o baixo desempenho daquelas que são lançadas, onde em alguns casos não computam nenhum voto, ou seja, não chegam a receber nem o próprio voto, configurando-se como verdadeiras “laranjas”.

Além disso, é preciso salientar a dependência “patriarcal” que surge em torno da grande maioria das candidaturas femininas que logram êxito. O Mestre em Direitos Humanos pela UFPB, Giovanni Magalhães Porto, assevera em seu discurso:

Com efeito, mesmo que se desconsidere o problema da necessidade de ruptura da dependência psicológica onde nem sempre as mulheres defenderão os interesses das mulheres, a depender da massificação da dominação patriarcal em que foram educadas. Há que se destacar que, não há como se negar, que a eleição de mulheres no nosso País, sempre dependeu de tutelas masculinas que as patrocinassem, ao menos inicialmente: Roseana por Sarney, Dilma por Lula, Marta por Eduardo Suplicy, Lucia por Wilsom Braga, dentre outros exemplos que se destacam, de modo a não haver representantes autônomas da questão feminina, salvo raras exceções: Marina Silva, Erundina, Heloísa Helena, que confirmam a regra, que se notabilizaram pela defesa de minorias, não apenas, na questão de gênero. (PORTO, 2014)

Assim, fica evidente os desafios para a efetiva inserção das mulheres no cenário político, portanto, demandando políticas públicas ativas que possa assegurar seus direitos e, conseqüentemente, proporcionar o amadurecimento do estado democrático brasileiro. Com fulcro nessa dificuldade, o TSE – Tribunal Superior Eleitoral, trouxe alguns dispositivos que buscam coibir a prática dos “laranjas”, como é o caso da Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições:

Art. 17. [...]

§ 6º A extrapolação do número de candidatos ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político (DRAP), se este, devidamente intimado, não atender às diligências referidas no art. 36.

E na resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas também temos que:

Art. 19. [...]

§ 5º A verba oriunda da reserva de recursos do Fundo Partidário, destinada ao custeio das candidaturas femininas, deve ser aplicada pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas.

Ambas as resoluções vêm como maneiras de coibir o afastamento das mulheres da política, enquanto uma aborda que a inobservância do mínimo de 30% (trinta por cento) do gênero venha a indeferir o registro de um partido político, a outra deixa claro que é ilícito utilizar o

dinheiro da campanha feminina de qualquer forma para a campanha masculina. As resoluções deixam claro que a lei deve ser respeitada, mas continuamos a ver a mesma sendo burlada de alguma forma.

Ainda que tenham vários dispositivos resguardando esse direito, existe um Projeto de Lei 4213/20, da deputada Caroline de Toni, que busca extinguir a reserva mínima de 30% (trinta por cento), uma vez que, segundo a mesma, a cota tem trazido problemas aos partidos, pois têm que implorar para que as mulheres se candidatem para cumprir a cota. Ainda afirma que a proposta é para minimizar a insegurança jurídica dos partidos políticos durante o processo eleitoral e não marginalizar a participação feminina nas eleições (MIRANDA, 2020). Até o momento a proposta não foi votada e não há indícios de que vai ser aprovada, uma vez que o TSE está buscando formas de fazer com que a lei seja cumprida.

Dessa forma, entende-se que as formas de coibir as práticas abusivas e o uso de “laranjas”, e defender a equidade partidária e o direito de representação política feminina, estão cada dia mais severas. A seguir iremos demonstrar as consequências jurídicas que estão sendo adotadas pelos Tribunais, tanto Regional como Superior, como forma de punições que realmente funcionem para as coligações, partidos políticos e candidatas envolvidas na fraude.

02

CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DAS FRAUDES DE COTAS DE GÊNERO

Baseado no que foi informado anteriormente, onde todas as leis e resoluções sobre o tema foram abordadas, nos resta analisar as consequências jurídicas que estão sendo aplicadas para as coligações, partidos políticos e candidatas (os) envolvidos na fraude, assim trazemos um caso de 2019 de grande repercussão que ocorreu no nosso Estado do Piauí, no Município de Valença do Piauí, que acabou gerando embasamento para entendimento para casos semelhantes, para as eleições municipais de 2020 e as que acontecerão posteriormente. Vejamos:

Conforme o processo, cinco candidaturas de mulheres à Câmara de Vereadores eram falsas e somente visavam o preenchimento da cota mínima de gênero.

Pela legislação eleitoral, nas eleições proporcionais (vereadores, deputados estaduais e federais), cada partido ou coligação deve preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

Por entender que houve irregularidades, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Piauí cassou todos os beneficiados. Os desembargadores destacaram que as mulheres sequer fizeram campanha, sendo que uma delas não foi votar e outra, que compareceu, não obteve voto. (OLIVEIRA, Mariana, G1 Globo, 2019)

Nesse caso, os vereadores foram condenados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), pela maioria dos votos, por supostamente lançarem candidaturas femininas fictícias, que nem sequer chegaram a fazer campanha eleitoral, para alcançar o mínimo previsto na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) de 30% (trinta por cento) de mulheres nas duas coligações, e se beneficiarem dessas candidaturas fantasmas. Ao todo, entre eleitos e não eleitos, 29 (vinte e nove) candidatos registrados pelas duas coligações tiveram o registro indeferido pelo mesmo motivo.

A presidente do TSE, Rosa Weber, em seu voto ao Respe 19.392, destacou a importância de que:

Este Tribunal Superior tem protagonizado a implementação de práticas que garantam o incremento da voz ativa da mulher na política brasileira, mediante a sinalização de posicionamento rigoroso quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema. (WEBER, Rosa, TSE, 2019)

Na conclusão do caso, o Plenário do TSE, Tribunal Superior Eleitoral, determinou a cassação do registro de 6 (seis) vereadores eleitos, 1 (um) candidato não eleito foi considerado inelegível por 8 (oito) anos, assim como 1 (um) vereador eleito, pois, no entendimento do Plenário, ambos contribuíram para a fraude, uma vez que apresentam vínculo de parentesco com as titulares das candidaturas fictícias, que também ficaram inelegíveis.

Como vimos anteriormente, a justiça vem tentando coibir esses absurdos por meio das leis há muito tempo, e as resoluções surgiram para coibir ainda mais, mas, mesmo assim, burlam as leis de diversas maneiras, tendo que chegar ao extremo da punição, de cassação de diplomas e declaração de inexigibilidade.

Já em 2020 surgiram outras decisões baseadas nessa, como exemplo, a Resp 40.989, onde 20 (vinte) candidatos a vereadores (eleitos e suplentes) tiveram seus diplomas cassados, oito deles sendo declarados inelegíveis, no município de Cafelândia, interior do Estado de São Paulo, referente a promover candidaturas fictícias de mulheres para preenchimento da cota de gênero, na campanha de 2016.

Também tivemos um outro caso no Estado do Piauí, na Cidade de Pedro Laurentino (060.2016.38), onde as candidatas não receberam votos, não dispensaram gastos eleitorais e não divulgaram as campanhas. O mesmo ocorreu na cidade de Imbé, Rio Grande do Sul, Resp 85, e em ambos os casos entendeu-se que as candidatas não tinham objetivo algum de disputar o pleito, apenas de completar os 30% (trinta por cento) das cotas. Nesse último caso o colegiado cassou os mandatos de toda uma coligação que havia eleito candidatos.

Todos esses casos estão estabelecendo algumas condutas que poderão ser configuradas como fraude, como disputar o mesmo cargo e pela mesma coligação/partido político que parentes, sem que haja nenhuma notícia de animosidade entre eles; pedir votos para outro candidato que dispute o mesmo cargo almejado pela candidata; a ausência da realização

de gastos eleitorais, ou desvio de fundo para campanhas masculinas; votação ínfima, onde a candidata não recebe nem o próprio voto (VITAL; VALENTE, 2020). Essas condutas terão que ser avaliadas no caso concreto, e não podem ser consideradas de forma isolada, uma vez que ainda existem muitos casos onde as mulheres desistem das campanhas, por falta de incentivo, ou por algum outro motivo.

Além dessas ações do TSE, a Polícia Federal também vem monitorando as candidaturas “laranjas” na eleição municipal de 2020, onde estão cruzando dados nos sistemas automaticamente que dão indicativos de possíveis candidaturas falsas, fazendo com que a PF seja mais assertiva quando for investigar tais ações, conforme afirma o diretor-geral da polícia federal, Rolando Alexandre de Souza:

Através dos recursos repassados e a forma que aconteceu a votação, eu consigo ter um painel de onde estão [os candidatos] nos estados e municípios e quem são as pessoas que provavelmente são laranjas. E que obviamente responderão a inquéritos e se, ao cabo se identificar responsabilidade, serão responsabilizadas para apreciação do Poder Judiciário. (ROLANDO, apud COLETTA, 2020)

Com base nisso, sabemos que em 2021 teremos ainda mais casos como o de Valença do Piauí, pois só após as eleições se podem confirmar as fraudes, mas fica evidente também como a Justiça Eleitoral tem trabalhado de forma incansável, e como a Polícia Federal, os Tribunais Regionais e o Tribunal Superior Eleitoral, vem buscando de forma teórica e prática para garantir que a lei seja cumprida, a democracia seja respeitada e os direitos das mulheres na política sejam respeitados.

03 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta pela igualdade de gênero é longa e vem sendo travada há muito tempo. É um direito fundamental constitucional que deve ser cumprido e aplicado na prática e não apenas na teoria. Mas, no cenário político recente, essa desigualdade é ainda maior, ainda que seja assegurada por leis, resoluções e decisões jurisprudenciais, onde podemos ver que as coligações, partidos e candidatos encontram maneiras irregulares para burlarem a lei, substituindo as candidatas que realmente querem lutar por nossos direitos, por indivíduos “fantasmas” ou “laranjas”, que são apenas usados para cumprir o pré-requisito da lei ou para o desvio do fundo partidário.

Assim, buscou-se responder o problema de pesquisa: tendo em vista toda a luta pelo direito das mulheres de ter uma representação política, e o uso de “laranjas” para o preenchimento

das cotas partidárias obrigatórias, quais as medidas estão sendo adotadas para coibir essa prática e proteger tanto o direito feminino de representação política quanto a democracia? Fica evidente a luta que os órgãos como o Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral e Polícia Federal estão travando contra as coligações, partidos, e candidatos para coibir essas ações, por meio dos casos concretos que estão sendo julgados e punidos por meio da cassação de diplomas e da declaração de inexigibilidade de candidatos que participaram de fraudes comprovados.

Além disso, alguns critérios acabaram por ficar estabelecidos por meio dos julgamentos para apurar a ocorrência de eventuais candidaturas “laranjas”, mesmo dependendo de uma análise aprofundada de cada caso, mas essencialmente se resumem a identificar candidatas que não tenham praticado atos mínimos de campanha, como a distribuição de santinho, adesivos, agenda política ou pedido de votos; as candidatas que não tenham recebido quaisquer doações para suas campanhas e que tenham desistido ou renunciado às suas candidaturas sem a devida substituição por mulheres. A Polícia Federal, a partir de 2020 com as eleições municipais, também passou a fiscalizar as candidaturas “laranjas” através de um sistema que cruza os dados para demonstrar onde podem existir possíveis fraudes e investigar da melhor maneira.

Entretanto, é notório que ainda existe discussão sobre o tema em questão, pois existe um projeto de lei que visa acabar com a cota partidária de 30% (trinta por cento) mínimo e 70% (setenta por cento) para cada gênero, afirmando que não tem mulheres suficientes para participar das campanhas e que apenas traz preocupação para os partidos e coligações pois têm que implorar para que mulheres se candidatem apenas para desistir posteriormente.

Uma realidade apresentada bem diferente da que realmente existe, uma vez que a participação das mulheres como representantes dos poderes tem demonstrado que possuem liderança e ação em suas atitudes governamentais, além de saber atuar com discernimento sobre as questões políticas, pois, considera-se, então, que a presença feminina é muito importante para a formação política, social e econômica do Brasil, porém o que acontece é que inúmeras vezes as mesmas são desestimuladas a participar da campanha ativamente pelos próprios partidos, coligações e pela própria sociedade.

Ademais, considerando as divergências e convergências a respeito do tema, percebe-se que a luta tem sido travada para garantir que a democracia seja respeitada e os direitos das mulheres na política sejam respeitados, mas ainda temos um longo caminho a ser percorrido para assegurar os dispositivos legais e ainda mais para mudar os pensamentos da nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o **Código Eleitoral**. Brasília, 15 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020.

_____. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece as normas para as eleições. Brasília, 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em 20 nov. 2020.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, 17 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral**. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Brasília, 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

CALHEIROS, Iara Loureto; BRASIL, Silvio Fernando de Carvalho; IGNÁCIO, Rozane Pereira. A fraude de cota de gênero nas eleições brasileiras. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, ano II, vol. 2, n. 6, Boa Vista, 2020. Disponível em: <<https://revista.ufrr.br/boca/article/view/Calheirosetal>>. Acesso em 18 nov. 2020.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. A igualdade de gênero como vetor constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 17 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-17/constituicao-igualdade-genero-vetor-constitucional>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

COLETTA, Ricardo Della. Eleições 2020: PF vai monitorar candidaturas laranjas e origem de fake news. **Portal O Tempo**, 16 out. 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/hotsites/eleicoes-2020/eleicoes-2020-pf-vai-monitorar-candidaturas-laranjas-e-origem-de-fake-news-1.2400158>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

CONJUR. TSE confirma cassação de 20 por candidaturas laranjas no interior de SP. **Revista Consultor Jurídico**, 6 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-fev-06/tse-confirma-cassacao-20-candidaturas-laranjas>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

CORRÊA, Jean. As pioneiras que abriram o caminho para as mulheres na política brasileira. **Revista Exame**, 21 abr. 2019. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/as-pioneiras-que-abriram-o-caminho-para-as-mulheres-na-politica-brasileira/>>. Acesso em: 04. Jan. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2019**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html#:~:text=Segundo%20dados%20da%20PNAD%20Cont%C3%ADnu,51%2C8%25%20de%20mulheres.>>. Acesso em: 19 de novembro. 2020

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1992.

MIRANDA, Tiago. Proposta extingue cota de gênero nas eleições. **Portal Câmara dos Deputados**, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/684681-proposta-extingue-cota-de-genero-nas-eleicoes/>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

NOREMBERG, Alessandra; ANTONELLO, Isabelle Pinto. A trajetória Feminina na Política Brasileira. **XII Seminário nacional demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**, ISSN 2447-8229, UNISC, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14579/3279>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

NOVO, Benigno Núñez. Candidaturas laranjas: cota de gênero. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina n. 5712, 20 fev. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72125>>. Acesso em: 07 jan. 2021.

OLIVEIRA, Mariana. TSE cassa seis vereadores no Piauí por uso de candidaturas 'laranjas'. **Revista G1 Globo**, 17 set. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/17/tse-cassa-seis-vereadores-no-piaui-por-uso-de-candidaturas-laranjas.ghtml>>. Acesso em: 02 jan. 2021.

PASSARINHO, Nathalia. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. **BBC News Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

PORTO, Giovanni Magalhães. Cidadania e sistema de cotas de gênero nas eleições do Brasil. In: LEISTER, Margareth Anne; VITA, Jonathan Barros. **Direitos Fundamentais e Democracia II**. São Paulo: FUNJAB, 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9e5f64cde99af96f>> Acesso: 23 de novembro de 2020.

RAMOS, Alexandre Gonçalves. Eleições 2020: O percentual de preenchimento mínimo de vagas e as candidaturas laranjas. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6215, 7 jul. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/83741>. Acesso em: 22 jan. 2021.

RAMOS, Luciana. **Sub-representação feminina no Congresso afeta direitos sociais da mulher**. São Paulo. 2015. Carta Capital – Entrevista concedida a Marcelo Pellegrini. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/sub-representacao-feminina-nocongresso-afeta-direitos-sociais-da-mulher-4112.html>> Acesso: 17 de novembro de 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23º ed. ver. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Thyerrí José Cruz; CAMPOS, Michelle Marry Costa. **Ciências Humanas e Sociais**, ISSN 2316-3143, v. 6, n.2, Aracaju, setembro, 2020. p. 177-188. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/8878>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

TRUJILLO FERRARI, Alfonso. **Metodologia da ciência**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.

TSE. Ações do TSE valorizam participação da mulher na política. **Site de Notícias do Tribunal Superior Eleitoral**. 10 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/acoes-do-tse-valorizam-participacao-da-mulher-na-politica-e-incentivam-candidaturas-femininas>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

TSE. Decisões e normas do TSE combatem tentativas de fraude à cota de gênero nas eleições. **Site de Notícias do Tribunal Superior Eleitoral**. 26 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/decisoes-e-normas-do-tse-combatem-tentativas-de-fraude-a-cota-de-genero-nas-eleicoes>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

TSE. Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí. **Site de Notícias do Tribunal Superior Eleitoral**, 17 set. 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-veredores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>>. Acesso em: 03 jan. 2021.

VITAL, Danilo; VALENTE, Fernanda. Fraude por cota de gênero entra na mira do TSE para as eleições municipais. **Revista Consultor Jurídico**, 15 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-15/fraude-cota-genero-vira-desafio-tse-2020>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

2

A SELEÇÃO DO MELHOR VALOR NAS COMPRAS PÚBLICAS

*Selection for the best value criteria
on public acquisitions*

Bruna Ohana Silva Brito
Érika Regina Leite Soares

A SELEÇÃO DO MELHOR VALOR NAS COMPRAS PÚBLICAS

Selection for the best value criteria on public acquisitions

Bruna Ohana Silva Brito

Advogada, Graduação em Direito.
Pós-graduada em docência do Ensino Superior.
Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal

Érika Regina Leite Soares

Advogada.
Graduação em Direito (Instituto Camillo Filho).
Pós-graduada em licitações contratos administrativos (ESA-PI).

RESUMO

As compras públicas fazem parte de uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que move a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas impulsiona e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, tendo em vista o poder de compra do Estado. O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise para verificar como é a aplicação do critério do melhor valor (best value) nas aquisições públicas dos Estados Unidos, e como o Brasil vem trazendo este preceito em suas compras públicas. Para tanto, foi utilizada uma pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico para análise e elaboração do presente trabalho. Na primeira parte deste trabalho, tem-se uma visão geral comparativa das compras públicas nos Estados Unidos e Brasil. Na segunda parte, estudou-se o melhor valor como técnica de compras. Concluindo que, o melhor valor é uma alternativa que pode contribuir para que a atividade de compras governamentais possa impactar de forma colaborativa e contínua nas políticas públicas e no desenvolvimento nacional sustentável do Brasil..

Palavras-chave: Compras Públicas. Brasil. Estados Unidos. Melhor Valor.

ABSTRACT

Public acquisitions are part of one of the most sensitive and important areas of the logistics activity that moves Public Administration. In addition to its strategic value, the public acquisitions process drives and influences the entire organization and the socioeconomic cycle, in view of the State's purchasing power. The purpose of this article is to make an

analysis to verify how the best value criterion is applied in public acquisitions in the United States, and how Brazil has been bringing this precept in its public purchases. For this purpose, a qualitative research of bibliographic nature was used for analysis and elaboration of the present work. In the first part of this work, we have a comparative overview of public purchases in the United States and Brazil. In the second part, the best value as a purchasing technique was studied. In conclusion, the best value is an alternative that can contribute so that government acquisitions activity can have a collaborative and continuous impact on public policies and sustainable national development in Brazil.

Keywords: Public acquisitions. Brazil. United States. Best Value

01 INTRODUÇÃO

O estabelecimento de negócios com o Estado é bastante relevante para o mercado, além de importante forma de alocação de recursos públicos por meio de contratos públicos. Mesmo em tempo de recessão econômica, o Governo Federal brasileiro é certamente o maior comprador de produtos e serviços do país. Segundo a plataforma Painel de Compras, dados acumulados de janeiro de 2017 até janeiro de 2020 indicam 436.975 processos de compras em que foram pagos R\$ 40.257.994.810,14. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2018 o mercado de compras governamentais correspondia, em média, a 13% do produto interno bruto (PIB) brasileiro, conferindo ao Estado considerável peso no mercado consumidor nacional (OCDE, Economic Surveys: Brazil 2018).

Como ponto de partida para seu objetivo, as compras públicas buscam obter do setor privado bens, serviços e obras necessárias para que o Estado desempenhe sua missão de governar, defender e oferecer apoio à população. Procura-se atuar, sobreviver e prosperar num ambiente de recursos escassos, com orçamentos e fundos limitados, e o Poder Público esforça-se para governar eficazmente ou tão eficazmente quanto possível com os meios disponíveis. Para isso, é necessário foco na obtenção de uma boa relação entre qualidade e preço nas compras públicas.

Conforme Motta (2010), as compras públicas, no âmbito do Governo Federal, não estão baseadas no resultado, mas no cumprimento estrito das formalidades legais. Outrossim, ainda o esforço brasileiro está centrado no combate ao desperdício ativo (corrupção), e o “combate ao desperdício passivo (ineficiência) está em segundo plano”. Na maioria das vezes a temática das compras públicas é tratada por um único viés (questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local). Desta forma, os suprimentos de

bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de uma análise mais abrangente e sistêmica (TEIXEIRA et al., 2015).

De outro modo, alguns países e instituições internacionais, preocupadas em melhorar a qualidade de seus gastos, têm buscado inspiração nos desenvolvimentos privados para o setor de compras. Os Estados Unidos, por exemplo, têm uma preocupação elevada com essa questão, que se manifesta inclusive na existência de uma carreira específica de Compradores Públicos, atribuindo irrefutável profissionalismo à questão. A política de compras norte-americana é manifestamente focada em uma perspectiva empresarial da aquisição, onde a eficiência em termos de redução dos tempos de compra, de qualidade dos bens e serviços adquiridos e do menor custo logístico total, são as variáveis mais importantes. Este método de compras, que leva em consideração tais questões, é definido como “best value” ou “melhor valor”.

Semelhante tendência também vem sendo identificada em outras normas internacionais de compras como no Acordo de Compras Governamentais da OMC (GPA na sigla em inglês, cujo pedido de adesão foi formalizado pelo Brasil em maio de 2020); na União Europeia; na Lei Modelo da UNCITRAL – ONU; no Banco Mundial e na OCDE (MOTTA, 2010).

O modelo de melhor valor possui, além de aspirações básicas como a transparência, integridade e respeito aos demais princípios das licitações, o objetivo de incluir outras nuances como prevenção de riscos, distribuição de riquezas, boa relação entre qualidade e preço (VLM ou Value for Money), eficiência administrativa e satisfação do fornecedor. O presente trabalho busca dar colaboração ao debate, destacando a questão das compras públicas e tendo o sistema de compras públicas federais norte-americano como referência comparativa. Seu principal objetivo é analisar a contribuição deste sistema de compras no esforço por maior eficiência no gasto público.

Os Estados Unidos ainda são tidos como principal pilar do capitalismo moderno, com um mercado competitivo, eficiente e racional. Sua força econômica e política intervém em praticamente todos os cenários estrangeiros. Além disso, por se tratar da maior estrutura federal de compras do mundo, concentra ampla experiência no tema, extensamente documentada em estudos, pesquisas e artigos em revistas especializadas, ajudando a organizar o olhar sobre a realidade brasileira.

Desta forma, o trabalho está dividido em três seções. Na primeira, após os aspectos introdutórios, é apresentada uma visão geral comparativa das compras públicas nos Estados Unidos e Brasil, seus princípios e conceitos básicos, leis e regulamentos, bem como o papel dos agentes públicos enquanto compradores. Na segunda seção, um aprofundamento do melhor valor enquanto técnica de compras, identificando conceitos e ferramentas do sistema de compras em análise e a terceira seção com as considerações finais e referências bibliográficas.

Quanto à metodologia de pesquisa, esta consiste em revisão da literatura sobre política de compras governamentais por meio de pesquisa telematizada, pesquisa documental e bibliográfica. Por fim, as reflexões aqui trazidas buscam um viés propositivo, ainda que moderadamente, sobre o modelo brasileiro de gestão das compras públicas da administração direta federal à luz dos adotados pelos EUA, não apenas focadas na alteração da legislação, mas na absorção de novas e modernas técnicas de compras e no aperfeiçoamento do quadro de pessoal voltado para o setor.

O objetivo dessa seção é analisar as diretrizes governamentais de compras públicas dos Estados Unidos, por meio da descrição e avaliação das normas e procedimentos aplicados na Administração Federal norte-americana na persecução de uma postura mais eficiente e focada nos resultados. Nesta busca, foram introduzidas diversas ferramentas, conceitos e técnicas, que serão contrapostos à legislação brasileira.

2.1- Quanto aos princípios e conceitos básicos do contrato

A dinâmica recente das compras federais dos Estados Unidos baseia-se não nos procedimentos, onde o cumprimento dos ritos é um fim em si mesmo, mas nos resultados, sem deixar de observar, no entanto, a boa-fé, transparência e responsabilidade com os recursos públicos (MOTTA, 2010).

As diretrizes governamentais para as compras e contratações de bens, serviços, construções e obras públicas dos Estados Unidos encontram-se consolidadas na FAR – Federal Acquisition Regulation, que regulamenta as políticas, práticas e os procedimentos utilizados nas aquisições do governo federal, compreendendo todas as suas agências.

No subitem 1.102 e seguintes da FAR são estabelecidos os seguintes princípios:

- a) Obter produtos ou serviços da melhor qualidade dentro do prazo e, ao mesmo tempo, manter a confiança do público e satisfazer os objetivos da política de compras, considerando o custo, a qualidade e o tempo hábil de entrega. Para o governo estadunidense, os consumidores de suas aquisições são os agentes públicos, que agem em nome do contribuinte americano e levando em conta sua perspectiva e necessidades.
- b) Maximizar o uso de produtos e serviços disponíveis no mercado;
- c) Empregar contratados que demonstrem histórico de excelente desempenho;
- d) Promover a concorrência;
- e) Comprar com integridade comercial, justiça, em ambiente de abertura, conduzindo o processo de aquisições com integridade, justiça e transparência. Uma consideração essencial em cada aspecto deste sistema é manter a confiança da população. Todos os membros das comissões de compras devem agir com honestidade e seus atos individuais podem acarretar punições administrativas, civis e penais severas;
- f) Satisfazer os objetivos das políticas públicas e minimizar os custos administrativos, utilizando de forma eficiente os recursos públicos;
- g) Aplicar a sensatez, exercer a discricção, o bom senso e o discernimento comercial (FAR, 2020).

O processo de aquisições norte-americano vai além da mera escolha do fornecedor e se dá desde a definição da demanda até a devida gestão do contrato, o que acaba por aproximar o setor público federal americano da iniciativa privada. No Brasil, os princípios constitucionais que regem diretamente a licitação são citados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

[...] isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

O elenco de princípios citados na lei como pilares para o julgamento de qualquer proposta, remete à supremacia do princípio da isonomia sobre princípio constitucional da eficiência. A combinação e a interpretação rígida desses princípios têm levado à formação e à consolidação de uma cultura de punição severa de qualquer descumprimento dos procedimentos, não existindo o mesmo rigor em relação ao resultado alcançado.

2.2 - Quanto às leis e regulamentos

Nos Estados Unidos, os regulamentos podem criar grandes desafios para empresas habituadas aos contratos do setor privado. As agências federais estimulam a inovação através de parcerias, gestão de construções e incentivo à sustentabilidade. A legislação federal de compras é formada por estatutos e regulamentos federais, geralmente interpretados por tribunais federais especiais, conselhos que julgam apelos relativos a contratos e pela Controladoria Geral do governo. Os primeiros estatutos fundamentais das compras do governo federal americano foram a Lei de Compras das Forças Armadas (Armed Services Procurement Act), de 1947 e Lei dos Ativos e Serviços Administrativos Federais (Federal Property and Administrative Services Act) de 1949, que já receberam diversas emendas com mudanças introduzidas pelo Congresso (FARIAS, RIBEIRO FILHO e AGUIAR, 2011)

A Lei da Verdade nas Negociações (Truth in Negotiations Act ou TINA), é um estatuto de contratação promulgado em 1962 para proteger os fundos do Departamento de Defesa, exigindo que os contratantes forneçam dados certificados de custos ou preços. Quando as estimativas de custo excedem o limite de U\$ 700.000,00 (setecentos mil dólares) e todos os outros meios de negociação de preços justos e razoáveis não estão disponíveis, a TINA garante que um preço justo e razoável possa ser determinado a partir dos dados apresentados pelo contratante.

Cumprе ressaltar que as compras públicas federais norte-americanas possuem divisão

operacional entre aquisições militares (defesa) e civis. Tal divisão é ditada pela natureza altamente específica, complexa e sigilosa das aquisições de caráter essencialmente militar. As compras de natureza militar são geridas pelo Departamento de Defesa (Department of Defense ou DoD), através da Agência de Logística de Defesa (Defense Logistics Agency ou DLA), enquanto que as civis o são pela Administração de Serviços Gerais (General Services Administration ou GSA).

Mas foram o fim da guerra fria, implicando em redução dos gastos em defesa, com fechamento de bases, dentro e fora dos EUA e o período Clinton (1993 a 2001), marcado por uma política de combate aos déficits orçamentários, que promoveram um significativo impacto sobre o gasto público norte-americano e mesmo sobre os processos de aquisição. Por exemplo, foi no Government Performance and Results Act, de 1993, que o conceito de “melhor valor” surgiu. O Federal Acquisition Streamlining Act, conhecido como FASA Act, de 1994, facilitou a compra de materiais de caráter comercial padronizado, em incentivo à aquisição de itens prontos do mercado comum e introduziu métodos empresariais simplificados de contratação (SCHOONER, 2017).

Como mencionado no item anterior, o Federal Acquisition Regulations ou FAR, é o principal regulamento de compras do governo, na tentativa de uniformizar as práticas de contratações entre as agências do governo federal. É válido para todos os Ministérios (Departments) e foi concebido para cobrir cronologicamente desde o planejamento inicial até a conclusão. Nos EUA não existe uma legislação de caráter nacional que determine um processo de aquisição para todos os entes federativos. Ao contrário, cada ente possui independência para definir sua própria regulamentação. No plano federal, o FAR rege as compras públicas. Entretanto, cada agência pode desenvolver seus próprios regulamentos de compra, que serão aplicados em conjunto com o FAR, mas sem entrar em conflito com as diretrizes gerais do FAR.

As compras públicas federais norte-americanas, assim como em outros países, estruturam-se em torno de um sistema de pesos e contrapesos formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Executivo desempenha função operacional, tanto de realização das compras em si, como de normatização de mecanismos e procedimentos, assim como de elaboração de políticas de abastecimento. O Legislativo é o responsável pela formulação do arcabouço legal que referencia a execução operacional das aquisições de produtos e serviços.

Além disso, este Poder promove a fiscalização das ações e acompanha a aplicação e os resultados das políticas formuladas pelo Executivo. No caso do Legislativo norte-americano, o desempenho de tais funções se dá através de seu órgão de controle, o GAO (Government Accountability Office). Por fim, na hipótese em que o Executivo, através de seus mecanismos administrativos de resolução de conflitos, não consiga equacionar tais situações, o Judiciário soluciona as demais disputas do processo (MOTTA, 2010).

No Brasil, todo o processo de aquisições no poder público é ordenado pela Lei Federal nº

8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei de Licitações (BRASIL, 1993), que regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Ela estabelece as normas para licitações e contratos administrativos relativos a obras, serviços, compras, alienações e locações. Com relação à Lei de Licitações, em comparação com o caso norte-americano, a trajetória nacional é diametralmente oposta. Aproximadamente na mesma época em que os norte-americanos promoviam, como base da transformação em suas compras públicas, uma significativa flexibilização do arcabouço jurídico-legal, no Brasil, a Lei nº 8.666/93 restringia os graus de liberdade no setor, conforme observa Carvalho (2005):

A lei que normatiza os processos de compras da administração pública no Brasil, é caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático. Entretanto, tem-se que considerar que se vinha de um processo de impeachment do Presidente da República, exatamente por suspeitas de favorecimentos em contratações no governo federal.

Além da regra geral de licitações, é possível destacar algumas leis complementares que buscam flexibilizar e tornar os processos de compras mais adequados às práticas modernas. A Lei n. 10.520/2002 tem vasto impacto na administração pública brasileira, instaurando a modalidade de Pregão Eletrônico, destinada à aquisição de bens e serviços comuns. Atualmente, a maior parte das compras públicas, principalmente em nível federal, é feita por pregão eletrônico.

De acordo com Fernandes (2012), as compras eletrônicas apresentam as seguintes funções, entre outras: estímulo aos negócios através da criação de ambientes de transações seguras; aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, leilões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo; maior transparência na prestação de contas. Assim, com as compras eletrônicas, há, em tese, maior facilidade na constituição de históricos de formação de preços para cada tipo de produto, possibilitando maior gerenciamento em logística e redução de custos.

Também é possível citar a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa (ME) e da Empresa de Pequeno Porte (EPP). Além dos demais benefícios conferidos a essas categorias de empreendedores, a legislação determina seu favorecimento nos procedimentos de compras públicas, abrangendo os três poderes e as três esferas de governos. Outra alteração que teve impacto nas contratações públicas foi o Regime Diferenciado de Contratações – RDC, instituído pela Lei n. 12.462 de 2011 pelo Governo Federal como uma nova modalidade de licitação a fim de ampliar a eficiência nas contratações públicas e competitividade, promover a troca de experiências e incentivar a inovação tecnológica.

Existe uma certa concentração nos temas alusivos ao processo de escolha do fornecedor, com a definição de seus ritos básicos. A avaliação mais detida da legislação brasileira, do ponto de vista conceitual, indica diversos traços semelhantes ao FAR. Na Lei de Licitações, por exemplo, a aquisição é compreendida como um processo global, que tem início na definição da demanda e encerra-se com o término da execução contratual. Entretanto, a despeito das semelhanças conceituais e da preocupação com o planejamento, a legislação brasileira em vigor é fruto de uma preocupação primordial com o combate à corrupção, sendo ainda combinada com o princípio jurídico da legalidade¹.

2.3 - Quanto aos responsáveis pela contratação

Nos EUA, a chamada força de trabalho de aquisição federal é composta, basicamente, segundo dados de 2019, por 65.561 servidores, distribuídos em cinco carreiras diferentes (U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE, 2019). Cada uma das carreiras é dividida em 15 graus diferentes, alcançados com base na antiguidade e certificações provenientes da realização de etapas de treinamento pré-definidas. Por isso, a política norte-americana para sua força de trabalho, na área de aquisições, é a da profissionalização, acompanhada de treinamento e especialização constante.

O nível de escolaridade do setor é alto, tendo média de servidores com nível universitário de 54%, enquanto que na força de trabalho pública federal norte-americana como um todo, este percentual é inferior a 30% (U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE, 2020). Isso está diretamente ligado à exigência, para fins de admissão, de ensino superior completo e mais 24 horas num semestre em cursos acadêmicos nas áreas vinculadas à Administração, como Contabilidade, Direito, Negócios, Finanças, Contratos, Compras, Economia, Administração Industrial, Marketing ou Gestão.

O Federal Acquisition Institute (FAI) é o responsável por concentrar esforços na gestão do quadro de pessoal de aquisições no âmbito civil da administração pública federal norte-americana. Suas tarefas básicas são cuidar da qualificação e preparo técnico do quadro de pessoal, além de atrair e manter profissionais de qualidade. No desempenho de sua missão, o FAI dita as políticas a serem seguidas e coordena o esforço de pesquisa e treinamento (U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE, 2020).

¹ *Salientam-se iniciativas já adotadas com o intuito de incrementar o planejamento da contratação. Convém citar que, no plano federal, a Instrução Normativa 05/2017 traz em seu Capítulo III as etapas de Estudos Preliminares e Gerenciamento de Risco e o novo decreto do Pregão (10.024/2019) prevê o estudo técnico preliminar - ETP como uma das peças que devem compor a instrução dos processos de contratação na modalidade pregão. O ETP representa documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação e que dá base ao termo de referência, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável. E mais recentemente, a Instrução Normativa do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão de nº 44/2020 dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. com base na antiguidade e certificações provenientes da realização de etapas de treinamento pré-definidas. Por isso, a política norte-americana para sua força de trabalho, na área de aquisições, é a da profissionalização, acompanhada de treinamento e especialização constante.*

Uma observação importante a respeito da mão-de-obra de compras federais norte-americana é sobre seu preparo para lidar com um processo de aquisições notadamente burocratizado. O sistema adotado para o setor de compras, baseado em carreiras, remuneração adequada e treinamento contínuo, é exitosa, embora, como qualquer sistema, seja sempre passível de aperfeiçoamentos. No Brasil, o primeiro instituto a trazer a figura do comprador público foi o Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862, que tratava dos regulamentos para arrematações. Em seu artigo 5º, dizia:

[...] o Presidente da junta convidará pela ordem fixada pela sorte a cada concorrente á apresentar de viva voz, e de modo a ser distintamente ouvido por todos a sua proposta. O membro da junta que servir de Secretario, irá tomando em livro competente notas das propostas, e á medida que cada uma delas for completamente enunciada, lerá em voz alta o que a tal respeito houver escrito, assignando depois com os membros da junta e o respectivo concorrente e seu fiador. (BRASIL, 1862)

Basicamente, a função do comprador era unicamente ler, escrever, falar e ouvir. Tomar decisões não estava, pelo menos de acordo com a norma, entre suas atribuições. Mais de um século depois, a Lei nº 8.666/1993, trouxe no artigo 51 que “as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.” (BRASIL, 1993). Não se determinou, entretanto, o que seria um servidor qualificado.

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem realizando levantamentos para conhecer a situação da governança no setor público federal brasileiro, e estimular suas organizações a adotarem boas práticas no tema. Em 2018, ano do último levantamento, nos resultados obtidos em relação à gestão das contratações, as principais vulnerabilidades constatadas foram: graves deficiências na definição do perfil profissional desejado para colaboradores e gestores; desconhecimento acerca das competências necessárias, alocação e movimentação de pessoal sem qualificação técnica necessária; designação de gestor não capacitado adequadamente; prejuízo ao alcance das metas definidas para a área de gestão de contratações, por falta de pessoal capacitado (TCU-Acórdão nº 588/2018).

Isto posto, no mesmo ano o Ministério do Planejamento criou a Rede Nacional de Compras Públicas, para promover a modernização e eficiência das aquisições e o aprimoramento das compras públicas do governo brasileiro. Dentre seus objetivos, está o de propiciar a profissionalização dos agentes de licitação. A iniciativa apresenta como vantagens “uma rede de capacitação e formação em compras públicas e a profissionalização de agentes de licitação com certificações e prêmios em compras públicas” (RNCP – 2020).

Aprovado em setembro de 2019 no Plenário da Câmara dos Deputados, o projeto da Nova Lei de Licitações (PL nº 1292/95) está em tramitação no Senado Federal e não impõe a

criação de cargos isolados ou de carreira voltados exclusivamente para o setor das contratações públicas. O IPEA, em Nota Técnica de 2014, ressaltou que a reforma da lei de licitações e contratos traria a oportunidade para que se gerassem condições de capacitação de agentes públicos especializados:

Também em parte devido à ausência da carreira, ficam faltando incentivos, inclusive de remuneração adicional, para que esses profissionais se qualifiquem no exercício da tarefa. Seus procedimentos, quando não estritamente baseados na letra da lei, também provêm da experiência dos seus pares e também da jurisprudência dos Tribunais de Contas, cujos funcionários são muito mais qualificados, por estarem em carreiras mais bem-estruturadas e bem-remuneradas.

No capítulo IV (“Dos Agentes Públicos”) do PL 1292/1995, tem-se o perfil dos agentes públicos encarregados das funções essenciais à execução da Lei. O “agente de licitação”, responsável por tomar decisões, acompanhar e impulsionar a licitação, e executar as atividades necessárias ao seu bom andamento, há de ser servidor público efetivo ou empregado público pertencente aos quadros permanentes, que poderá ser auxiliado por equipe destinada a este fim.

A exigência de que os agentes de licitação sejam servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública contribui para limitar a rotatividade por onde pode esvaír a experiência acumulada. Sob esse ângulo, a proposta soa ajustada, mas teme-se que o intuito de aprisionar o conhecimento advindo do dia a dia impeça a importante colaboração que profissionais bem preparados poderiam oferecer na condição de ocupantes de cargos comissionados.

O artigo 7º do PL também prevê que o exercício das diversas funções necessárias no ciclo da contratação condiciona-se à formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo Poder Público.

Desse modo, além de ocupar cargo de provimento efetivo e emprego integrante dos quadros permanentes, a condição de agente da licitação, nome dado pelo artigo 8º do PL, depende de qualificação prévia. Ao mesmo tempo, o artigo 172 do PL prevê:

Os Tribunais de Contas deverão, por meio de suas respectivas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluindo cursos presenciais e à distância, redes de aprendizagem, seminários e congressos sobre contratações públicas.

O projeto de lei acaba por valorizar as Escolas dos Tribunais de Contas, trazendo-as expressamente. A promoção de capacitação de agentes públicos encarregados da realização de licitação e da celebração de contratos ficará, portanto, a cargo destas instituições, consoante a futura Lei de Licitações.

03

O MELHOR VALOR COMO TÉCNICA DE COMPRAS

O best value, ou melhor valor, é definido como um método de adjudicação de contratos para propostas que são mais vantajosas para o Governo considerando outros fatores além do preço, como desembolso ou despesa que a Administração Pública terá durante a vida de um produto. O custo também abrange fatores “técnicos”, como qualidade, design, capacidade técnica, capacidade de gestão, desempenho anterior, disciplina de custos, etc. na medida em que esses fatores podem ser traduzidos em um contexto monetário e os ofertantes podem receber uma indicação clara na solicitação sobre como esses fatores serão mensurados.

A seguir, serão examinados elementos imprescindíveis no estabelecimento do melhor valor em aquisições governamentais.

3.1 - Planejamento de compras

O aproveitamento do potencial econômico das compras governamentais e a constatação das possibilidades de seu uso mais estratégico são consequências da racionalização do uso dos recursos públicos. No entanto, para conferir a eficiência e, conseqüentemente, para realizar as políticas públicas, o planejamento de compras é etapa primordial. Assim, é através do levantamento das demandas e dos processos de compras focados na qualidade dos gastos que o planejamento de compras poderá promover a melhor utilização dos recursos públicos.

Trata-se mais de processo inerente à logística, com verdadeiras estratégias de políticas de compras, estoques e compras conjuntas, cuja condução é pautada por normas legais, que um mero processo inerente ao direito administrativo, compondo subsistema da gestão de materiais e serviços. O planejamento das compras públicas, enquanto função administrativa, evita fracionamento de despesa, compras repetidas do mesmo objeto, execução orçamentária insatisfatória, falha de padronização, dentre outros indícios de falta de governança.

Nos Estados Unidos, sua legislação geral de aquisições públicas, o FAR, em sua parte 7, inclui as regras para o Plano de Aquisição. O Regulamento exige que as agências federais realizem o “acquisition planning” e conduzam pesquisas de mercado para todas as

compras públicas, a fim de promover uma competição total e aberta. O objetivo é garantir que o governo atenda às suas necessidades da maneira mais eficaz, econômica e oportuna (FAR, 7.102). O Plano de Aquisição deve conter referências em que as decisões devem ser tomadas, histórico e objetivos da aquisição, plano de ação e abordar todas as considerações técnicas, comerciais, de gestão e outras observações significativas (FAR, 7.105).

O planejamento abrange estudo para que possa ser realizada a compra do bem ou contratação do serviço. Um dos principais enfoques do planejamento é a formalização da demanda. No Brasil, a legislação traz o Estudo Preliminar, mencionado no artigo 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93:

(...) Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares. (BRASIL, 1993)

O Decreto nº 10.024/2019 refere-se ao assunto no seu artigo 3º, inciso IV:

(...) estudo técnico preliminar – documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência. (...) (BRASIL, 2019)

O governo federal lançou, no dia 02 de abril de 2018, a ferramenta para planejamento de compras governamentais denominada Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), com o objetivo de auxiliar toda a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional no desenvolvimento de seu Plano Anual de Contratações (PAC), favorecendo as decisões relativas às aquisições de compras e contratações que deverão ser realizadas no ano seguinte. Desta forma, com o PGC pretende-se fortalecer a fase de planejamento das contratações dos órgãos e entidades, possibilitando ainda gerar informações úteis para a tomada de decisões, a realização de compras compartilhadas e identificar oportunidades de ganhos de escala. Além disto, permite aos fornecedores o adequado planejamento e antecipação para participarem dos certames licitatórios, bem como o fornecimento de informações transparentes e consolidadas para a fiscalização por parte da população.

Por fim, a Instrução Normativa nº 40/2020 considera o Estudo Técnico Preliminar (ETP) o primeiro documento da etapa do planejamento. No artigo 7º revela pontos que devem ser levados em consideração para sua elaboração:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade; III - levantamento de mercado, que consiste na prospecção e análise das alternativas possíveis de soluções, podendo, entre outras opções: a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da administração; e b) ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas, para coleta de contribuições. IV - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnicas e econômica da escolha do tipo de solução; V

- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução, se aplicável; VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes; IX - demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão; X - resultados pretendidos, em termos de efetividade e de desenvolvimento nacional sustentável; XI - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual ou adequação do ambiente da organização; XII - possíveis impactos ambientais e respectivas medidas de tratamento; e XIII - posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação. § 1º Caso, após o levantamento do mercado de que trata o inciso III, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível. (BRASIL 2020).

Como se pode ver, não é recente a preocupação ou no mínimo o reconhecimento da importância do planejamento das contratações públicas para a Administração. No entanto, sua implementação encontra dificuldades por diversos motivos como falta de estrutura dos órgãos, insuficiência de pessoal, falta de capacitação específica dos gestores quanto ao tema, e, até mesmo um fator cultural na medida em que, de certa forma, a sociedade na qual estamos inseridos valoriza a 'habilidade' de agir por improviso (BORGES, 2020). encontra dificuldades por diversos motivos como falta de estrutura dos órgãos, insuficiência de pessoal, falta de capacitação específica dos gestores quanto ao tema, e, até mesmo um fator cultural na medida em que, de certa forma, a sociedade na qual estamos inseridos valoriza a 'habilidade' de agir por improviso (BORGES, 2020).

Não há dúvidas, ao menos no campo teórico, de que as disciplinas de planejamento de compras são imprescindíveis. O melhor valor só tem sentido quando inserido num contexto de planejamento prévio da aquisição, muito embora na prática ainda não se tenha alcançado uma forma definitiva para quebrar paradigmas estabelecidos nas contratações públicas.

3.2 - Uso de fatores extra preço

A definição de uma boa aquisição, mesmo segundo o modelo tradicional da função de compras, vai muito além da mera obtenção do menor preço de um produto ou serviço. Os fatores extra preço são aspectos que melhoram significativamente as chances de que a compra pública seja bem sucedida. Nos Estados Unidos, os compradores devem avaliar e documentar os méritos e riscos associados à abordagem proposta por um ofertante para cumprir os requisitos solicitados. Os fatores e subfatores extra custo da proposta e os riscos associados são classificados com base em escalas de pontuação. O item 15.101 da Federal Acquisition Regulation (FAR) é cristalino ao permitir compensações entre fatores de custo ou preço e fatores não relacionados ao custo, e autoriza o governo aceitar outra proposta que não seja a de menor preço.

Alguns exemplos de fatores extra preço são: qualidade da solução técnica (potencial de serviço superior, de custos mais baixos durante o ciclo de vida, tecnologia, metodologia, ou resultados inovadores), desempenho passado demonstrado pelo fornecedor, qualidade da equipe proposta, plano de controle de qualidade, garantia (se não fizer parte das especificações), ou garantia superior à especificada, qualidade do plano de transição, compromisso de contratar funcionários ou realizar compras de grupos socialmente desfavorecidos, veteranos militares incapacitados, ou outros grupos específicos, plano (se não tiver sido especificado) ou plano superior ao especificado para mitigar danos sociais e ambientais gerados pelo projeto, qualidade do plano de gestão e comunicação, etc. (SCHOONER, 2017).

No Brasil, existem alguns direitos de preferência como a preferência para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MEs/EPPs); o direito de preferência para bens e serviços de informática do Decreto Federal nº 7.174/2010, com aplicação na Administração Pública federal ou preferência para o mercado nacional (Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, introduzida nos §§ 5º a 12 do art 3º da Lei nº 8.666 e regulamentada pelo Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011), mas tais predileções em aquisições públicas não devem ser confundidas com os fatores extra preço da legislação norte-americana. Estes são critérios de avaliação na escolha do melhor preço baseados em aspectos não só objetivos, como subjetivos, já que demandam o juízo profissional de membros da comissão de avaliação técnica e do contratante.

No Projeto de Nova Lei de Licitações e Contratos (PL 1.292/1995) existe um considerável avanço nos critérios de julgamento das propostas. No artigo 33 do Projeto tem-se como medidas de julgamento: menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão e maior retorno econômico. Percebe-se, no artigo 34, uma mudança no método de avaliação das propostas. Até mesmo o critério do menor preço deverá levar em consideração “o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação” (BRASIL, 1995). Isto é, nem mesmo o fator mais objetivo de apreciação, o menor preço, se satisfaz com a simples comparação entre valores caso seja desconsiderado o parâmetro de menor custo em termos de qualidade.

Desta feita, “é de esperar-se que de licitação assim estruturada e conduzida resulte a contratação de objetos de qualidade pelo menor preço, abolindo-se a cultura do menor preço por si só, que sempre prevaleceu na Administração Pública brasileira, em detrimento do dispêndio, ou seja, despesas com manutenção, correção, troca, adaptação, reposição que, entre outras providências, acompanham, em regra, a contratação de produtos de qualidade inferior, com a decorrente prevalência do conhecido adágio de que 'o barato sai caro'” (PEREIRA JÚNIOR, 2020). Por esta razão, foi acrescentado no §1º do artigo 34, orientação sobre a apreciação dos chamados custos indiretos, “relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, dentre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, desde que objetivamente mensuráveis” (BRASIL, 1995).

3.3 - Análise do custo do ciclo de vida

O custo do Ciclo de Vida (Life Cycle Cost em inglês) é uma ferramenta para determinar a opção mais econômica entre diferentes alternativas concorrentes para uma aquisição, operação e manutenção para utilização de um projeto ou processo. Basicamente, é a soma de todos os gastos desde a compra até o descarte do equipamento, sendo uma técnica que busca garantir que o custo de toda a vida de um ativo seja o mais baixo possível. São

considerados, por exemplo, além dos custos de aquisição (ou custos de projeto e desenvolvimento), custos operacionais (falhas, reparos, peças, inatividade, perda de produção, custos de manutenção (corretiva, preventiva e preditiva) e custos de eliminação ou cessão de atividade. Também podem incluir taxas de juros, depreciação, taxas de desconto, etc.

Nos Estados Unidos existem diretrizes e ferramentas de dados que colaboram na análise do custo do ciclo de vida das compras públicas, organizadas pela U.S General Services Administration (GSA), em especial na área de energia, infraestrutura e aquisição de equipamentos de T.I. O National Institute of Standards and Technology (NIST) preparou o Life Cycle Costing Manual for the Federal Energy Management Program (NIST Handbook 135) ou Manual do Custo do Ciclo de Vida para o Programa Federal de Gerenciamento de Energia e emite anualmente índices de preços de energia de crescimento real e fatores de desconto para análise de custos do ciclo de vida. Como um produto complementar, o NIST também estabeleceu um software chamado BLCC (Building Life Cycle Cost) para realizar análises do custo do ciclo de vida.

As versões recentes do BLCC não apenas estruturam a análise, mas também incluem índices de preços de energia atuais e referências de fatores de desconto. (GSA, 2020). O Life Cycle Cost (LCC) é uma importante análise econômica usada na seleção de alternativas que impactam os custos pendentes e futuros. Ele compara as opções de investimento inicial e identifica as alternativas de menor custo para um período de vinte anos. Aplicado às medidas de conservação de energia do projeto de construção, o processo é obrigatório por lei e definido no Code of Federal Regulations (CFR), Título 10, Parte 436, Subparte A: Regras do Programa Federal de Gestão de Energia.

Como adiantado no item anterior, o Projeto de Lei 1.292/1995 prevê a análise do ciclo de vida do objeto da licitação em seu artigo 34, §1º. Seu papel é oferecer uma visão de maior prazo dos custos e benefícios, considerando todo o horizonte temporal do objeto. Isto resulta no melhor uso dos recursos, pois examina o valor presente de todos os custos e benefícios ao longo da vida de uma aquisição, não somente seus gastos iniciais. Tais requisitos abrem nova dimensão operacional para o princípio do julgamento objetivo, instrumentalizado por parâmetros cuja elaboração deverá desenvolver-se na fase preparatória do processo e vinculará os agentes julgadores das propostas.

No entanto, a implementação do Custo do Ciclo de Vida no Brasil encontra obstáculos procedimentais, como a falta de treinamento para realizar uma Análise do Custo do Ciclo de Vida (ACCV) e escassez de dados confiáveis, que trazem incerteza nos dados relativos aos custos e benefícios fora do exercício atual. Também se depara com alguns riscos, pois além da insegurança jurídica sobre o uso do ACCV, existem as possibilidades de adjudicar contratos a fornecedores com custos iniciais de aquisição mais altos, contestações e atrasos (KWARTIN, 2017).

O presente trabalho teve o desígnio de pesquisar acerca da técnica do best value, ou melhor preço, no contexto brasileiro, tendo como base o direito norte-americano em paralelo à legislação brasileira de compras públicas vigente e instruções normativas que tentam atualizá-la. O Estado brasileiro, por conta do atraso em seu desenvolvimento, durante a segunda metade do século XX viu-se obrigado a, de forma acelerada e desconexa, adotar mecanismos institucionais moldados à economia de mercado. Com isso, não houve uma integração plena entre a cultura jurídica institucional e social. Especialmente a Lei nº 8.666/93, sinalizada pelo forte rigorismo formal, costuma receber a mácula de burocrática e não mais costuma atender as necessidades do serviço público quanto a compras e contratações.

Por outro lado, a estrutura estatal e social americana é de um país liberal e desenvolvido, detentor de um mercado consolidado. A legislação estadunidense baseia-se em conceitos de confiança e cooperação do gestor e acaba por fazer uma junção entre Direito e sistema econômico. Nos Estados Unidos o contrato é um meio de organização da produção de bens e serviços entre o ente público e o particular, num ambiente institucional fortalecido por regras que buscam garantir a máxima eficiência com menos ou os mesmos recursos públicos (modelo de melhor valor ou best value).

O primeiro objetivo teórico deste trabalho foi atingido, e teve a intenção de apresentar uma visão comparativa das compras públicas nos Estados Unidos e Brasil, enumerando princípios, conceitos básicos do contrato, leis e regulamentos de ambos os países. Ademais, também trouxe a perspectiva dos responsáveis pela contratação nos EUA e no nosso país, com destaque para a carreira do comprador público e previsão na Nova Lei de Licitações.

Assim, na edição da nova lei deve-se levar em conta o panorama internacional, conciliando tanto as práticas estrangeiras como o histórico da economia nacional. Aliado a isto, a reestruturação também prescinde de um assente e constante treinamento dos gestores públicos, fortalecendo a cultura do respeito às normas e aperfeiçoamento dos comportamentos executivos em concomitância com os novos paradigmas jurídicos. O segundo objetivo específico, por sua vez, buscou identificar os elementos do melhor valor como técnica de compras. Este resultado pode ser verificado nos itens 2.1, 2.2 e 2.3, onde se examinou a disciplina do planejamento de compras, a análise do custo do ciclo de vida e o uso de fatores extra-preço, procurando traçar um paralelo com o que é utilizado nos Estados Unidos e o que se utiliza ou se pretende utilizar no Brasil.

À vista disso, conclui-se que são muitos os obstáculos da adoção ideal do melhor valor no Brasil. Escassez e falta de treinamento dos funcionários, falta de apoio das autoridades superiores, diretrizes de compras desatualizadas, ausência de dados necessários para sustentar um modelo de melhor valor, preocupações sobre a corrupção, fornecedores não que entendem o conceito de melhor valor e o público que pode não entender se o critério de

escolha não for o menor preço. No entanto, nos últimos anos percebe-se que tem sido feitas tentativas de transformação do eixo central de uma dinâmica tradicionalmente orientada aos processos (onde o cumprimento dos ritos é quase um fim em si mesmo), para uma dinâmica orientada aos resultados, como o Pregão Eletrônico (Decreto nº 10.024/2019), que oferece maior agilidade, economia e menos burocratização e Instruções Normativas Federais nº 05/2017 e 044/2019.

Neste momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma na área de compras públicas, a efetivação de compras públicas inteligentes deve ser mais eficiente e sustentável, aproveitando o poder de compra do Estado para atingir políticas públicas como o desenvolvimento socioeconômico local e regional, a melhoria da distribuição de renda, o incentivo a inovação, ao meio ambiente, entre outras questões. O sentido enviesado e o potencial das aquisições governamentais exigem que o tema seja discutido e pesquisado não apenas em relação aos seus instrumentos, normatização e operacionalização, mas tratando o tema de forma multidimensional, desenvolvendo todo o ciclo de compras públicas e buscando um ganho sistêmico e mais duradouro.

Por fim, como uma das contribuições deste trabalho, sugere-se como um tema relevante para futuros estudos, podendo o que foi aqui tratado ser utilizado de forma comparativa a dados vindouros, possibilitando confrontar e cruzar informações com o que foi aqui exposto e analisado na aludida pesquisa. Ressalta-se sua importância também em razão da possível configuração de um novo cenário brasileiro no que tange a boas práticas de contratações, haja vista a Nova Lei de Licitações e Atos Normativos Federais que procuram a máxima eficiência, vislumbrando uma nova realidade em que os benefícios ultrapassem os custos e a real efetivação de normas já existentes.

REFERÊNCIAS

BORGES, Gabriela. **Considerações sobre o planejamento das contratações públicas e os estudos técnicos preliminares.** Disponível em: <https://www.inovecapacitacao.com.br/consideracoes-sobre-o-planejamento-das-contratacoes-publicas-e-os-estudos-tecnicos-preliminares-a-luz-da-in-40-2020/>. Acesso em: 17 de out. de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.024** de 20 de setembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 40**, de 22 de maio de 2020. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Lei 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2ª Edição, Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2ª Edição, Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **PL 1292/1995**. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>. Acesso em: 17 out. 2020.

CARVALHO; P.C.S. **Política de compras na administração pública brasileira**. In: RHS Licitações – Conteúdo. 2005. Disponível em: <http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>. Acesso em: 14 set. 2020.

CODE OF FEDERAL REGULATIONS. **Title 10**, Part 436, Subpart A: Program Rules of the Federal Energy Management Program. Disponível em: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=d8c3322d4235dc967ac6bec2989e6127&mc=true&tpl=/ecfrbrowse/Title10/10cfr436_main_02.tpl Acesso em: 18 de out. de 2020.

FARIAS, R. A. de.; RIBEIRO FILHO, J. F. e AGUIAR, S. M. B. de. **Licitações e controle nas compras e contratações nas entidades públicas**: panorama no Brasil, Organismos Internacionais, Comunidade Europeia e estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos.

Periódico UFPE Gestão Pública Práticas e Desafios. V. 2. N. 2; 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1148> Acesso em: 18 de out. de 2020.

FERNANDES, A. C. G. **Compras governamentais pela internet**: vantagens e desafios. BNDES, Revista Informe-se, n. 35, p.1-6; jan. 2002.

FORTINI, Cristiana. **Formação de agentes públicos como fator de mudança em licitações**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-abr-11/interesse-publico-formacao-agentes-publicos-fator-mudanca-licitacoes>. Acesso em: 17 out. 2020.

IPEA. **Nota Técnica 2014**. Março. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21829 Acesso em 10 de out. 2020.

KWARTIN, Bob. **Life Cycle Costs Analysis**. Global Procurement Initiative: Brazil, Sponsored by the U.S Trade and Development Agency. December 11-13, 2017. Brasília, Brazil.

MARQUES, F.S. **Compras Públicas no Brasil e EUA**: Análise da Concorrência Segundo o Paradigma Estrutura-Condução-Desempenho. Brasília: ESAF, 2005. Disponível em <http://www.centrodelogistica.com.br/new/fs-public.htm> Acesso em: 14 set. 2020.

MICHAEL R. ZACKS. **Best Value Contracting**. Washington, DC: Department of the Navy, Naval Sea Systems Command: 1992. Disponível em <https://scihub.do/10.1111/j.1559-3584.1993.tb02777.x>. Acesso em: 17 out. 2020.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público**: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, 208f, 2010.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE. **Economic Surveys: Brazil 2018**. Disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2018/basic-statistics-of-brazil-2016_eco_surveys-bra-2018-1-en. Acesso em: 09 jun. 2020.

PEREIRA JÚNIOR, José Torres. **Critérios de Julgamento**. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/01/20/criterios-de-julgamento/>. Acesso em 18 de out. de 2020.

REDE NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/rede> Acesso em: 03 de out. de 2020.

SCHOONER, Steven L. **Global Procurement Initiative: Brazil**. Using Non-Price Factors. Brasília, 2017.

TEIXEIRA, Helio Janny et al. **Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil**. Brasília: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 48/146, 2015.

THAI, K.V. Public Procurement Re-examined. **Journal of Public Procurement**, v.1, Issue 1, p.9-50, 2001. Disponível em: <http://www.pracademicspress.com/Thai.pdf>. Acesso em 06 jun. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas** – Resultado TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2018/resultados.htm> Acesso em 03 de out. 2020.

U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE. **Annual Report on the Federal Acquisition Workforce – FY 2019**. Disponível em: <https://www.fai.gov/sites/default/files/FAI-Quarterly-Workforce-Metrics-Q2FY19.xlsx> Acesso em 03 out. 2020.

U.S. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION. **Federal Acquisition Regulation**. Washington D.C., 2005. Disponível em: <https://www.acquisition.gov/FAR/> Acesso em 14 set. 2020.

3

ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 110/2019 À LUZ DOS REQUISITOS PARA UM SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL

*Analysis of the proposed amendment to
constitution 110/2019 in the light of the
requirements for a sustainable taxation system*

Mirella Pachêco Lages Monte

ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 110/2019 À LUZ DOS REQUISITOS PARA UM SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL

Analysis of the proposed amendment to constitution 110/2019 in the light of the requirements for a sustainable taxation system

BMirella Pachêco Lages Monte

Graduada em Direito (UFPI)

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar se a Reforma Tributária constante na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110 de 2019 atende aos requisitos necessários para um sistema de tributação sustentável e, para tanto, utiliza-se de pesquisa bibliográfica, tendo como base a obra “Tributação Viável: Paradigma para o Desenvolvimento e a Sustentabilidade do Estado”. A partir do estudo realizado, observou-se que a supracitada proposta de emenda constitucional atende determinados requisitos, como o aperfeiçoamento do método e a conveniência da arrecadação, bem como a simplificação e a economia dos métodos arrecadatários, mas não é capaz de assegurar uma tributação sustentável, haja vista que não garante a justiça fiscal, pois, ao manter o peso da carga tributária sobre as classes mais baixas, não é suficiente para eliminar as regressividades existentes no sistema tributário brasileiro, perpetuando as desigualdades existentes e obstando o desenvolvimento do país.

Palavras-chave: PEC nº 110/2019; Requisitos; Tributação; Sustentável; Regressividades.

ABSTRACT

This article aims to analyze whether the Tax Reform contained in the Proposed Amendment to the Constitution 110 of 2019 meets the necessary requirements for a sustainable taxation system and, for that, uses bibliographic research, based on the work “Viable Taxation: Paradigm for the Development and Sustainability of the State”. From the study carried out, it was observed that the aforementioned proposal for a constitutional amendment meets certain requirements, such as the improvement of the method and the convenience of

collection, as well as the simplification and economy of collection methods, but it is not able to ensure taxation sustainable, given that it does not guarantee fiscal justice, since, by maintaining the weight of the tax burden on the lower classes, it is not enough to eliminate the regressivities existing in the Brazilian tax system, perpetuating the existing inequalities and hindering the country's development.

Keywords: Constitutional amendment proposal 110/2019; Requirements; Taxation; Sustainable; Regressivities

01 INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária é um tema que circunda o atual cenário político no país, principalmente em virtude da crise acarretada pela pandemia de COVID-19, o que torna premente a necessidade de recursos para custeio do Estado pós COVID-19, razão pela qual é fundamental uma reforma adequada aos momentos de crise que seja capaz de reequilibrar o sistema tributário.

Assim, uma reforma capaz de solucionar os problemas do sistema de tributação brasileiro demanda o atendimento de determinados requisitos, cuja meta é o atingimento de uma reforma tributária sustentável, capaz de eliminar as regressividades existentes, a partir de uma distribuição justa da carga tributária, de modo que o peso do financiamento do Estado recaia sobre aqueles que mais podem pagar e não sobre os mais humildes. Do contrário, estaremos sempre diante de um círculo vicioso de reformas insustentáveis que deixam à margem da tributação segmentos econômicos que podem e devem contribuir, privilegiando os mais ricos e penalizando os mais pobres.

Atualmente, estão em discussão três propostas de reforma tributária, quais sejam: a PEC nº 45/2019, a PEC nº 110/2019 e, por último, a proposta apresentada pelo Ministro Paulo Guedes, PL nº 3.887/2020. Não obstante as diversas propostas em trâmite, o objeto de estudo deste trabalho científico é a análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 110/2019, a fim de averiguar se a mesma atende aos requisitos necessários para um sistema tributário sustentável, tendo como parâmetro os requisitos apresentados na obra “Tributação Viável: Paradigma para o Desenvolvimento e a Sustentabilidade do Estado.” (CÂMARA, 2020)

Tomando por base a bibliografia acima, são requisitos para um sistema tributário viável: compatibilidade com as estruturas econômicas do Estado e estímulo à produtividade; eficiência e economia dos métodos de arrecadação; conveniência quanto ao método e ao momento de arrecadação; estabilidade e certeza nas políticas tributárias; elasticidade e adequabilidade ao surgimento de novas tecnologias; estímulo ao desenvolvimento sustentável do país; transparência e simplicidade; igualdade, eliminação de regressividades e não confisco; compatibilidade ou conformidade com ideias morais e os valores eleitos pela sociedade; realização da justiça social na distribuição da carga tributária, considerando os preceitos fundamentais universais referentes à dignidade da pessoa humana.

Assim, a partir do confronto com os requisitos supracitados, será examinado se a PEC nº 110/2019 apresenta uma proposta de reforma tributária sustentável, durável, capaz de garantir a justiça fiscal e de eliminar as regressividades e complexidades do sistema tributário vigente no país, conduzindo a nação efetivamente ao desenvolvimento ou se, na verdade, os nossos representantes continuam promovendo reformas insustentáveis, as quais, fatalmente, demandarão novos remendos no futuro.

02 DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 110/2019 ¹

Inicialmente, é importante esclarecer que a PEC nº 110/2019 tem conteúdo idêntico ao Substitutivo aprovado na Comissão Especial da PEC nº 293/2004 da Câmara dos Deputados em Dezembro de 2018, cujo relator era o deputado Luiz Carlos Hauly.

A PEC nº 110/2019, de relatoria do Senador Roberto Rocha (PSDB-MA), foi proposta ao Senado Federal em 09/07/2019 e, em linhas gerais, visa à substituição de nove tributos incidentes sobre o consumo (IPI, IOF, PIS, PASEP, COFINS, CIDE-Combustíveis, Salário-Educação, ICMS, ISS) por outros dois, o IBS (Imposto sobre bens e serviços), nos moldes dos impostos sobre valor agregado cobrado na maioria dos países desenvolvidos, de competência estadual, instituído por intermédio do Congresso Nacional, mas com poder de iniciativa.

reservado, basicamente, aos representantes dos Estados e Municípios e um imposto específico sobre alguns bens e serviços (Imposto Seletivo) de competência federal.

O Imposto Seletivo, nos termos da PEC nº 110/2019, será um imposto de competência da União e incidirá sobre operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcólicas e não alcólicas e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos. Logo, a PEC nº 110/2019 dá um contorno mais abrangente a esse imposto, ao incluir, no âmbito de sua incidência, insumos importantes utilizados no processo produtivo, razão pela qual terá uma natureza extrafiscal, mas com uma clara preocupação arrecadatória, não sendo, portanto, um imposto do tipo seletivo propriamente dito. (PELLEGRINI, 2019)

Quanto ao IBS, o mesmo terá alíquota padrão para todos os entes, fixada por lei complementar e, eventualmente, poderão ser fixadas alíquotas diferenciadas em relação à padrão para determinados bens e serviços. Ademais, o produto da arrecadação será partilhado entre União, Estados, DF e Municípios segundo o método previsto nas regras

¹ Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>> . Acesso em 07 Set. 2020.

constitucionais descritas na Emenda, de modo que cada ente federativo receberá a sua cota-parte em conformidade com os percentuais previstos na Constituição sobre a receita bruta do IBS.

Ademais, terá o produto de sua arrecadação vinculado às despesas e aos fundos de acordo com o método fixado nas regras constitucionais propostas pela PEC, mediante aplicação de percentual sobre a arrecadação para definir a entrega direta de recursos (fundos constitucionais, seguro-desemprego, BNDES) ou piso mínimo de gastos (saúde, educação). A PEC nº 110/2019 prevê, ainda, a concessão de benefícios fiscais, mediante lei complementar, nas operações com alimentos, medicamentos, transporte público coletivo de passageiros urbano, bens do ativo imobilizado, saneamento básico e educação infantil, ensino fundamental, médio, superior e educação profissional.

Para a transição do sistema de cobrança atual para o da PEC nº 110/2019, durante um ano seria cobrada uma contribuição “teste” de 1% com a mesma base de incidência sobre o IBS e, depois, a transição durará cinco anos, sendo os atuais tributos substituídos pelos novos tributos à razão de um quinto ao ano, não podendo os entes alterarem as alíquotas dos tributos que serão substituídos.

Já a transição da partilha de recursos durará quinze anos, de forma que, em um primeiro momento, com duração de cerca de cinco anos, a arrecadação do IBS e do imposto seletivo será distribuída entre a União, cada Estado e cada município de acordo com a respectiva participação no total da arrecadação com os tributos extintos e, em um segundo momento, com duração de dez anos, o critério de distribuição é substituído linearmente pelas regras definitivas de divisão de receitas.

Por último, a PEC nº 110/2019, além de substituir os nove tributos atualmente existentes por dois novos impostos, altera a competência do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), passando a ser de competência Federal com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios; extingue a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e incorpora sua base ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); amplia a base de incidência do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), para incluir aeronaves e embarcações, com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios; autoriza a criação de adicional do IBS para financiar a previdência social e cria fundos estadual e municipal para reduzir a disparidade da receita per capita entre os Estados e Municípios, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura.

03

A PEC Nº 110/2019 À LUZ DOS REQUISITOS PARA UM SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO SUSTENTÁVEL

Um sistema de tributação sustentável só é possível se atendidos determinados requisitos, ou seja, determinadas condições universais, estruturais e técnicas, válidas em qualquer época e em qualquer lugar, garantidoras da existência e estabilidade do sistema tributário,

sem as quais o sistema não conseguirá se manter, seja em virtude da impossibilidade de carrear os recursos necessários para o Estado ou em razão de contínuas reformas decorrentes de revoluções e inconformismos. (CÂMARA, 2020)

De acordo com Câmara (2020), esses requisitos são: compatibilidade com as estruturas econômicas do Estado e estímulo à produtividade; eficiência e economia dos métodos arrecadatários; conveniência quanto ao método e ao momento de arrecadação; estabilidade e certeza nas políticas tributárias; elasticidade e adequabilidade ao surgimento de novas tecnologias; estímulo ao desenvolvimento sustentável do país; simplicidade e efetiva transparência; compatibilidade do sistema tributário com os valores eleitos pela sociedade; igualdade, eliminação de regressividades tributárias e não confisco; efetivação da justiça social na distribuição da carga tributária, considerando os preceitos fundamentais universais referentes à dignidade da pessoa humana.

O primeiro requisito, qual seja, a compatibilidade com as estruturas econômicas do Estado e estímulo à produtividade, diz respeito à necessidade de se observar como o Estado está estruturado economicamente e, a partir daí, é feita uma análise da capacidade contributiva de cada segmento econômico, cobrando-se um maior ou menor volume de tributos a depender da circulação de recursos naquele segmento. No entanto, verifica-se que a PEC nº 110/2019 não atende esse requisito, pois não altera a base de tributação, a qual continuará se mantendo sobre o consumo.

Conforme leciona Câmara (2020), no Brasil e no mundo, a grande maioria dos sistemas tributários continuam baseados em parâmetros econômicos do século passado. Infelizmente, essa é uma realidade que continuará existindo no nosso país caso a PEC nº 110/2019 seja aprovada.

Vê-se que ela não realoca o peso da carga tributária, incidente majoritariamente sobre o consumo, para outros segmentos econômicos, como, por exemplo, o mercado multimilionário da especulação e a indústria 4.0. Desse modo, setores que poderiam e deveriam contribuir continuarão passando a margem da tributação, enquanto que os mais pobres continuarão pagando proporcionalmente mais. Essa situação fica evidente nessa PEC, uma vez que não abarca em seu texto questões como a tributação sobre dividendos, que seria uma importante fonte de receitas, capaz de carrear recursos dos milionários do mercado especulativo que muito possuem, mas nada produzem e de desonerar o peso sobre o consumo e sobre a indústria, esta sim geradora de riqueza, de empregos e fonte de desenvolvimento.

Quanto à eficiência e economia dos métodos de arrecadação, Câmara (2020) aduz que a compatibilidade entre os custos para arrecadação e o que é efetivamente arrecadado constitui condição essencial de existência de um sistema tributário. No entanto, no Brasil, o custo com as obrigações acessórias é muito alto, pois, em média, são gastas 2.600 horas com essas obrigações (CÂMARA, 2020). A partir disso, observa-se que a PEC nº 110/2019, ao substituir nove tributos por outros dois, almeja reduzir a complexidade do sistema e, conseqüentemente, o tempo despendido com obrigações acessórias, através da

simplificação do sistema de arrecadação, pois põe fim às inúmeras legislações, aos diversos fatos geradores, às datas diferentes e às milhares de alíquotas. Porém, isso só será possível em longo prazo, já que durante o período de transição, o modelo antigo e o novo estarão convivendo lado a lado, o que muito provavelmente aumentará a complexidade do sistema e, por conseguinte, o número de obrigações acessórias.

No tocante ao requisito da conveniência quanto ao método e ao momento da arrecadação, inicialmente é importante diferenciar que método significa toda a sistemática e os mecanismos empreendidos para a arrecadação, enquanto o momento refere-se ao instante em que ocorre a transferência dos tributos pagos para o Estado. (CÂMARA, 2020).

Nesse sentido, a PEC nº 110/2019 aperfeiçoa o método de arrecadação, tendo em vista que adota o princípio do destino nas operações interestaduais e intermunicipais, o que é um ponto positivo, porque o produto da arrecadação do IBS pertencerá ao Estado e ao Município onde está localizado o destinatário da operação, ou seja, o consumidor final². Logo, a distribuição da receita será proporcional ao consumo final realizado no território de cada ente federativo, de modo que as receitas não serão mais destinadas ao ente produtor, como acontece com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), cujo critério de tributação se baseia na origem e no destino, o que permitirá uma melhor distribuição de receitas entre os entes, ante o aumento da arrecadação pelos Estados do Norte e Nordeste que, embora possuam grande mercado consumidor, perdem boa parte da arrecadação do imposto para os Estados produtores do Sul e Sudeste.

Além disso, o IBS (imposto sobre bens e serviços) é um imposto não cumulativo, sendo assegurado: o crédito relativo às operações com bens e serviços empregados, usados ou consumidos na atividade econômica, ressalvadas as exceções relativas a bens ou serviços caracterizados como uso ou consumo pessoal; o crédito integral e imediato, quando cabível, na aquisição de bens do ativo imobilizado; o aproveitamento de saldos credores acumulados. Assim, o valor do imposto cobrado em cada etapa da cadeia produtiva é compensado com o montante cobrado nas etapas anteriores, evitando a bitributação e o efeito cascata, ou seja, a cobrança de impostos sobre outros impostos.

Outro requisito fundamental é a estabilidade e certeza nas políticas tributárias, através do qual é garantido um ambiente seguro de negócios, o que atrai investidores para o país, já que um sistema de tributação estável, que não oscile a cada alternância de poder, traz a segurança que os investidores precisaram para investirem por longo prazo. A PEC nº 110/2019 assegura mais estabilidade e certeza nas políticas tributárias, tendo em vista que veda a instituição de benefícios fiscais ao IBS, a não serem aqueles estabelecidos em lei complementar ou autorizados pela própria Constituição, o que contribui para o fim da guerra fiscal e impede que os governantes concedam isenções e benefícios fiscais para determinados setores de acordo os interesses políticos de cada governo.

² Disponível em: <<https://tributarionosbastidores.com.br/2019/08/entenda-a-reforma-constitucional-que-tramita-no-congresso-ibs/>>. Acesso em 08 Set. 2020

Quanto à elasticidade e adequabilidade ao surgimento de novas tecnologias, Câmara (2020, n.p) defende que “com a elasticidade, o sistema tributário pode se adequar ao surgimento de novas tecnologias. Sem a elasticidade, findaria por tributar sempre os mesmos objetos e as mesmas pessoas”. Nesse sentido, esse requisito está relacionado à importância de se ter um sistema tributário que se adeque ao surgimento de novas tecnologias, através da instituição de tributos que onere a indústria 4.0, pois esta também é um viés econômico que deve contribuir para o custeio do Estado. Do contrário, se o peso da carga tributária não for realocado para novos segmentos que podem e devem contribuir, a conta das necessidades que vão surgindo na sociedade será sempre mais cara para aqueles que já tanto contribuem. Infelizmente, a PEC nº 110/2019 não traz o olhar para as novas tecnologias, porque ao substituir nove tributos sobre o consumo por dois novos impostos, também sobre o consumo, em termos de distribuição da carga tributária, troca apenas seis por meia dúzia, já que a base de tributação se mantém exatamente a mesma, recaindo sobre o mesmo objeto (consumo) e sobre as mesmas pessoas (a classe média e baixa).

Um sistema tributário que objetive ser estável e permanente precisa voltar sua atenção para o estímulo ao desenvolvimento sustentável do país. Antes de adentrar nesse requisito, é importante lembrarmos que os tributos não possuem somente uma natureza fiscal, tendo a extrafiscalidade um papel primordial para o fomento e desestímulo de determinadas condutas na sociedade. A partir da concepção dos tributos com natureza extrafiscal, a amplitude de utilização dos tributos ganha enorme vastidão, na medida em que os valores arrecadados terão também uma função regulatória e não só arrecadatória. Segundo Marcus Abraham:

Busca-se, através da extrafiscalidade, reequilibrar desigualdades econômicas, estimular determinadas condutas ou mesmo coibir certas condutas. Podemos identificar vários motivos que levam o Estado a lançar mão de mecanismos extrafiscais: a) redistribuir riquezas; b) proteger a indústria ou o mercado interno; c) desencorajar o consumo de supérfluos e produtos nocivos à saúde (álcool ou cigarros); d) facilitar o desenvolvimento regional; e) estimular a utilização da propriedade no âmbito de sua função social; f) combater a inflação. (ABRAHAM, 2018, p. 136)

Nesse sentido, os tributos também devem ter a sua extrafiscalidade trabalhada para a promoção de um ambiente sustentável, estimulando-se as ações que preservem o meio ambiente através de uma maior tributação para setores que o degradam e uma redução para aqueles que, ao contrário, estimulam o desenvolvimento sustentável. Assim, por exemplo, empresas e cidadãos que utilizem materiais recicláveis ou que fazem uso de energia solar ou eólica devem ter uma tributação menor em comparação com aqueles que emitem poluentes, derramam produtos químicos nos rios e mares, produzem e consomem materiais de difícil decomposição, etc.

O estímulo ao desenvolvimento sustentável é um requisito que além de fazer falta na PEC nº 110/2019, retira ações de estímulo à proteção ambiental hoje existente, como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) ecológico. Além disso, retira a possibilidade de construir um ambiente de desenvolvimento sustentável com o manejo dos tributos já existentes, mas que serão extintos, como é caso do próprio ICMS que poderia ter maior alíquota para determinadas operações nocivas ao ambiente como, por exemplo, operações relativas à circulação de mercadorias com garrafa pet e, também, como o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) que poderia figurar como um tributo de exceção sendo voltado apenas para indústrias que fabriquem produtos nocivos ao ambiente, à saúde, dentre outros, reforçando a tese do poluidor-pagador³ e a construção de um ambiente sustentável.

A simplicidade e efetiva transparência permite que as pessoas conheçam o sistema e saibam aquilo que de fato estão pagando. Para o economista francês Thomas Piketty (2014, n.p), “a tributação não é somente uma maneira de fazer com que os indivíduos contribuam para o financiamento dos gastos públicos e de dividir o ônus disso da forma mais justa possível; ela é útil, também, para identificar categorias e promover o conhecimento e a transparência democrática”.

Desse modo, a eliminação da complexidade e burocracia do sistema conduz a um transparente e eficiente sistema tributário, uma vez que conduz a um maior esclarecimento por parte da população, o que contribui para a coibição e eliminação das regressividades, bem como diminui as resistências ao pagamento dos tributos e permite que as pequenas empresas façam um bom planejamento tributário e escolhas corretas em matéria de tributação.

A PEC nº 110/2019 é voltada para o atendimento desse requisito, tendo por objetivo central a simplificação do sistema tributário, pois a unificação dos tributos sobre o consumo substitui a complexa sistemática atual, na qual temos hoje, segundo informado pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF)⁴, 5670 legislações municipais, 27 legislações estaduais e 3 legislações federais, bem como 5680 fatos geradores, milhares de alíquotas e de obrigações acessórias, por um sistema mais simples, transparente e fácil de operar.

Ademais, conforme aduz Câmara (2020, n. p), “os valores da sociedade direcionam a tributação e, quando desconsiderados, geram revoltas e convulsões sociais”. Portanto, a compatibilidade ou conformidade com as ideias morais e os valores eleitos pela sociedade é outro importante requisito que deve ser seguido. A PEC nº 110/2019 está de acordo com esse requisito, pois, na verdade, não altera e nem inova a base de tributação, mantendo-a em

³ Importante princípio cuja definição original foi introduzida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, atendendo-se a recomendação C (72) 128, de 26 de Maio de 1972, do Conselho Diretor, segundo o qual o poluidor deve suportar os custos da adoção de medidas impostas pelas autoridades públicas para assegurar que o meio ambiente mantenha-se em um estado aceitável.

⁴ Disponível em: < <https://dootax.com.br/reforma-tributaria-diferencas-entre-pec-45-e-sistema-atual/>>. Acesso em: 10 Set. 2020.

Por fim, os dois últimos requisitos, quais sejam, a igualdade, eliminação de regressividades tributárias e não confisco e a efetivação da justiça social na distribuição da carga tributária serão abordados no capítulo a seguir.

04 O IMPACTO DA PEC Nº 110/2019 NAS REGRESSIVIDADES

De acordo com Câmara (2020), a base de custeio do Estado Brasileiro está na tributação sobre o consumo e não sobre a renda. A consequência disso é que quem ganha percentualmente menos, paga percentualmente mais tributos, razão pela qual o nosso sistema tributário é extremamente regressivo.

Quem de fato mantém o financiamento do nosso Estado é a classe média e baixa que gasta toda a sua renda com o consumo, razão pela qual acabam pagando mais tributos, enquanto os mais ricos não contribuem em conformidade com a sua capacidade contributiva, ante a baixa tributação da renda, lucro e patrimônio no país.

Nesse sentido, o Brasil necessita de uma reforma que elimine as regressividades do seu sistema tributário, pois só assim será possível uma tributação mais justa e isonômica, capaz de reduzir as desigualdades e fomentar o desenvolvimento. Contudo, isso só será possível através da redistribuição do peso da carga tributária do consumo para a renda, lucro e o patrimônio, tal como ocorre nos países desenvolvidos. Segundo Câmara:

No Reino Unido e nos Estados Unidos, a predominância da tributação incide sobre a renda. Não por coincidência, os países mais desenvolvidos são aqueles que menos tributam o consumo. Nos Estados Unidos, alíquotas sobre o consumo limitam-se a um dígito, enquanto, no Brasil, giram em torno de 30%. (CÂMARA, 2020, n.p)

Nesse contexto, como realocar o peso da carga tributária para a renda, lucros e o patrimônio e, assim, conduzir o sistema tributário brasileiro à progressividade?

No Brasil, a alíquota máxima do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) chega a 27,5% (vinte e sete e meio por cento), percentual que se encontra abaixo da média dos países desenvolvidos. Por outro lado, desde 1996 o país isenta de cobrança os dividendos distribuídos aos acionistas das empresas (grandes ou pequenos). O resultado disso é que o país segue na contramão internacional, pois, segundo Carroll e Prante (2012 apud MUSSE, 2018, p.135) além do Brasil, apenas Estônia e a Eslováquia isentam de tributação lucros e dividendos.

Portanto, uma boa reforma tributária precisa enfrentar essas questões, trabalhando, por um lado, com o aumento da alíquota máxima do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)

e, por outro, adotando o sistema clássico de tributação de dividendos, na qual a cobrança se dá em duas etapas, na empresa e depois na pessoa jurídica. Considerando que o país já tributa o lucro na pessoa jurídica, a reforma deveria pôr fim à isenção existente sobre os dividendos recebidos pelos acionistas e, ao mesmo tempo, reduzir as alíquotas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) que recaem sobre as empresas. Vale ressaltar que o aumento da alíquota máxima do IRPF, por si só, sem incidir sobre os lucros recebidos pelos acionistas não é suficiente para eliminação da regressividade e para a consecução da justiça fiscal, tal como afirmado no documento “Austeridade e Retrocesso: Impactos sociais da política fiscal no Brasil”, resultado de um esforço conjunto de diversos pesquisadores e instituições:

Por um motivo óbvio: as alíquotas progressivas da tabela do IRPF só atingem os “rendimentos tributáveis”, o que não inclui atualmente os dividendos, nem os rendimentos de aplicações financeiras que são as principais fontes de renda dos mais ricos. Então, qualquer proposta de reforma do imposto de renda que não passe pela tributação dos dividendos não será tão efetiva nos objetivos de contribuir com uma maior justiça fiscal e também gerar receitas extras para o governo. (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016, p. 55)

Nesse cenário, a tributação de lucros e dividendos repassados a sócios e acionistas alcançaria quem não é alcançado pelos tributos existentes, ou seja, os multimilionários do mercado especulativo que somente especulam, mas nada produzem e nem geram empregos, o que os levaria a contribuir para o custeio do Estado e viabilizaria a redução das alíquotas sobre o consumo.

No tocante ao patrimônio, “praticamente todos os impostos sobre propriedade no país (ITR, IPTU, ITCMD, IPVA, etc), em maior ou menor grau, são caracterizados pelo baixo grau de progressividade e pela existência de um potencial de arrecadação pouco explorado.” (AUSTERIDADE E RETROCESSO, 2016, p. 56)

Nesse sentido, uma boa alternativa seria o aumento das alíquotas máximas de alguns impostos incidentes sobre o patrimônio, como, por exemplo, o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Atualmente, o entendimento do STF é no sentido de que o ITCMD pode ser tributado com base em alíquotas progressivas⁵, o que é um posicionamento positivo, pois valoriza a capacidade contributiva de cada um. No entanto, a alíquota chega, no máximo, a 8%, a depender do Estado da Federação, o que beneficia

⁵ A mencionada decisão do STF foi proferida pelo Plenário no julgamento do RE 562045/RS, rel. orig. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/o acórdão Min. Cármen Lúcia, 6/2/2013.

apenas as famílias tradicionais que acumulam grandes patrimônios. Ademais, outra mudança importante seria a inclusão dos detentores de embarcações e aeronaves no rol de contribuintes do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), tendo em vista se tratar de artigos de luxo que não são tributados.

Além disso, o retorno da extinta CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) é outro aspecto que deveria ser abordado pela reforma. A CPMF é um imposto que incide sobre toda e qualquer movimentação financeira, de fácil arrecadação e fiscalização, já que o banco retém e repassa para o Governo, que não comporta sonegação e, ainda, é um imposto que todo mundo paga, incluindo até mesmo os criminosos. Assim, a instituição da CPMF, com alíquota variando de 0,2% a 0,4%, aumentaria a receita do Estado e, conseqüentemente, permitiria a redução do peso da carga tributária sobre o consumo, o que conduziria a uma tributação mais progressiva, já que arrecadação seria proveniente, majoritariamente, daqueles que movimentam valores muito maiores, ou seja, os mais ricos. À luz do que fora exposto, observa-se que a PEC nº 110/2019 amplia a base de incidência do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) para incluir aeronaves e embarcações, o que é um ponto positivo nessa PEC, porque é uma forma de carrear recursos para o Estado sem onerar as classes mais baixas, tendo em vista que os donos de aviões e lanchas são os detentores de grandes fortunas.

Além disso, essa proposta se preocupa com o aspecto social, não tendo caráter puramente econômico, na medida em que autoriza a concessão de incentivos fiscais, por meio de lei complementar, no início da cadeia produtiva, para os seguintes setores, bens e serviços de caráter essencial para o ser humano: alimentação, medicamentos, transporte público coletivo de passageiros urbano, bens do ativo imobilizado, saneamento básico e educação infantil, ensino fundamental, médio, superior e educação profissional, o que acarreta a desoneração de bens e serviços adquiridos por famílias de baixa renda. Inclui também a previsão da possibilidade de devolução do imposto recolhido para contribuintes de baixa renda, nos termos de lei complementar.

Todavia, essas alterações não são suficientes para eliminação das regressividades, tendo sido deixadas de lado questões essenciais como a majoração da alíquota máxima do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e o fim da isenção de imposto de renda aos dividendos distribuídos aos acionistas, a instituição da CPMF e a majoração das alíquotas de alguns impostos incidentes sobre patrimônio, como o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Fica evidente, portanto, que não há, por parte dos nossos governantes, a verdadeira intenção de promover uma reforma sustentável, justa e equilibrada, apta a reduzir as desigualdades e conduzir ao desenvolvimento, o que é ainda mais perceptível quando se analisa todas as reformas em pauta no Congresso Nacional, cuja preocupação maior é apenas com a simplificação do sistema tributário, carecendo, portanto, de dois importantes requisitos, a eliminação da regressividade e a efetivação da justiça social na distribuição da carga tributária. Tal como afirma Musse:

Em meio a reformas antissociais ressurgiu a Reforma Tributária, há anos discutida, mas sempre omissa em relação ao essencial: ampliar a progressividade do sistema tributário pela tributação direta sobre os ganhos de capital, a renda e o patrimônio dos mais ricos. Seu principal foco é “simplificar a cobrança de impostos e desburocratizar a economia” pela unificação de tributos e contribuições sociais num único Imposto sobre Valor Agregado – IVA. (MUSSE, 2018, p.130)

Assim, quando se percebe que um sistema tributário viável e bem estruturado conduz uma nação ao desenvolvimento, entende-se porque o Brasil ainda está longe de ser uma grande nação desenvolvida. Afinal, o nosso modelo de tributação e as reformas que o circundam não possuem os requisitos de um sistema sustentável e estão na contramão dos países desenvolvidos, cujo sistema de tributação progressivo conduz ao desenvolvimento e ao respeito dos preceitos da dignidade da pessoa humana.

05 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O peso da carga tributária brasileira é extremamente mal distribuído, na medida em que incide majoritariamente sobre o consumo, onerando as classes mais baixas e beneficiando as classes mais ricas. Assim, estamos diante de um sistema de tributação regressivo e complexo que não se coaduna com os requisitos de sustentabilidade que um sistema viável requer.

Daí surge a necessidade de uma reforma tributária que atenda aos requisitos e corrija as distorções do sistema. Quando se analisa a PEC nº 110/2019, observa-se que ela aperfeiçoa o método e a conveniência da arrecadação, haja vista que aplica o princípio do destino e da não-cumulatividade ao IBS, bem como foca na simplificação e na economia dos métodos arrecadatórios, através da extinção dos nove tributos sobre o consumo e substituição por apenas dois impostos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e o Imposto Seletivo (IS), a fim de reduzir a complexidade que as inúmeras legislações, datas, alíquotas e fatos geradores produzem. No entanto, essas mudanças não resolvem o problema da regressividade, pois não alteram a distribuição da carga tributária e nem a matriz tributária, o que contribui para a perpetuação de um sistema injusto.

Além de não trabalhar com a eliminação das regressividades de forma profunda, uma vez que, no tocante a essa questão, prevê apenas medidas sutis, como, por exemplo, a concessão de incentivos fiscais para alguns setores e atividades essenciais, sem, contudo,

realocar o peso da carga tributária para a renda, o lucro e o patrimônio, impedindo a consecução de um sistema tributário justo e igualitário, a PEC nº 110/2019 carece ainda de outros requisitos, na medida em que também não estimula o desenvolvimento sustentável, não abarca a tributação de novos segmentos econômicos, como o mercado especulativo, e nem possui a elasticidade necessária à adequação ao surgimento de novas tecnologias. Portanto, as disposições da PEC nº 110/2019 não são suficientes para conduzir a um sistema tributário sustentável, pois além de não atender vários dos requisitos necessários, não ataca a matriz do problema, perpetuando o custeio do Estado pelas classes mais baixas. Manter a carga tributária existente, apenas substituindo os nomes dos tributos, sem realocar o peso para os mais ricos é uma Reforma insustentável que, se aprovada, demandará novas alterações no futuro. O Brasil precisa é de uma reforma justa, equilibrada e progressiva, pois só assim será possível reduzir as desigualdades existentes e conduzir o país ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AMARAL, Gustavo. **Análise Jurídica da PEC 110/2019 (proposta de reforma tributária)**. Atuação Jurídica, 2019. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/atuacao-juridica/boletim/8-edicao/reforma-tributaria/>>. Acesso em: 09 Set. 2020.

AUSTERIDADE E RETROCESSO: FINANÇAS PÚBLICAS E POLÍTICA FISCAL NO BRASIL. São Paulo: Fórum 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GTde Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); Plataforma Política Social, 2016. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>. Acesso em: 16 Set. 2020

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição nº 110/2019**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7977727&ts=1597069265261&disposition=inline>>. Acesso em: 06 set. 2020. Texto Original.

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Tributação Viável: Paradigma para o desenvolvimento e sustentabilidade do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 249 p. E-Book.

MUSSE, Juliano Sander. Proposta de Reforma Tributária no Atual Governo: Ainda Regressiva e Injusta. Eduardo Fagnani. **A Reforma Tributária Necessária – Diagnóstico e Premissas**. São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, 804 p. Disponível em: <<https://plataformapoliticassocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/REFORMA-TRIBUTARIA-SOLIDARIA.pdf>>. Acesso em: 15 Set. 2020.

NASRALLAH, Amal. **Entenda a Reforma Tributária que Tramita no Congresso – IBS**. Tributário nos bastidores, 2019. Disponível em: <<https://tributarionosbastidores.com.br/2019/08/entenda-a-reforma-constitucional-que-tramita-no-congresso-ibs/>> Acesso em 08 Set. 2020.

NETO, Celso de Barros Correia *et al.* **Reforma Tributária: Comparativo da PEC 45/2019 e da PEC 110/2019**. Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>>. Acesso em: 07 Set. 2020

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Principais propostas de Reforma Tributária em tramitação no Congresso Nacional**. Brasília: Senado Federal, Instituto Fiscal Independente, 2019. 31 p. (Nota técnica; n. 38). Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562755>> Acesso em: 07 Set. 2020.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. Não paginada. Disponível em: < <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/PIKETTY/O%20Capital%20no%20Seculo%20XXI%20-%20Thomas%20Piketty.pdf>> Acesso em: 10 Set. 2020.

SOUZA, Thiago. **Reforma Tributária: Diferenças entre PEC 45 e sistema atual**. Dootax, 2020. Disponível em: < <https://dootax.com.br/reforma-tributaria-diferencas-entre-pec-45-e-sistema-atual/>>. Acesso em: 10 Set. 2020.

4

ANÁLISE DA PROPOSTA DE INCIDÊNCIA DO IPVA PARA VEÍCULOS DE LUXO: CAMINHOS E POSSIBILIDADES PARA UMA TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA

*Analysis of the proposed IPVA incidence for
luxury vehicles: ways and possibilities for
progressive taxation*

Caio Galvão Castelo Branco

ANÁLISE DA PROPOSTA DE INCIDÊNCIA DO IPVA PARA VEÍCULOS DE LUXO: CAMINHOS E POSSIBILIDADES PARA UMA TRIBUTAÇÃO PROGRESSIVA

Analysis of the proposed IPVA incidence for luxury vehicles: ways and possibilities for progressive taxation

Caio Galvão Castelo Branco

Graduada em Direito (UFPI)

RESUMO

As boas escolhas legislativas para fazer do sistema tributário brasileiro um sistema sustentável, com foco no desenvolvimento e na redução de desigualdades passam obrigatoriamente por opções progressivas de tributação. Enquanto os grupos de poder econômico exercerem mais influência no processo legislativo do que as reais necessidades da sociedade, as desigualdades e a disseminação da pobreza só vão se perpetuar. A presente pesquisa tem por objetivo abordar como a tributação sobre veículos de luxo pode ser uma interessante opção para proporcionar mais progressividade para a tributação brasileira. A metodologia de pesquisa deste trabalho acadêmico consiste em pesquisa bibliográfica e método de estudo indutivo. Os requisitos para a sustentabilidade do sistema tributário aqui abordados serão os do livro “Tributação Viável: Paradigma para o desenvolvimento e a sustentabilidade do Estado”¹. O objetivo geral deste trabalho é demonstrar como a PEC 238/2013 é uma interessante via de progressividade tributária.

Palavras-chave: Redução de desigualdade; Veículos de luxo; Progressividade; sustentabilidade.

ABSTRACT

The good legislative choices to make the Brazilian tax system a sustainable system, with focus on development and reduction of inequalities, must pass through progressive taxation options. As long as economic power groups exert more influence on legislative

¹ CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. *Tributação Viável: Paradigma para o desenvolvimento e a sustentabilidade do Estado*. Forum. Edição do Kindle. 2020

taxation. The research methodology of this academic work consists on bibliographic research and inductive study method. The requirements for the sustainability of the tax system discussed here will be those of the book “Viable Taxation: Paradigm for the State's development and sustainability”.The general objective of this work is to demonstrate how PEC 238/2013 is an interesting way of tax progressivity.

Keywords: Reducing inequalities; Luxury vehivles; Progressivity; Sustainability.

01 INTRODUÇÃO

Muito se discute no Brasil os motivos que geraram e perpetuam as desigualdades sociais, sejam elas de natureza econômica, sexual, regional, intelectual e outras diversos pontos de reflexão. As desigualdades econômicas entre os indivíduos e entre as regiões do país possuem explicações históricas, sociológicas e de ordem financeira e orçamentária. Desde a arrecadação de receitas, passando pela alocação de verbas e o planejamento de despesas, há que se questionar como melhorar para reduzir as desigualdades que tanto assolam o país.

A questão tributária muito incomoda as famílias, entretanto, aparentemente pouco lhes interessa estudar, pesquisar e conhecer melhor quais os tributos que paga. As alíquotas, as variações municipais e estaduais, quais são os impostos sobre a propriedade? Quais incidem sobre o consumo? Quais incidem sobre as doações e heranças? Porque instalar uma fábrica compensa mais em um estado do que em outro? Questões comuns, com pouca buscam por resposta pela maioria da sociedade.

Em um país com níveis elevados de corrupção, pobreza, subdesenvolvimento em diversos setores, a falta de engajamento da população em conhecer melhor os tributos explica muito sobre as reformas tributárias da história jurídica brasileira. A classe política, engajada em se manter no poder, e interessada em atender a anseios de grupos de poder prefere satisfazê-los a atender demandas que tragam benefícios reais para os brasileiros.

Um sistema tributário deve ser adequado á realidade do país ao qual será aplicado, deve observar as desigualdades sociais, regionais, àquilo que deve ser taxado para que se evite o consumo e outros aspectos. Dentre eles, a progressividade² do sistema aparece como claro fator de busca pela redução de desigualdades sociais, tirando da mesa de ricos e pobres, na medida adequada, há como se construir uma tributação viável.

² *Aqui merece destaque a passagem de (COELHO, 2012, p. 300) A progressividade é instrumento técnico e também princípio, na dicção constitucional, que conduz à elevação das alíquotas à medida que cresce o montante tributável, indicativo da capacidade econômica do contribuinte. No Brasil (art. 155, §2º, I), a sua adoção é obrigatória. O legislador ordinário está obrigado a conferir-lhe eficácia, embora a sociedade, dormente, aceite que este atue à la diable nesta questão, por insuficiente consciência de cidadania (COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. 12a edição. Rio de Janeiro: Forense, 2012).*

Nessa perspectiva, o presente artigo, analisará a proposta de tributação do IPVA sobre veículos de luxo aéreos e aquáticos contida na redação da PEC 283/2013. A análise terá como foco o estudo da progressividade do sistema tributário à luz da obra “Tributação Viável”. A tese aqui defendida apoia a ampliação da base de incidência do referido imposto para a tributação desses veículos automotores, a partir da premissa de que quem consome esse produto detém elevado poder econômico e pode contribuir muito mais para o sistema tributário do que aqueles que precisam dispor de grande esforço para adquirir um carro popular e acumulam dívidas, prejudicando a própria economia familiar em uma perspectiva micro, e corroborando para a disseminação do endividamento e da pobreza numa perspectiva macro.

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar a viabilidade da aludida PEC frente aos requisitos de tributação viável estudados na obra supracitada. Como objetivos específicos tem-se o exame quanto à profundidade teórica e a possibilidade prática de concretização de uma tributação progressiva e sustentável a partir da PEC 283/2013, o estudo sobre o entendimento da suprema corte brasileira sobre a ampliação da base de incidência do IPVA, e a importância da progressividade tributária para o desenvolvimento de uma nação emergente, que é o caso brasileiro.

A metodologia utilizada neste trabalho constitui-se de pesquisa bibliográfica, com norte principal na obra “Tributação Viável: Paradigma para o desenvolvimento e a sustentabilidade do Estado”. As referências e citações buscam comprovar a tese supramencionada, com argumentos de cientistas do Direito Tributário, da Ciência das Finanças e do Direito Financeiro, bem como entendimentos do Supremo Tribunal Federal.

02

OS REQUISITOS DA OBRA “TRIBUTAÇÃO VIÁVEL: PARADIGMA PARA O DESENVOLVIMENTO E A SUSTENTABILIDADE DO ESTADO” CONTEMPLADOS PELA PEC 283/13

Na obra “tributação viável” Câmara³ para a construção de um sistema tributário viável, que possibilite sustentabilidade e desenvolvimento. Os requisitos apontados pelo autor são os seguintes: compatibilidade com as estruturas econômicas do Estado e a produtividade; eficiência e economia dos métodos arrecadatários; conveniência quanto ao método e ao momento da arrecadação; estabilidade e certeza nas políticas tributárias; elasticidade e adequabilidade ao surgimento de novas tecnologias; estímulo ao desenvolvimento sustentável do país; simplicidade e efetiva transparência; igualdade, eliminação de regressividades tributárias e não confisco; compatibilidade do sistema tributário com

³ O autor Câmara (2020) explica inicialmente a diferença entre princípios e requisitos, e no tocante aos últimos, assevera o seguinte: Os requisitos, por sua vez, são critérios universais que imprimem a racionalidade e os parâmetros gerais, não sendo ideologizados por doutrinas liberais ou sociais. O estabelecimento prévio de requisitos para a sustentabilidade de um sistema tributário só é possível, quando se estudam os diversos modelos de tributação ao longo do tempo, com um olhar externo e imparcial.

valores eleitos pela sociedade; efetivação da justiça social na distribuição da carga tributária.

A tributação proposta na PEC atende com clareza alguns dos requisitos acima listados. É de fácil inteligência que os proprietários de iates, lanchas, jatinhos e helicópteros (dentre veículos similares) são indivíduos com elevado poder aquisitivo, e se conseguem dispor de grande quantia financeira para adquirir veículos automotores desse padrão, apenas para lazer, entende-se também que não passam por dificuldades no que diz respeito a adquirir bens de consumo básico. Isso quer dizer que possuem muito mais do que o mínimo existencial, mais que o suficiente para uma vida digna.

Isso por si só não é um problema, já que o modo de produção capitalista propicia o acúmulo de capitais e por uma questão de livre arbítrio os indivíduos podem gastar suas economias como bem preferirem, obedecendo claro, os ditames legais.

Entretanto, isso possui uma grande influência na capacidade contributiva do indivíduo, aqueles que possuem mais têm mais condições de consumir bens, serviços e pagar mais tributos e os que possuem menos têm menos condições de consumir bens, serviços e pagar menos tributos.

O conceito de capacidade contributiva⁴ é claro, e é levado em conta na legislação tributária brasileira. Quando firmado na Constituição⁵ Trata-se da inauguração de um direito fundamental do contribuinte de ser tributado segundo a sua capacidade contributiva. Refere-se ao tratamento que o Estado deve aos cidadãos, de maneira que a tributação seja adaptada à riqueza dos contribuintes⁶.

Porém, além da interpretação do seu conceito, há que se entender a necessidade de adequar sua aplicação à realidade⁷, principalmente quando há a pretensão de se propor um

⁴ Machado (2003, p. 51) ao citar o princípio da capacidade contributiva adverte que sua aplicação abrange as pessoas jurídicas: A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a norma que expressamente consagrava, na Constituição de 1946, o princípio da capacidade contributiva. Com efeito, em seu artigo 145, parágrafo 1º, disse que os tributos “serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”. É certo que a expressão “sempre que possível”, utilizada no início do mencionado dispositivo, pode levar o intérprete ao entendimento segundo o qual o princípio da capacidade contributiva somente será observado quando possível. Não nos parece, porém, seja essa a melhor interpretação, porque sempre é possível a observância do referido princípio. A nosso ver, o sempre que possível, do §1º do art. 145, diz respeito apenas ao caráter pessoal dos tributos, pois na verdade nem sempre é tecnicamente possível um tributo com caráter pessoal. MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁵ VIEIRA, Daniel do Amaral. **Tributação progressiva em face do princípio da capacidade contributiva no sistema constitucional tributário brasileiro**. Tese (Dissertação de Mestrado). Programa de pós-graduação em direito. Rio Grande do Sul, 2013.

⁶ MALHEIROS, CAROLINA ROCHA. **A Progressividade Nos Impostos**. Pontifícia Universidade Católica De São Paulo–PUC-SP. São Paulo: 2013.

⁷ Fachini (2018, p. 44): Nos tributos indiretos, incidentes sobre o consumo, a doutrina refere que o princípio da capacidade contributiva seria aplicável de forma distinta, por meio da seletividade. Ou seja, pressupõe-se a maior ou menor essencialidade de um produto ou serviço e onera-se, de forma mais gravosa, aqueles tidos por menos essenciais. Pela seletividade, não se consideram as características particulares de cada contribuinte, mas os fatos presuntivos de riqueza. Assim, tal mecanismo constitui a aplicação do aspecto objetivo da capacidade contributiva. FACHINI, Laura Stefenon. **Capacidade contributiva subjetiva e tributação indireta: conciliação necessária à justiça fiscal**. Revista de Direito Tributário e Financeiro, v. 4, n. 2, 2018.

sistema tributário que busca reduzir desigualdades sociais, e promover a progressividade⁸. Nesse sentido, são bastante pertinentes as observações de Alvarenga e Andrada⁹:

No caso do Brasil, apesar das diretrizes constitucionalmente previstas, a inobservância da capacidade contributiva e da progressividade fiscal ocorrem de duas maneiras pelo legislador. A primeira, é por dar maior importância à tributação sobre o consumo, ao invés da renda. Isso porque, na tributação sobre o consumo, todos aqueles que são consumidores pagam a mesma quantia de impostos sobre os produtos, não havendo distinção conforme a capacidade econômica de cada um, fazendo com que as camadas mais pobres gastem, proporcionalmente, mais com tal tributação.

A segunda forma, se dá na própria tributação sobre a renda, que, apesar de ter melhores condições de respeitar a capacidade de cada contribuinte, não é feita de forma adequada no Direito brasileiro, na medida em que o legislador faz pouco uso da progressividade. Isso porque, o legislador instituiu apenas quatro faixas de alíquotas do Imposto de Renda, até a máxima, de apenas 27,5%. Em respeito à progressividade e a capacidade do contribuinte, o ideal seria que o legislador adotasse um número maior de faixas e, ainda, que não se limitasse ao montante de 27,5%, que é insuficiente como política pública de distribuição de renda.

⁸ Explica Sabbag (2020, p. 50): Nesse cenário, exsurge a necessidade de visualizarmos os meios de exteriorização ou possibilidades de concretização da capacidade contributiva. Os principais são: a) progressividade; b) proporcionalidade; c) seletividade. A) Progressividade: técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá na medida em que se majora a base de cálculo do gravame, sem haver, é claro, uma relação de proporcionalidade. O critério refere-se ao aspecto quantitativo, do qual decorre a progressividade fiscal e a extrafiscal. A primeira alinha-se ao brocardo “quanto mais se ganha, mais se paga”, de finalidade meramente arrecadatória, admitindo onerar mais gravosamente a riqueza tributável de maior monta. A segunda, por seu turno, atua na modulação de condutas, no âmbito do interesse regulatório, promovendo a correção de externalidades (SABBAG, Eduardo. *Direito Tributário Essencial*. – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020).

⁹ DE ANDRADA, Antonio Carlos SuppesDoorgal; DA SILVA ALVARENGA, Alex. **O direito tributário como instrumento para a redução da desigualdade social: Entre As Lições de Piketty E O Dever Fundamental De Pagar Impostos**. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 3, n. 1, p. 19-34, 2017.

O primeiro requisito da obra de Câmara atendido é o da elasticidade, intimamente relacionado com a capacidade do Estado de não se deixar ultrapassar, de planejar a tributação a longo prazo. Se mostra muito importante devido à evolução constante da tecnologia, e da obsolescência programada de muitos bens de consumo, inclusive meios de transporte.

Assim, com a escolha da redação “veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos” pode-se abranger tanto os já existentes, quanto veículos que ainda podem ser criados, dificultando o desgaste temporal da norma. Outro requisito compatível com a proposta é o oitavo, que aborda a eliminação de regressividades tributárias e não confisco¹¹. Nesse caso, não há confisco¹², pois o poder aquisitivo dos afetados pela PEC é elevado o suficiente para não terem perdas patrimoniais exorbitantes ou que comprometam sua subsistência.

Nessa perspectiva, tanto o nono¹³ quanto o décimo¹⁴ requisito são atendidos, e pela mesma justificativa, a efetivação da justiça social que decorre da interpretação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3º da Constituição Federal.

Do inciso I depreende-se a criação de uma sociedade livre, justa e solidária e do inciso III a erradicação das desigualdades sociais e regionais. Portanto, se são valores decorrentes de uma Constituição Federal promulgada, democrática e que celebra o estado democrático de direito, são aspectos compatíveis com valores eleitos pela sociedade.

¹¹ CÂMARA (2020): *É necessário adotar-se uma dosimetria fundada no modelo smithiano de igualdade. Com base nele, os que auferem rendas mais elevadas devem pagar proporcionalmente mais pelo custeio do Estado. Dessa forma, inverte-se a regressividade para tornar-se em progressividade, sem, contudo, chegar-se ao efeito danoso do confisco patrimonial.*

¹² Sabbag (2020, p. 52): *O tributo com efeito de confiscos supõe previamente a tributação em excesso, exacerbada ou escorchante. Por outro lado, a exação que se atém aos limites da capacidade contributiva do cidadão mantém-se na ideal zona intermediária entre o confisco e o mínimo razoável na tributação.*

¹³ Câmara (2020, p. 1850) escreve que: *É a base sobre a qual são construídos os princípios que devem orientar o sistema normativo tributário. Essa conformidade deve representar o conjunto de valores que orientam o legislador. Quando desconsiderados, geram revoltas e convulsões sociais.” Oportuna e feliz a observação do autor quando cita a possibilidade de revoltas e convulsões sociais, é lugar comum na história grupos que se sentiram injustiçados e preteridos iniciarem revoltas que culminaram em destabilizações e derrocadas do sistema vigente em seu tempo e lugar.*

¹⁴ Câmara, 2020, p. 1889 observa que *O modelo de tributação no Brasil gera uma grande injustiça social, ao fazer com que aqueles que possuem baixa renda sejam os mesmos que custeiam majoritariamente o Estado. Em síntese, a concretização da justiça social, a partir de um sistema de tributação justa, constitui requisito para um modelo de arrecadação de impostos integrante do ordenamento jurídico de um Estado democrático de direito.*

Para Murphy e Nagel¹⁵, os impostos não são um simples método de pagamento pelos serviços públicos e governamentais: são também o instrumento mais importante por meio do qual o sistema político põe em prática uma determinada concepção de justiça econômica ou distributiva.

Assevera Colares¹⁶ que a partir da identificação dos objetivos fundamentais para os quais o Estado está direcionado, a proposta de um sistema financeiro e tributário deve ter como ponto de partida (e de chegada) o alcance desses objetivos. A lição de Grau¹⁷ é clara:

Objetivo fundamental da República Federal do Brasil é ainda o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Aí, também, um princípio constitucional impositivo (Canotilho) ou diretriz (Dworkin) – norma – objetivo – dotado de caráter constitucional conformador. Além disso, a redução das desigualdades regionais e sociais é tomada como um dos princípios da ordem econômica – princípio constitucional impositivo. Erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção (=garantir) do desenvolvimento econômico. Considere-se também o princípio positivado no inciso IV deste art. 3º: promover o bem de todos; e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, mas o assegurar a todos existência digna como fim da ordem econômica.

Os demais requisitos de sustentabilidade definidos pelo autor também guardam intimidade com a PEC 283/13. Contudo, os aqui dirimidos são os que contemplam com mais clareza, e são mais relevantes e compatíveis para a tese da pesquisa desenvolvida neste artigo.

¹⁵ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹⁶ COLARES, Laís Gramacho. *O Princípio Geral Da Progressividade No Sistema Tributário Nacional*. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 6, n. 7, 2018.

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

A proposta de ampliação de contribuintes do IPVA não é um debate recente. A PEC 283/13 de autoria do deputado Paulo Pimenta (Partido dos Trabalhadores, Rio Grande do Sul), apensada à PEC 140/12, propõe alterações no Art. 155 da Constituição Federal, a primeira delas é a mudança da redação do inciso III, que passa de “propriedade de veículos automotores¹⁸” para “propriedade ou posse¹⁹ de veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos²⁰”. A outra alteração é a inclusão do inciso III no §6º, com a seguinte redação “não incidirá sobre veículos aquáticos e aéreos de uso comercial, destinados à pesca e ao transporte de passageiros e de cargas²¹”.

A intenção da primeira alteração é clara, propor a tributação de veículos automotores de luxo, já que seus donos são dotados de elevada capacidade contributiva. Cirelli e Santin²²:

De fato, os detentores de real capacidade contributiva estão sendo poupados de serem tributados simplesmente por uma questão de comodismo e de nítido jogo de interesses, não sendo possível deixar de destacar que tais veículos pertencem a pessoas físicas de elevado poder aquisitivo e a empresas de grande faturamento.

A segunda alteração já restringe essa cobrança, deixando de fora os utilizados para fins comerciais, os destinados a pesca e ao transporte de passageiros e de cargas. Se fosse aplicado aos aviões comerciais, o valor muito provavelmente seria repassado ao consumidor final, ocorrendo assim uma cadeia de aumento de preços, principalmente se considerado os valores de frete de mercadorias.

Qual seria o sentido de cobrar IPVA sobre um barco de pescadores, mesmo que de melhor condição financeira, mas muitas vezes utilizado para a pesca que é a origem da sustentação da família? Qual o sentido de se cobrar IPVA, por exemplo, para uma embarcação fluvial que leva centenas de passageiros de um município a outro no interior do estado do Amazonas? Seria mais uma oportunidade para o aumento de preços e desgaste do poder econômico de famílias que já possuem baixo poder aquisitivo. Na opinião do presente autor, cirúrgicas as exclusões do parágrafo 6º, III da proposta, lúcidas ao considerar os impactos indiretos.

O aspecto da utilidade apenas para lazer também é mencionado por Machado²³:

¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

¹⁹ Aqui se destaca a importância de se tributar também o instituto da posse, do contrário estariam excluídos os veículos adquiridos por contrato de leasing ou arrendamento mercantil, como explicado em Sindifisco, P. 54, 2018: Mas não apenas a propriedade, como também a posse dos veículos automotores terrestres, aéreos e aquáticos deve ser objeto da incidência do IPVA. Não fosse assim, estariam excluídos aqueles veículos adquiridos na forma de leasing os quais, embora em uso no território nacional, têm como proprietários pessoas jurídicas ou físicas estrangeiras, domiciliadas no exterior e, portanto, fora do alcance da tributação brasileira (NACIONAL, Sindifisco. Sistema Tributário: Diagnóstico e Elementos para Mudanças. 3ª Ed., Brasília, maio/2018).

²⁰ BRASIL. Proposta De Emenda Constitucional N° 283/2013. Altera o inciso III do caput do art. 155 da Constituição Federal e acrescenta ao respectivo § 6º um inciso III com vedações a sua incidência.

²¹ BRASIL. Proposta De Emenda Constitucional N° 283/2013. Altera o inciso III do caput do art. 155 da Constituição Federal e acrescenta ao respectivo § 6º um inciso III com vedações a sua incidência.

²² CIRELLI, Gabriela Lopes; SANTIN, Valter Foletto. Imposto Sobre A Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) E Sua Inaplicabilidade Às Embarcações E Aeronaves. Revista de Direito Tributário e Financeiro, v. 6, n. 1, p. 1-22, 2020.

²³ MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

O IPVA, como é conhecido esse imposto, tem função predominantemente fiscal. Foi criado para melhorar a arrecadação dos Estados e Municípios. Tem, todavia, função extrafiscal, quando discrimina, por exemplo, em função do combustível utilizado. Do ponto de vista da justiça fiscal, melhor seria que o IPVA tivesse alíquotas acentuadamente progressivas em função da utilidade e do valor do veículo, onerando mais pesadamente os automóveis de luxo²⁴.

O termo “veículo automotor” ganha mais abrangência na referida PEC, já que a interpretação majoritária do STF sobre o texto da Carta Magna faz referência apenas aos terrestres. Em contraponto a isso, a explicação de Mamede²⁵ se faz fundamental:

Esse movimento é gerado por formas diversas, por exemplo, por campos magnéticos nos motores elétricos, ou pela combustão de substâncias inflamáveis (...). Não há uma definição que dê uma conformação obrigatória ao motor que movimenta o veículo, apenas a exigência de que o movimento seja produzido por um motor, mesmo que de forma auxiliar. (sic)

Pelo trecho acima, depreende-se que a aceção do termo “veículo automotor” não é motivo lógico para se descartar a ampliação da base de incidência. Veículos automotores se distinguem dos demais, devido a sua causa de movimentação, que diferentemente de forças externas, tais como, o vento, a água ou a força animal, contam com um movimento intrínseco a sua estrutura, se auto movimentando através de um motor De Oliveira, *et al*²⁶(sic).

Desse modo, a tributação sobre aeronaves e veículos aquáticos motorizados faz todo o sentido, já que dependem de um motor para sua locomoção. A lancha e o iate se movem na água, mas não por causa da água, a força que propulsa é o motor. Da mesma forma os jatinhos e helicópteros precisam do motor em funcionamento e não apenas da corrente de vento.

04

A TESE FIRMADA PELO STF SOBRE A AMPLIAÇÃO DA BASE DE INCIDÊNCIA DO IPVA

O tema já chegou ao Supremo Tribunal Federal em algumas ocasiões e em todas elas a ampliação da base de incidência do IPVA foi rejeitada. Os julgamentos de mérito não possuem muitas discrepâncias, mais a análise detalhada delas é importante para se

²⁴ Grifo do autor.

²⁵ MAMEDE, Gladston. IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

²⁶ DE OLIVEIRA, Pérola Toneti; DA SILVA, Suélen S. Cordeiro; TONZAR, Thatiana Freitas. Limites Da Expressão “Veículos Automotores” Para Fins De Incidência do IPVA: As Embarcações E Aeronaves. Revista do Direito Público, v. 4, n. 2, p. 117-130, 2009.

entender a visão do excelso tribunal. Aqui será abordado o RE 379572/RJ por ser mais recente que os Recursos Extraordinários 134.509/AM e 255.111/SP, pelo fato de aquele ter sua decisão fundamentada nesses.

O Recurso Extraordinário 379572/RJ²⁷ foi interposto contra decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que julgou pela procedência do artigo 5º, II, da Lei estadual 948/85 e do artigo 1º, parágrafo único do Decreto 9.146/86, autorizando assim a incidência do IPVA sobre proprietários de embarcações e aeronaves. Segue trecho do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes:

A questão foi afeta ao Plenário. Pertence lembrou que em 1986, quando Procurador-Geral da República, Oferecera a este Corte a Rp 1344, arguindo a inconstitucionalidade de legislação dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que sujeitavam embarcações e aeronaves ao IPVA – então recentemente inserido na competência tributária dos Estados-membros pela EC 27/85 à Carta de 69. Pertence recordou-se de Parecer de autoria de Moacir Antonio Machado da Silva, então procurador da República, transcrevendo-o. Identificou-se a trajetória do IPVA, que sucedeu à Taxa Rodoviária Única, TRU, e que historicamente, entre nós, exclui embarcações e aeronaves. Vencedora a tese de Pertence, consubstancia-se jurisprudência cujos acórdãos restaram assim ementados: “EMENTA: IPVA – Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores (CF, art. 155, III; CF 69, art. 23, III e §13, cf. EC 27/85): campo de incidência que não inclui embarcações e aeronaves.” (RREE 134.509/AM e 255.111/SP, Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 13.09.02 e 13.12.02, respectivamente)

Recentemente, no julgamento do ARE 1208340 AGR / PE²⁸, o STF reafirmou seu posicionamento:

[...]
ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO E RECURSO DE APELAÇÃO. IPVA. INCIDÊNCIA SOBRE AERONAVES. IMPOSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIADO STF. PROPRIEDADE DE AUTOMÓVEIS E MOTOCICLETAS COMO FATO GERADOR. REEXAME NÃO PROVIDO. PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

²⁷ STF – RE: 379572 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 11/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-04 PP-00870.

²⁸ STF – RE: 1208340 PE, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 27/05/2019, Data de Publicação: DJe-114 30/05/2019

[...]

3. Ocorre que o IPVA, na qualidade de imposto, veio substituir, em regime anterior ao da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº. 27/1985, a antiga Taxa Rodoviária Única (TRU). Deste modo, os seus elementos conceituais, segundo critérios históricos, devem guardar correspondência com a assinalada taxa; especialmente, porque não detêm os Estados nenhuma ingerência disciplinar sobre o tráfego aéreo ou marítimo, ou mesmo sobre o espaço aéreo ou o mar territorial, porquanto estas matérias restam adstritas às competências da União (CF/88, art. 21, incisos XII, 'c' e XXII, e art. 22, I eX). Ademais, não se pode olvidar que a expressão 'veículos automotores', atualmente consignada no inciso III do art. 155 da Constituição Federal de 1988, para fins de delimitação da competência tributária dos Estados, tem significado jurídico próprio, associado ao transporte viário não compreendendo aeronaves ou embarcações.

4. Enfrentando a temática, o pleno do Colendo STF, por ocasião do julgamento do RE 134.509/AM e RE255.111/SP, firmou entendimento acerca da impossibilidade de se tributar aeronaves e embarcações através de IPVA. No mesmo sentido, jurisprudência desta Corte de Justiça Estadual, (sic) [...].

Diante da análise dos trechos acima transcritos, pode-se inferir que no primeiro, o destaque de fundamentação para denegar o Recurso Extraordinário foi a vinculação da criação do IPVA à TRU, já que a TRU²⁹ tinha como finalidade arrecadar receita para a manutenção de rodovias e estradas, assim como o IPVA passou a ser seu substituto, ele deveria seguir a mesma linha e não faria sentido se cobrar um imposto de manutenção de estradas e rodovias para veículos que não transitarão por elas.

Analisando a questão apenas por esse enfoque, é de se concordar com a decisão. Entretanto, passados 1985 da criação do IPVA, esse imposto passou a ser muito mais do que um mero arrecadador de fundos para manutenção de estradas. No plano fático, muitos estados e municípios o utilizam para custear despesas em outras áreas, como saúde e educação³⁰. Portanto, esse aspecto por si só, já torna ultrapassada a decisão supracitada.

²⁹ Carneiro (2013, p. 342): (...) o Código Tributário Nacional não previu o IPVA, pois à época de sua edição (1966) o referido imposto não existia, sendo criado apenas em 1985 pela Emenda n. 27 à Constituição de 1969. Atualmente, há repartição constitucional da receita para os Municípios no percentual de 50%, conforme disposto no art. 158, III, da CF/88. Antes da criação do IPVA, tínhamos no Brasil o Imposto do Selo, que estava adstrito ao serviço de controle de licenciamento. Existia também a Taxa Rodoviária Única, instituída pela União, que repartia o produto desta arrecadação com os Estados, os Municípios e o DNER (Departamento Nacional das Estradas de Rodagem) (CARNEIRO, Claudio. **Impostos Federais, Estaduais E Municipais**. 4 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013).

³⁰ Freitas (2019, p. 7): O montante arrecadado com o IPVA, repisa-se, compõe o orçamento público Estadual e Municipal e é destinado às áreas prioritárias dos entes, como a saúde, a educação, a segurança pública e a infraestrutura. FREITAS, Tauan Galiano. **Retributividade Tributária – a (Des) Vinculação Da Receita Do IPVA A Investimentos Em Infraestrutura E Transporte**. Etc-encontro de iniciação científica-ISSN 21-76-8498, v. 15, n. 15, 2019.

Na segunda decisão supramencionada, há a repetição da fundamentação baseada na vinculação histórica do IPVA à TRU, e surge como novo embasamento o fato de os estados não gerenciarem disciplinarmente sobre o tráfego aéreo ou marítimo, já que essa é competência da União. Ocorre que a cobrança do referido imposto não implicaria necessariamente em transferência de competência, mas sim em uma reinterpretação do sentido, do valor axiológico, do IPVA.

A natureza desse tributo, ao longo do tempo, se desvinculou da sua raiz histórica³¹, como anteriormente dito o IPVA não é mais um imposto para manter estradas, mas sim um imposto sobre consumo. E isso muda todo o sentido de sua cobrança, pois passa a ser uma tributação sobre veículos automotores, da mesma forma que os veículos de circulação terrestre, já que são produtos de consumo, são comercializados. Freitas³² (2019, p.5) disserta sobre o teor da TRU:

Da mesma forma, a Taxa Rodoviária Única (TRU), instituída pelo Decreto-Lei nº 999/1969, destinava o produto da arrecadação para obras de conservação, melhoramentos e sinalização de vias públicas mediante distribuição de quotas-partes aos entes federados (artigos 6º Decreto-Lei nº 1.691, de 02 de agosto de 1979). De se ver que a vinculação do montante da arrecadação evidencia-se elemento primordial da classificação tributária, consoante estabelece o próprio Código Tributário Nacional:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Sobre as diferenças em relação à TRU, Freitas afirma que não sendo vinculada a qualquer atividade do Estatal, inviabiliza-se a classificação tributária de taxa. Inversamente, o imposto não encontra qualquer correspondência a uma atividade estatal. Eis a grande distinção entre as espécies tributárias.

Atente-se ainda para a característica de progressividade tributária, visto que os proprietários desses veículos de luxo possuem elevado poder aquisitivo. Nessa perspectiva, vale ainda ser ressaltado que o objetivo da proposta não é limitar, controlar ou reduzir a

³¹ Pacobahyba e Tomé (2017, p. 97): [...] ao analisar o conteúdo da materialidade afeta ao IPVA, avalia-se que o STF desconsiderou, em sua atividade decisória, o conteúdo mínimo ofertado pela CF/88, pois, em diversas oportunidades, a pretexto de realizar uma interpretação histórica, acabou por simplesmente desconsiderar a redação promulgada, ainda que isso tenha sido alertado por alguns dos ministros. Decorrente de tais manifestações surgem decisões reiteradas acerca da matéria, e que apontam que a expressão “veículo automotor”, contida no art. 155, inciso III, da CF/88 referir-se-ia, exclusivamente, aos veículos terrestres (PACOBAYBA, Fernanda Mara Macedo; TOMÉ, Fabiana Del Padre. O IPVA e as polêmicas em torno da abrangência da expressão “veículos automotores” e da diferenciação de alíquotas em função dos “tipos” de veículos: Reflexões Acerca Da Adi nº 5654. Revista Jurídica da FA7, v. 14, n. 2, p. 81-99, 2017).

³² Idem, p.05.

compra de jatinhos, helicópteros ou lanchas, de forma alguma, o objetivo é estabelecer justiça social.

O intuito é tributar o consumo de um produto comum entre os mais ricos, de modo que se possa diminuir a incidência de carga tributária para os mais pobres. Se não for possível reduzir alíquotas de IPVA para os que possuem menor poder aquisitivo, que ao menos ocorra a tributação de veículos aéreos e náuticos usados para lazer, e não apenas veículos terrestres utilizados para transporte ou trabalho.

05 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações finais, pôde-se constatar que a pesquisa bibliográfica foi frutífera e atingiu os resultados esperados. De início, a comparação das características das consequências diretas e indiretas da PEC283/13 com os requisitos de sustentabilidade para um sistema tributário, de acordo com a obra “Tributação Viável” foi exitosa, pois a proposta guarda compatibilidade com os requisitos da elasticidade, eliminação de regressividades tributárias e não confisco, compatibilidade do sistema tributário com valores eleitos pela sociedade, e a efetivação da justiça social na distribuição da carga tributária.

Como frisado anteriormente, a proposta também possui compatibilidade com os demais requisitos elencados na obra, contudo, considerações sobre todos eles neste artigo saíram do foco principal, que é a abordagem da importância da progressividade para a sustentabilidade e eficácia de um sistema tributário. Para essa análise foram muito importantes os estudos sobre os institutos da capacidade contributiva e da progressividade tributária, temas amplamente discutidos no tópico inicial.

O estudo do teor da PEC também foi muito importante, para encarar de fato qual a sua viabilidade, se está em conformidade com os ditames da Constituição Federal de 1988 e com as normas infraconstitucionais.

A análise da tese firmada pelo STF para rejeitar em diversos momentos as redações legislativas que pretendiam ampliar a base de incidência do IPVA também foi bastante esclarecedora. Para isso foi necessário recorrer ao estudo da raiz legislativa do IPVA, buscar entender os fundamentos das antigas TRF e TRU, e refletir sobre como ainda interferem no posicionamento do STF. Entretanto, ainda que bem compreendido o espírito valorativo que o Supremo Tribunal Federal dá à base de incidência do IPVA, o autor do presente trabalho humildemente discorda da tese adotada. A utilidade desse imposto vai muito além da observada na tese do Pretório Excelso.

A passagem acima sintetiza o sentimento de que mesmo com uma possível ampliação da base de incidência do IPVA, ainda é pouco para se tornar o sistema tributário realmente progressivo, justo, viável, sustentável e austero. Nessa linha observa a política tributária não pode ser sustentável somente em casos pontuais, ou seja, residualmente.

Para o alcance desses desejos, há que se ter em mente que serão necessárias muitas outras medidas. Mas resta evidente que a materialização dos efeitos da PEC 283/13 já é um bom início, e uma ótima nova fonte de arrecadação para estados e municípios.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Proposta De Emenda Constitucional Nº 283/2013**. Altera o inciso III do caput do art. 155 da Constituição Federal e acrescenta ao respectivo § 6º um inciso III com vedações a sua incidência. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=582954>. Acesso em 20.05. 2021.

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Tributação Viável: Paradigma Para O Desenvolvimento E A Sustentabilidade do Estado**. Forum. Edição do Kindle.

CARNEIRO, Claudio. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 4ª ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

CIRELLI, Gabriela Lopes; SANTIN, Valter Foletto. Imposto Sobre A Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sua Inaplicabilidade às Embarcações e Aeronaves. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 6, n. 1, p. 1-22, 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

COLARES, Laís Gramacho. **O Princípio Geral da Progressividade no Sistema Tributário Nacional**. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 6, n. 7, 2018.

DE ANDRADA, Antonio Carlos Suppes Doorgal; DA SILVA ALVARENGA, Alex. **O Direito Tributário como Instrumento para a Redução da Desigualdade Social: Entre As Lições de Pikkety E O Dever Fundamental De Pagar Impostos**. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 3, n. 1, p. 19-34, 2017.

DE OLIVEIRA, Pérola Toneti; DA SILVA, Suélen S. Cordeiro; TONZAR, Thatiana Freitas. Limites Da Expressão “Veículos Automotores” Para Fins De Incidência do IPVA: As Embarcações E Aeronaves. **Revista do Direito Público**. v. 4, n. 2, p. 117-130, 2009.

FACHINI, Laura Stefenon. Capacidade contributiva subjetiva e tributação indireta: conciliação necessária à justiça fiscal. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 4, n. 2, p. 43-64, 2018.

FREITAS, Juarez. **O Tributo e o Desenvolvimento Sustentável**. Novos Estudos Jurídicos – UNIVALI. 2016.

FREITAS, Tauan Galiano. **Retributividade Tributária – a (Des) Vinculação da Receita do IPVA a Investimentos em Infraestrutura e Transporte**. Etic-encontro de iniciação científica-ISSN 21-76-8498, v. 15, n. 15, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

MALHEIROS, Carolina Rocha. **A Progressividade nos Impostos**. Pontifícia Universidade Católica De São Paulo – PUC-SP. São Paulo: 2013.

MAMEDE, Gladston. **IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NACIONAL, Sindifisco. **Sistema tributário: Diagnóstico e Elementos para Mudanças**. 3ª Edição, Brasília, maio de 2018.

PACOBAYHA, Fernanda Mara Macedo; TOMÉ, Fabiana Del Padre. **O IPVA e as polêmicas em torno da abrangência da expressão “veículos automotores” e da diferenciação de alíquotas em função dos “tipos” de veículos: Reflexões Acerca Da Adi nº 5654**. Revista Jurídica da FA7, v. 14, n. 2, p. 81-99, 2017.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 7ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

STF – RE: 379572 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 11/04/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-04 PP-00870.

STF – RE: 1208340 PE, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 27/05/2019, Data de Publicação: DJe-114 30/05/2019.

VIEIRA, Daniel do Amaral. **Tributação progressiva em face do princípio da capacidade contributiva no sistema constitucional tributário brasileiro**. 2013.

5

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO E REFLEXÃO SOBRE SUA IMPORTÂNCIA

*Economic analysis of law: contextualizing
and reflecting on its importance*

Leydilene Batista Veloso





ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO E REFLEXÃO SOBRE SUA IMPORTÂNCIA

*Economic analysis of law: contextualizing and reflecting
on its importance*

Leydilene Batista Veloso

Contadora
Graduada em Direito (NOVAFAPI)
Vice-Presidente de Controle Interno do CRC-PI
Mestra em Contabilidade e Administração pela FUCAPE

RESUMO

O presente trabalho aborda uma visão geral da Análise Econômica do Direito - AED, conceitos, pensadores e outros elementos relevantes. Apresenta a AED como uma importante ferramenta para se planejar, criar e interpretar as normas jurídicas considerando a rápida mutação social e econômica vivenciada nesse novo milênio. Ressalta que a revolução pós-industrial, indústria 4.0, não é facilmente normatizada pelos instrumentos legais, tradicionais, obsoletos, e que o Direito necessita de novos paradigmas para sua efetividade, com ameaça de falência de todo o sistema jurídico vigente quanto a sua finalidade maior: a de regulação das condutas sociais e econômicas de pessoas físicas e jurídicas.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito, Normas Jurídicas, Sistema Jurídico

ABSTRACT

The present paper addresses an overview of Law and Economics, concepts, thinkers and other relevant elements. It's as an important tool for planning, creating and interpreting legal rules considering the rapid social and economic change experienced in this new millennium. It emphasizes that the industry 4.0 is not easily regulated by legal. It's obsolete instruments. The Law needs new paradigms for its effectiveness. There the threat of bankruptcy future of the entire legal system in force that of regulating the social and economic conducts of individuals and companies.

Keywords: Economic Analysis of Law, Legal Rules, Legal System.

O mundo passa por grandes transformações em todas as áreas do conhecimento humano. Uma pandemia fez os comportamentos, relações sociais e as formas de fazer negócios se alterarem muito rapidamente. Várias normas de exceção surgiram determinando, por exemplo, o fechamento de negócios e novas condutas no trato com os clientes e colaboradores nas empresas. Os impactos econômicos decorrentes da nova legislação, previstos ou não, são evidentes.

Nesse contexto é importante a compreensão dos limites e possibilidades do pensamento contemplado pela denominada de Análise Econômica do Direito. O debate sobre AED é caracterizado pela atualidade do pensamento analítico econômico das normas jurídicas. A compreensão dos conceitos, origem e evolução desse movimento, os principais pensadores e suas ideias, bem como as obras publicadas, é relevante e pertinente para todos os operadores do direito, especialmente num momento como este de crise. O debate nacional e internacional sobre o tema emerge com força para as escolhas sobre a definição das novas normas de condutas sociais. Opções referentes, por exemplo, a questões como a normatização das condutas humanas no sentido de salvar vidas no enfrentamento da pandemia ou de salvar outras vidas de pessoas que morrerão de fome, diante da falência econômica. Dilemas vivenciados por toda a humanidade e que a solução pode passar pela AED, que avalia inclusive, o bem maior, a vida humana.

O trabalho adota metodologia de pesquisa somente bibliográfica e configura uma releitura dos principais autores do pensamento analítico econômico. A partir da consulta aos livros e periódicos são apresentadas as deduções e opiniões sobre o tema. Ressaltando que, em se tratando de uma pesquisa em ciências humanas, o texto não se propõe como conclusivo ou irrefutável, sendo apenas uma reflexão para a contextualização da importância da utilização do pensamento analítico econômico do direito, quando da construção de normas jurídicas bem como do momento das escolhas de suas aplicabilidades em contratos, pareceres, decisões jurídicas e administrativas e na vida cotidiana das pessoas mais instruídas, bem como na escolha de uma determinada norma em momento de pandemia.

O texto está dividido em três capítulos. No primeiro são abordados os conceitos, a importância, a evolução histórica do pensamento denominado análise econômica do direito. No segundo tópico são destacados os principais autores e suas obras publicadas, além da relação desses autores com os segmentos tradicionais do direito. Nestas obras são vistos os autores estrangeiros que formam AED, bem como o início da construção de um movimento brasileiro pela AED, ainda nascente, mas já com alguns autores de destaque realizando Análises Econômicas de normas jurídicas.

O terceiro capítulo arremata a AED como pensamento atual e em desenvolvimento. Momento no qual fica evidenciada, a Análise Econômica das normas jurídicas, como a principal ferramenta para a interpretação e a produção de normas jurídicas adequadas ao

novo milênio. Somente com uma construção normativa planejada, quanto aos seus impactos na vida real, é possível se regular as relações sociais, econômicas e comerciais da era 4.0 (pós-revolução industrial).

Em linhas conclusivas são feitas considerações finais e chama-se atenção para à necessidade de consolidação das ideias do pensamento analítico econômico do direito, seus riscos, vantagens e desvantagens para a humanidade. Fica caracterizado que o direito, lastreado somente num dever ser, é insuficiente para regular, atualmente, as condutas sociais. Isso porque toda norma é avaliada quanto aos seus efeitos na vida de cada indivíduo. Acrescente-se que cada norma de conduta é avaliada, por quem está obrigado ao cumprimento da mesma, quanto aos custos de sua regular obediência.

02 ELEMENTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS

A denominada Análise Econômica do Direito – AED surgiu a partir de um olhar sobre as normas de condutas quanto às consequências destas no mundo real. Diante dessa nova forma de observar os efeitos e resultados das normas jurídicas, iniciou-se a possibilidade de tornar eficientes as relações sociais, propiciando uma maior interação do direito com as demais ciências sociais. (Ribeiro, 2016, p.27). Ressalte-se, contudo, que é importante observar, que a interação das normas jurídicas com a economia já existe à bastante tempo e decorreram de um processo natural e quase intuitivo do ser humano.

Esse intuitivo humano possui referenciais relevantes relativamente recentes. Primeiramente, é importante compreender que nos Estados Unidos da América, a partir da segunda metade do século passado, ganhou força um conjunto de ideias que combinam as ciências econômica e jurídica de forma interdisciplinar unindo direito e economia. Esse conjunto de ideias e metodologias de análise jurídica com viés econômico foi chamado de Análise Econômica do Direito (AED), ou “*law and economics*”. (Fux, 2019)

Vale a pena dizer, contudo que embora o debate destacando direito e economia seja do século passado, Adam Smith e outros pensadores da economia e do direito, já haviam realizado avaliações das normas jurídicas considerando os aspectos econômico bem antes desse chamado grupo de estudos da “*law and economics*”. (Maia, 2007)

Economistas e juristas se debruçaram sobre a análise de normas e decisões jurídicas bem antes do grupo americano, e isso pode ser visto, por exemplo, quando foi realizada uma comparação entre as decisões no âmbito doméstico e os problemas relativos a toda a sociedade, no século XVIII, por Adam Smith, na sua obra que tratava sobre como se formam as riquezas das nações. (Smith, 2007, p. 22).

Nessa linha histórica do surgimento da AED, Steven Shavell (2004) identificou que as primeiras abordagens econômicas no âmbito do direito foram observadas já a partir das

obras de Beccaria (1770) e Bentham (1789) sobre crime. Atente-se, porém que há uma concordância de muitos autores de que a AED é um movimento novo, surgido efetivamente na década de 60 a partir de dois artigos: “The Problem of Social Cost” de Ronald Coase publicado em 1960, no “3 Journal of Law and Economics” e o trabalho “Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts” elaborado por Guido Calabresi, publicado em 1970, no “Yale Law Journal 499”. (Shavell, 2004)

Sérgio Gallindo (2019) destacou os dois trabalhos anteriores (Coase e Calabresi) e reconhece como autores fundadores desse movimento também os autores: Gary Becker (1968) e Richard Posner (1972). Eles seriam reconhecidamente os mais relevantes para o avanço deste método de refletir sobre o direito com relação econômica, que passou a ser denominado Law and Economics.

Cabe observar que foi o Richard Posner, em 1973, ao publicar a obra *Economic Analysis of Law*, que estabeleceu uma nova dimensão aos estudos sobre Direito e Economia, pois foi quem primeiro realizou um estudo sistemático sobre a maioria dos setores jurídicos sob a ótica econômica, abrangendo o estudo dos contratos, da propriedade, responsabilidade civil. O debate em torno da AED se mantém atual nos EUA e, particularmente, na Universidade de Chicago. (Caliendo, 2009)

Não é possível delimitar a um momento específico do surgimento da análise econômica do direito, nem é ponto pacífico se ela pode ser rotulada como uma Escola, um pensamento, um movimento ou apenas um método. Assim, é bem identificada a existência de uma dicotomia de opiniões nas correntes doutrinárias, entre considerar a AED como uma escola ou não. Hoje, contudo, quando se fala em AED há um senso comum quanto a sua compreensão de conteúdo e método, bem como quem são os principais autores referências do mundo moderno.

Paulo Caliendo (2009) destacou que a “análise econômica do direito” é mais um movimento do que uma escola única, abrangendo diversas escolas, algumas contraditórias entre si, como por exemplo: Escola de Chicago (Chicago Law and Economics), Escola da Nova Economia Institucionalista (Institutional Law and Economics), Escola das Escolhas Públicas (Public Choice Theory) e outras.

A Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), portanto, deve ser considerada como uma abordagem e não como uma teoria. Realmente trata-se de uma distinção bem importante entre escola do pensamento e abordagens ou movimento. As escolas apresentam de modo geral um conjunto de postulados compartilhados e defendidos por um grupo de pensadores (escola austríaca, institucionalistas etc). Por sua vez as abordagens ou movimentos apresentam um grau mais difuso de postulados comuns ou heterogeneidade na sua agenda de pesquisa. (CALIENDO, 2009, p.16).

Paulo Caliendo (2009), continuando seu estudo sobre AED, traz ao debate que os estudos não se restringem aos Estados Unidos, destacando que na Europa a abordagem também ganha palco relevante. Existem pesquisas que buscam verificar a compatibilidade de uma abordagem da Análise Econômica do Direito e os Fundamentos do Direito Público alemão. E nesse contexto cita Josef Drexl leciona a disciplina de Direito internacional Econômico na Universidade de *Ludwig-Maximilians*.

A Universidade de *Ludwig-Maximilians* é uma das mais renomadas da Alemanha, constituindo-se na terceira maior daquele país e conhecida como Universidade Luís Maximiliano de Munique – LMU. Tem um corpo docente de mais de 750 professores e cerca de cinquenta mil estudantes espalhados em 18 faculdades. Trata-se de um importante centro de estudos na comunidade europeia. (LMU, 2020)

O pensamento da AED tem como grande questão é que tudo na vida das pessoas tem relação com a escassez e assim as normas e decisões não perdem se abstrair de avaliar esse fato. Assim os jus economistas estão preocupados em tentar responder dois questionamentos básicos: 1) Quais as consequências de dada norma jurídica? 2) A regra jurídica é possível ser adotada? Ou seja, primeiro analisar-se o resultado da norma e dependendo destes resultados, se avalia a possibilidade de sua aplicabilidade no mundo real. (Klein, 2016, p.20). Por exemplo uma norma tributária que exige de todas as pessoas um imposto único de 10 mil dólares. Não é uma norma possível de aplicação porque nem todos possuem este valor. Numa AED fica evidenciando a impossibilidade de aplicação das normas.

A AED como acaba sendo identificada com características bem específicas. A primeira é a rejeição da autonomia do Direito perante a realidade social e econômica, significando que o direito interage com essas realidades. Em segundo há uma predominância na utilização de métodos de outras áreas do conhecimento, tais com economia, contabilidade, sociologia e filosofia. Como terceira característica a AED adota uma posição crítica à interpretação jurídica como interpretação conforme precedentes ou o direito, sem referência ao contexto econômico e social. Ou seja, não se pode interpretar o direito através somente da normatividade. (CALIENDO, 2009)

Essas características da AED permitem que os sistemas jurídicos sejam construídos e interpretados de uma forma mais adequada as novas demandas da sociedade. A partir da percepção quanto aos elementos conceituais e a importância da AED para esse novo milênio, mister se faz, contextualizar agora os pensadores da AED.

02

PENSADORES DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

No mundo, a AED assumiu o papel muito relevante, na medida que as relações sociais são cada vez mais complexas e as pessoas físicas e jurídicas passaram a avaliar os custos e benefícios no cumprimento das normas jurídicas. Assim, os autores que analisam os

resultados reais das normas jurídicas passaram a ser observados para as tomadas de decisão. As consequências das normas jurídicas são regularmente avaliadas inclusive pelos órgãos julgadores, reduzindo a significação do direito pelo direito e ganhando espaço o consequencialíssimo na interpretação das normas jurídicas. Isso ocorre ao nível nacional e internacional.

Nessa linha, no mundo existem muitos autores estrangeiros destacados trabalhando o assunto da AED, porém dizer quais seriam os mais relevantes não é tarefa fácil. Em cada nação e em cada língua há um leque de autores. Talvez um indicador dos autores e pensadores estrangeiros evidenciados como de destaque seja a repetição de citações, ou de deferência de outros estudiosos, ou pela análise do conteúdo teórico de cada um dos autores, ou ainda pelo fato de serem repetidamente traduzidos em outras línguas.

Cada um desses critérios, postos acima, são válidos, porém pela exiguidade de tempo, não seria possível a análise do conteúdo de um rol sem fim de autores em todos o país do mundo. Para se definir os autores mais citados, seria necessário primeiro identificar quais autores poderia serem inclusos nessa avaliação, acrescentando-se que muitos pensadores só produziram obras físicas. Assim, a eleição dos autores traduzidos para o português foi o adotado para citá-los como referência de pensadores da AED. Assim, como os principais autores estrangeiros, apontamos Coase (2016), que aborda sobre problema do custo social; Cooter & Ulen (2019) aborda sobre direito e economia; Posner (2007) aponta estudos sobre problemas de filosofia do direito, economia da justiça, fronteiras da teoria do direito e a problemática da teoria moral e jurídica.

O juiz norte-americano Richard Posner foi um dos autores mais citado em artigos jurídicos e muito de sua fama se deve ao número de assuntos abordados ao longo de sua carreira, em que escreveu cerca de quarenta livros e centenas de artigos, sendo o ponto mais importante, o papel de Macroeconomia na Análise Econômica do Direito, assim muito traduzido e talvez depois de Coase, um dos mais relevantes pensadores. Outros autores também tiveram seu destaque, porém seria muito extenso relatar a história de cada um, e transformaria esse artigo num livro.

No Brasil existem muitos autores tratando da Análise Econômica do Direito, seja de forma introdutória, explicando o que é esse pensamento, seja fazendo uso do método analítico econômico para compreensão dos diversos ramos. Entre os autores que apresentam a AED de forma introdutória pode-se identificar Ribeiro & Klein (2013), abordam em seus estudos conceito da análise econômica, Timm (2008), aponta em seus estudos sobre direito e economia; Ribeiro e Gico (2013), em seus estudos relata sobre impactos econômicos e sociais das decisões judiciais.

No mérito da Análise Econômica do Direito, os primeiros a debaterem o assunto foram os civilistas. Isso porque a análise econômica se iniciou debatendo os contratos nas empresas, bem como teorias como a do “dilema do prisioneiro”, que representa uma análise de possibilidades comportamentais. No Brasil existem vários autores pensando e debatendo a

AED. Dentre os quais são contemplados alguns desses principais autores identificados como alinhados com o pensamento analítico do direito, os pensadores da AED aplicada ao direito civil, direito empresarial e regulatório, como Cavalli (2013), Zylbersztajn & Sztajn (2005), Battesini (2010), Gico (2014).

Em seguida tem-se os pensadores da AED relacionados com o direito penal. Cabe destacar que alguns autores possuem escritos e análises em outras áreas, mas foram enquadrados em cada área de acordo com as publicações identificadas e referenciadas, ou ainda por palestras e cursos ministrados. Ressalte-se a lista é apenas um embrião e uma tímida amostra que objetiva demonstrar que existe um grupo grande de pensadores brasileiros debatendo a AED. Assim, os pensadores do direito penal que se subsidiaram da AED em seus trabalhos, como Oliveira, William Terra de, Leite Neto, Pedro Ferreira, Essado, Tiago Cintra Saad-Diniz, Eduardo apontam em seus estudos sobre direito penal econômico, Ramos, Samuel Ebel Braga, aborda em seus estudos sobre análise econômica do direito penal.

No Brasil o pensamento sobre a AED não se restringe a alguns poucos seguimentos, ao contrário, está presente em vários outros. Pensando AED sobre direito administrativo e constitucional existe uma pluralidade como Marcos Nóbrega, Alexandre Aragão, Egon Moreira.

As pesquisas e estudos fundamentados na Análise Econômica do Direito no Brasil não se restringem aos aspectos gerais, possuem conteúdo, complexidade e especialidade. Determinados estudos analisam as normas jurídicas em seus pormenores quanto aos efeitos econômicos. Por exemplo, trabalhos do professor Paulo Caliendo (2009) analisam os efeitos das normas tributárias no reflexo comportamental do desenvolvimento econômico brasileiro.

Na mesma linha o livro do professor Delano Câmara (2020) faz uma análise econômica profunda de todo o sistema tributário brasileiro identificando as desigualdades produzidas pela tributação. Fazendo uma AED o professor evidencia que as distorções existentes no Sistema Tributário brasileiro produziram limitações no desenvolvimento, além de grandes desigualdades sociais e regionais. O autor destacou que existe um erro na calibragem das cargas tributárias entres os diversos segmentos econômicos e sociais. Trata-se de pura análise econômica do direito.

A riqueza de pensamento sobre a Análise Econômica do Direito na esfera das finanças e tributação é constatada pela pluralidade de trabalhos publicados, bem como pela profundidade das abordagens. Alguns dos trabalhos podem ser vistos a seguir:

PENSADORES DE AED DIREITO TRIBUTÁRIO, FINANCEIRO E CONTROLES

AUTORES	LIVROS PUBLICADOS OU OBRAS QUE JUSTIFICAM A INCLUSÃO DO AUTOR NA LISTAGEM
CALIENDO, Paulo (SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da)	Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica (Editora Elsevier / Campus)
CARVALHO, Cristiano	Teoria do sistema jurídico - direito, economia, tributação (Editora Quartier Latin)
CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha	Tributação Viável: Paradigma para o desenvolvimento e a sustentabilidade do Estado (Editora Fórum)
MARTINS, Marcelo Guerra	Tributação, propriedade e igualdade fiscal: sob elementos de direito & economia. (Editora Elsevier)
ARAÚJO, Thiago Cardoso	Análise econômica do direito no Brasil (Editora Lumes Juris)

Quadro elaborado pela Autora

Os pensadores do direito, que se utilizam da Análise Econômica do Direito para justificar a necessidade de uma nova postura para construção e interpretação das normas jurídicas no Brasil e no mundo, evidenciam a posição de destaque desse novo método para esse milênio. Acrescente-se que o esgotamento dos mecanismos tradicionais de regulação das relações sociais e econômicas são molas propulsoras para o surgimento de novos paradigmas para os métodos e formas de pensar o direito. (TIMM, 2008)

Dentre os muitos novos paradigmas nascentes a Análise Econômica do Direito se apresenta como uma das relevantes expectativas de solução para o futuro. Ressalte-se, porém que a AED está apenas no começo do que realmente virá a ser o seu papel no contexto dos estudos para a efetivação de normas que permitam vir regular social e economicamente a sociedade. Tudo isso faz da AED uma promessa de remédio para as questões futuras.

04 PERSPECTIVAS FUTURAS DA AED

A AED surge em um momento em que o mundo enfrenta profundas transformações. As normas jurídicas existentes parecem não regular adequadamente as relações sociais e econômicas existentes no mundo real, em especial nos subúrbios onde o Estado para não estar presente. Tem-se uma explosão de violência, desigualdades e revoltas, isso sem falar no domínio pela criminalidade. A explosão populacional e os códigos legais tradicionais obsoletos fazem surgir múltiplas realidades paralelas convivendo dentro de uma mesma

nação. É demandado novos mecanismos para criação de normas jurídicas adequadas a regular essa pluralidade de situações, que vão da favela, ao multimilionário mercado de programas e aplicativos virtuais, que muitas vezes sequer contribuem com os custos do Estado, ou seja pagam pouquíssimo tributo. (Câmara, 2020)

Esse é o desafio: construir e interpretar normas jurídicas de maneira a produzir resultados efetivos. Para tanto é necessário entender como é vista cada norma jurídica por quem têm obrigações de cumpri-las. Isso porque, em muitas situações, pode ser mais oneroso cumprir a norma do que as descumprir. Nesse momento em que essa avaliação é feita, se as respostas forem é mais vantajoso descumprir a norma. Então o que passa a está em jogo é a eficácia de todo o ordenamento jurídico vigente. E essa avaliação já tem sido feita por muitos sonegadores de impostos. (CÂMARA, 2020). Bem como também se escuta em muitos noticiários que os desmatamentos e violações as normas ambientais aumentaram. E por que aumentaram? Porque, provavelmente, seja mais lucrativo para os violadores do meio ambiente descumprir a norma ambiental.

Assim, não se pode pensar um sistema jurídico somente baseado somente em FATO, VALOR e NORMA como no passado. As consequências futuras devem fazer parte do planejamento para criação da norma jurídica, bem como sua interpretação pelos órgãos da administração e pelo judiciário. A hermenêutica tradicional necessita dar espaço para o consequencialíssimo da interpretação das normas jurídicas. E, até se for o caso fazer uma análise reversa quando da confecção normativa. O objetivo da análise reversa seria neutralizar aquelas análises econômicas que possam sinalizar que seria melhor não cumprir o regramento.

O mundo atual, em toda sua complexidade, em que as normas não se restringem a regular apenas os comportamentos domésticos, é imprescindível uma macro compreensão do efeito de cada norma na vida das pessoas (físicas e jurídicas), na economia, no meio ambiente, nas organizações e inclusive na subsistência planetária.

Quando da elaboração atual das normas jurídicas, habitualmente, não é realizada uma modelagem comportamental dos impactos do conteúdo dessas normas (para as pessoas físicas e jurídicas). A ausência do estudo de impactos antes da edição da norma jurídica, numa fase de planejamento, coloca o sistema jurídico num caminho com nevoeiros e as cegas. E o principal problema está na construção das normas jurídicas que é feita no parlamento a partir de debates e votações que possuem como verdadeiros fundamentos os interesses pessoais e de financiadores de campanhas dos parlamentares e não a verdadeira finalidade da regulação do Estado.

As normas jurídicas, como são construídas na atualizada, são obsoletas desde seu nascedouro. Sua modelagem abre caminho para tiranias econômicas, revestidas de viés de falsas democracias. Objetivam atender os interesses daqueles que dominam o parlamento. Veja-se o modelo de tributação vigente no Brasil. Ele é dotado de extrema complexidade para esconder a grande regressividade existente. A partir de uma AED de todo o sistema jurídico tributário brasileiro, em números, está comprovado que são as pessoas mais pobres

pagam percentualmente mais tributos. O Brasil já passou por várias reformas e o modelo continua o mesmo, porque o parlamento é dominado pelos mais ricos, que desejam pagar menos impostos sempre. Assim a cada reforma, os parlamentares garantem a existência de normas jurídicas regressivas, escondidas na complexidade do sistema tributário. Ocorre que no momento que mais e mais pessoas perceberem o quanto estão sendo enganadas, revoltas surgiram e o sistema não terá como conter milhares de pessoas nas ruas. (CÂMARA, 2020)

Diante dessa nova realidade, mister se faz que toda construção normativa passe a ser planejada. Esse planejamento deve avaliar os efeitos e consequências de cada norma editada. Quando se faz um planejamento avaliando os efeitos deve-se ter em mente especialmente os efeitos econômicos da norma para as pessoas físicas e jurídicas. A norma jurídica pode trazer um efeito tão pequeno que talvez seja mais interessante para pessoa física ou jurídica descumprir a norma do que cumpri-la.

Nesse novo mundo, em que as pessoas passaram a ter acesso à informação, e que pessoas físicas e jurídicas estão avaliando o custo/benefício pelo descumprimento de normas, o Estado só terá dois caminhos: A) estabelecer sanções muito gravosas que desestimule o descumprimento. B) se utilizar cada vez mais de Nudge, ou seja, de teoria comportamental para o direcionamento das pessoas. Ressalte-se, porém, que normas protecionistas e arbitrárias, ou desproporcionais como aquelas que violam a ética e o bom senso, tendem cada vez mais a serem descumpridas e serem estopins de revoluções e revoltas. Assim, os dirigentes do Estado, mesmo capturados pelos grupos de controle do poder, necessitam acordar, e fazer o uso benéfico da AED.

É necessário fazer uso no futuro da AED para elaboração de normas jurídicas proporcionalmente justas e éticas, bem como através da mesma análise buscar mecanismos de neutralizar o poder do muito rico, bem como possibilitar sistemáticas para atingir o miserável que nada tem mais a perder na vida. Compreenda-se que em muitas situações a violação da dignidade da pessoa humana já atingiu patamares em que nem a própria vida tem qualquer valor. O desafio é construir normas que possam alcançar as extremidades da teia social, isso porque o muito rico coloca seu patrimônio no nome de empresas situadas em paraísos fiscais e o miserável não tem como pagar mais do que aquilo que já paga no custeio do Estado. (CÂMARA, 2020)

Um exemplo clássico de AED corre em relação ao cumprimento de determinadas normas ambientais por indústrias poluentes. Normalmente quando uma fábrica é obrigada a adquirir determinado sistema para redução de poluentes, a gestão costuma avaliar o que é menos oneroso. Geralmente se questionam se é melhor pagar multas pelo descumprimento ou instalar e readequar os processos de produção? Podendo inclusive decidir por fechar a fábrica e instalá-la em outro lugar que não tenha controle de poluentes. (Farias, 2009) E esse talvez seja um dos maiores problemas e desafios da modernidade, que é além da volatilidade normativa, a pluralidades de ordenamentos jurídicos nos vários países. Existem muitas nações que não avaliam os custos ambientais para as gerações

futuras e permitem grandes violações as orientações globais de preservação planetária. Destaque-se que as indústrias fazem sempre uma análise de custos e benefícios de cada legislação e quais países possibilitam maiores lucros para as empresas. As empresas transnacionais se deslocam de um país para o outro com um único olhar: o maior lucro. Cabe ao Estado fazer análises reversas e buscar impor normas que evitem violações éticas, humanas e ambientais. Com essa percepção é possível compreender que a AED não é uma única escola, um pensamento liberal, ou uma corrente única, ao contrário é uma ferramenta de análise normativa para o novo milênio, devendo ser utilizada para planejamento, confecção e interpretação das normas jurídicas de maneira a atender as atuais demandas da sociedade.

Desta feita quando se pensa uma norma jurídica e a sua respectiva sanção. A sanção deve ser mais onerosa do que o custo de cumprir a norma, porque do contrário a norma não será cumprida e isso vale tanto para as pessoas físicas como para pessoas jurídicas. Contudo, a norma deve ser parametrizada em parâmetros razoáveis, pois só desencadeará revoluções e ruptura das organizações estatais existentes.

Exemplificando com mais alguns fatos cotidianos, na atualidade, quando você ultrapassa a velocidade permitida, a multa pode cegar a algo em tono de mil reais. Ocorre que para aqueles que dirigem um carro em torno de vinte mil reais, referida multa é extremamente pesada. Veja-se, porém, a mesma situação aplicada a pessoas que dirigem uma Ferrari, em que dois milhões de reais valem alguns dos carros que dirigem. A mesma multa é aplicada e nesse caso, para ele o valor é inexpressivo. Assim, ele tende a não se preocupar com o descumprimento dessa norma.

Por isso é que um sistema bem planejado deve avaliar inclusive a capacidade econômica de quem tem potencial para violar a norma jurídica, porque do contrário, faria com que o sistema funcionasse tão somente para aqueles que fossem mais fracos e mais frágeis. Esse é um dos desafios para construção de normas jurídicas mais adequadas e que observem, entre outras coisas, a capacidade econômica do infrator, o poder político, a influência midiática e outros elementos necessários para uma análise compatível com a demanda da sociedade moderna.

Acrescente-se outro aspecto em relação a norma jurídica, que é o fato de que, toda a estrutura pensada atualmente, considera as estruturas econômicas e relações sociais existentes e não as perspectivas futuras. As relações sociais e econômicas estão se transformando muito rapidamente, existe uma revolução chamada de 4.0. Essa nova indústria chamada de “indústria 4.0” paga muito pouco em termos de tributação, especialmente por ter dimensões globais, não se sujeita as normas de determinados países, passam ilesas ao cumprimento dos sistemas jurídicos normativos vigentes. Assim, será necessária a construção de novos parâmetros e a AED é um caminho para compreensão de como se elaborar normas que alcancem aqueles que não são regulados pelas normas postas.

No novo milênio é necessário que se faça uma avaliação de como o sistema jurídico pode

alcançar todas essas relações decorrentes dessa era 4.0. Sim, porque as relações já estão ocorrendo e irão se modificar mais ainda em todos os campos num futuro próximo. As alterações ocorreram nas organizações, nas obrigações tributárias, nas relações interpessoais e até, talvez nas religiões.

Um dos maiores exemplos é que hoje o Estado é bancado estritamente pelas estruturas econômicas do século passado. Observe-se, porém, que as estruturas econômicas existentes no século passado são insuficientes para sustentar um Estado em ritmo crescente. As nações possuem cada vez mais pessoas viventes em seu território, demandando em espiral exponencial por estruturas de saúde, educação, transportes, habitações, comunicações. Assim, logo será necessário um novo formato de financiamento do Estado sob pena de financiamento desse. (Câmara, 2020). O Estado não divide igualmente os custos dele com todos. Isso demanda uma nova perspectiva de construção do ordenamento jurídico considerando os elementos dessa revolução pós-industrial e comportamental.

Desta feita, a importância da análise econômica do direito neste novo milênio para a construção, o planejamento, a interpretação das normas jurídicas, que não podem mais ser vista de forma estática como no passado. A Análise Econômica do Direito é o futuro para a confecção de normas jurídicas que possam ter efetividade na nova sociedade e na nova economia.

05 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta feita, finalizando as reflexões sobre a Análise Econômica do Direito, fica evidente que a mesma se mostra como uma das ferramentas mais importantes deste milênio para instrumentalizar e permitir que as normas jurídicas possam realmente estabelecer uma regulação nas relações sociais e econômicas futuras. Sem a utilização da AED para construção e interpretação das normas jurídicas aplicáveis a relações econômicas e sociais do futuro, pode ocorrer a falência ou uma inefetividade de todo o sistema jurídico posto.

Esse movimento que começou com viés de ser uma escola ou um pensamento que poderia servir apenas aqueles iriam maximizar lucros. Na famosa Universidade de Chicago, começa a ser visto como uma ferramenta mais ampla e sem fronteiras, cuja utilização por pessoas físicas e jurídicas não tem limites. Além disso, a AED se apresenta também como ferramenta disponível para Estados (governos), a partir de análises reversas econômicas, constroem normas jurídicas mais adequadas à modelagem econômica e social da atualidade.

Assim, a AED passou a ser cotidiana a todos os indivíduos e empresas de uma maneira pragmática e até quase intuitiva. Essa compreensão é necessária não só pela academia, mas pelos governantes, pelas empresas, pelas pessoas de bem que desejam um planeta sustentável para filhos e netos, bem como pelos adolescentes que estão formando seus conceitos e referências. Tudo isso justifica a necessidade cada vez maior de uma análise econômica das normas jurídicas para a construção e aplicação do Direito na grande Aldeia Global.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Análise econômica do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: LumesJuris, 2016.

BATTESINI, Eugênio. **Direito e Economia: Novos Horizontes no Estudo da Responsabilidade Civil no Brasil**. São Paulo: LTR, 2010.

CALIENDO, Paulo. [SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso]. **Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2009.

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Tributação Viável: Paradigmas para o desenvolvimento e a sustentabilidade do Estado**. São Paulo: Forum, 2020. Edição do Kindle.

CAVALLI, Cássio M. **Empresa, direito e economia**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

COASE, Ronald H. **A firma, o mercado e o direito**. In: DIAS TOFFOLI, José Antônio; RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz (orgs.). Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 5 Edition. Reading, Massachusetts: Addison Wesley Longman, 2019. Disponível em <http://works.bepress.com/robert_cooter/56>. Acesso em 28 abr. 2020.

FARIAS, Talden. **Introdução ao Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009:

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil & análise econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GALLINDO, Sérgio Paulo Gomes. **Law & Economics: Conceitos de análise econômica do direito e aplicação no âmbito civil e sancionador**. São Paulo: Editora LiberArs, 2019. Edição do Kindle.

GICO Jr., Ivo Teixeira. **A tragédia do judiciário**. In: Revista de Direito Administrativo (RDA), vol. 267, pp. 163-198. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

MAIA, Douglas Leonardo Costa. **Paradigmas da análise econômica do direito, para o estudo da intervenção estatal, por direção, sobre a ordem econômica brasileira**. Dissertação. Universidade de Marília. 2007. Disponível em <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp062636.pdf>> Acesso em 10 mai. 2020.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (coords.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. 2ª ed. Revista e Ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RIBEIRO, Gustavo; e GICO Jr, Ivo Teixeira. **O jurista que calculava**. Curitiba: CRV, 2013.

POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo e Mariana Mota Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SHAVELL, Steven. **Foundations of Economic Analysis of Law**. Cambridge, Massachusetts: Belknap Harvard, 2004.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Meta Libri, 2007. Disponível em <https://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf> Acesso em 28 abr. 2020.

TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia**. 2ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (orgs.). **Direito e economia, análise econômica do direito das organizações**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

6

AS PEDALADAS FISCAIS E A CONTABILIDADE CRIATIVA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2013-2015): SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

*Fiscal pedals and creative accounting in the
government Dilma Rousseff (2013-2015):
subsidies for the debate*

Herbert Rafael Ribeiro Loiola Sales

AS PEDALADAS FISCAIS E A CONTABILIDADE CRIATIVA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2013-2015): SUBSÍDIOS PARA O DEBATE

*Fiscal pedals and creative accounting in the government
Dilma Rousseff (2013-2015): subsidies for the debate*

Herbert Rafael Ribeiro Loiola Sales

Graduado em Licenciatura Plena em História (UFPI)
Graduado em Ciências Contábeis (UESPI)
Especialista em Contabilidade e Responsabilidade (UNINTER)

RESUMO

Pedaladas fiscais foi o termo aplicado às operações orçamentárias e financeiras realizadas pelo Tesouro Nacional, não previstas na legislação, que consiste em atrasar deliberadamente o repasse de verba a bancos públicos e privados para aliviar a situação fiscal das contas públicas para que seja possível atingir a meta fiscal estabelecida nas peças de planejamento do governo. Será analisado nesse artigo, a pedalada fiscal que levou o impedimento da presidente Dilma Rousseff, que diz respeito ao Plano Safra e aos atrasos de pagamento ao Banco do Brasil. Não é objeto de análise operações com outras instituições financeiras ou outros programas sociais. Como delineamento metodológico, este artigo caracteriza-se por um estudo de caso, pois o foco é analisar, de maneira sistemática, os procedimentos contábeis adotados nas pedaladas fiscais e o impacto da contabilidade criativa nas contas públicas do governo federal, durante o governo da então presidente Dilma Rousseff. Neste trabalho foram abordados os conceitos e características dos procedimentos contábeis que configuram as pedaladas fiscais, além da legislação que determina as regras para o procedimento contábil aplicado ao setor público

Palavras-chave: Contabilidade pública; Pedaladas Fiscais; Contabilidade Criativa; Finanças públicas

ABSTRACT

Tax pedaling was the term applied to budgetary and financial operations carried out by the

National Treasury, not provided for in the legislation, which consists of deliberately delaying the transfer of funds to public and private banks to alleviate the fiscal situation of public accounts so that it is possible to reach the target established in the government's planning pieces. In this article, the fiscal cycle that led to the impediment of President Dilma Rousseff, which concerns the Safra Plan and payment delays to Banco do Brasil, will be analyzed. Operations with other financial institutions or other social programs are not analyzed. As a methodological outline, this article is characterized by a case study, as the focus is to analyze, in a systematic way, the accounting procedures adopted in the fiscal pedaling and the impact of creative accounting in the public accounts of the federal government, during the then government. President Dilma Rousseff. In this work, the concepts and characteristics of the accounting procedures that configure the tax pedaling were addressed, in addition to the legislation that determines the rules for the accounting procedure applied to the public sector.

Keywords: Public accounting; Tax ride; Creative Accounting; Public finances.

01 INTRODUÇÃO

As sociedades mudam, o homem se reinventa, as tecnologias avançam rumo ao progresso que a modernidade proclama desde o século XIX. A arte da política continua sendo exercida, as guerras ainda marcam a história da humanidade, as desigualdades sociais, ou como dizia Karl Marx (1988), a luta de classe, ainda é nítida nas sociedades contemporâneas.

Nesse intenso movimento das ideias e dos anseios sociais, a ciência contábil se torna um instrumento de suma importância para o estabelecimento de um equilíbrio social por meio do controle de atuação das entidades privadas e públicas de uma nação. Esta ciência, com seus métodos e objetos de atuação bem definidos, fornecem informações a partir do controle do patrimônio das entidades, buscando sempre estabelecer, por meio de suas finalidades, a ordenação e estruturação do bem-estar social.

Com o processo de globalização, estruturado a partir da expansão marítima no século XV, as sociedades passaram a estabelecer a troca de informações, mercadorias, conhecimento e cultura de maneira mais acelerada, fazendo surgir novas formas de controle nas organizações e novas demandas sociais. De maneira mais profunda, a movimentação histórica das ações humanas e a integração mais acentuada dos povos por meio da tecnologia, principalmente com o uso da internet – que possibilitou uma circulação rápida de informações, de costumes, de crenças e de ideologias –, possibilitaram a construção de padrões de organização, comportamento, consumo, geração de renda e expectativas de formas de viver.

As sociedades mudam, o homem se reinventa, as tecnologias avançam rumo ao progresso que a modernidade proclama desde o século XIX. A arte da política continua sendo exercida, as guerras ainda marcam a história da humanidade, as desigualdades sociais, ou como dizia Karl Marx (1988), a luta de classe, ainda é nítida nas sociedades contemporâneas.

Nesse intenso movimento das ideias e dos anseios sociais, a ciência contábil se torna um instrumento de suma importância para o estabelecimento de um equilíbrio social por meio do controle de atuação das entidades privadas e públicas de uma nação. Esta ciência, com seus métodos e objetos de atuação bem definidos, fornecem informações a partir do controle do patrimônio das entidades, buscando sempre estabelecer, por meio de suas finalidades, a ordenação e estruturação do bem-estar social.

Com o processo de globalização, estruturado a partir da expansão marítima no século XV, as sociedades passaram a estabelecer a troca de informações, mercadorias, conhecimento e cultura de maneira mais acelerada, fazendo surgir novas formas de controle nas organizações e novas demandas sociais. De maneira mais profunda, a movimentação histórica das ações humanas e a integração mais acentuada dos povos por meio da tecnologia, principalmente com o uso da internet – que possibilitou uma circulação rápida de informações, de costumes, de crenças e de ideologias –, possibilitaram a construção de padrões de organização, comportamento, consumo, geração de renda e expectativas de formas de viver.

Dentro desse contexto de intensa movimentação e alterações epistemológicas, a contabilidade teve que se mostrar eficiente para a disponibilização de respostas e informações exigidas nesse novo contexto social. Ela passou a ter um novo papel, em que se evidencia a necessidade de uma participação social mais clara e integrada nesse novo modelo administrativo e gerencial das organizações, buscando sempre levar ao âmago social o equilíbrio.

Nesse processo de ampliação da atuação da contabilidade enquanto ciência e da sua importância social, o controle do patrimônio público, principalmente no Brasil, passou a ter uma importância significativa. A contabilidade deixou de ser um mero instrumento de registro da movimentação financeira e passou a ser um forte instrumento de controle social.

É importante lembrar que o controle social consiste na participação do cidadão na gestão pública, promovendo uma fiscalização e monitoramento dos processos desenvolvidos pelo Estado. No Brasil, por muito tempo, o bem público ficou sob tutela dos grupos políticos que ocupavam os órgãos administrativos. Esses grupos, muitas vezes, da maneira mais obscura possível, utilizavam a estrutura do Estado para atender interesses individuais em detrimento do coletivo, inviabilizando plenamente a construção de um bem-estar social. Com a circulação mais rápida das informações e com o aumento da escolarização da população do Brasil, as exigências em torno de um controle e transparência da gerência do patrimônio público fez com que se tornasse necessário estabelecer regras de controle da atuação do Homem sobre a coisa pública.

Na atual conjuntura, não é mais possível deixar a contabilidade de fora do processo de gerenciamento e controle das finanças públicas. Isso porque, com a evolução do tempo e os acontecimentos políticos que marcaram a humanidade, como o Iluminismo, a Revolução Industrial, a Revolução Francesa e a consolidação do capitalismo, a noção em torno desse Estado foi sofrendo alterações e passou a ter a configuração contemporânea, influenciada pelas ideias Iluministas do século XVIII. O Estado passou entendido como um instrumento que deve garantir, de maneira significativa, os direitos individuais da pessoa humana, pactuado por meio do contrato social, como afirmava Rousseau (1996).

Dentro desse contexto, o Estado brasileiro, composto por seus órgãos administrativos, servidores e entidades estatais, é responsável pela organização da sociedade do país. De maneira mais profunda, é responsável pela gestão dos recursos públicos que serão utilizados para implementar um conjunto de ações com a finalidade de suprir as necessidades básicas da população, como o acesso à saúde, educação, assistência social, promoção do bem-estar, redução das desigualdades, promoção da inclusão social e garantia dos direitos individuais. Nessa perspectiva, a contabilidade se transforma em um instrumento necessário para o planejamento, execução de ações, controle e conquista dos objetivos estabelecidos pelo Estado.

A necessidade de implementação de políticas públicas que garantissem a efetividade dos direitos individuais, entre outras coisas, contribuiu para transformar a contabilidade em um instrumento de grande importância para o estabelecimento e ampliação do controle social. Ela passou a ter um caráter mais amplo e significativo sobre a atuação e controle do patrimônio público. Não bastava apenas registrar, passou a ser necessárias as formulações de uma série de informações que deveriam auxiliar no processo de controle e gerenciamento do patrimônio público, além de oferecer à sociedade em geral a capacidade de monitorar as ações do Estado.

Diante desse entendimento e necessidade de controlar a coisa pública, o governo Dilma Rousseff, no seu primeiro mandato, sofreu várias acusações de ter rompido com a lógica de controle e bom gerenciamento das finanças públicas, colocando em xeque a função primordial do Estado, que é garantir os direitos individuais do cidadão. Tais acusações decorreram, dentre outras coisas, de procedimentos contábeis e financeiros adotados que foram taxados como prejudiciais ao bom funcionamento do Estado, configurando um desrespeito às normas estabelecidas.

A questão que tentará ser entendida a partir desse estudo realizado é: quais foram os procedimentos adotados nas pedaladas fiscais e como o uso da contabilidade criativa impactou as contas do governo federal, representando ou não um desrespeito às normas que versam sobre os procedimentos contábeis e finanças públicas?

O tema sobre “pedaladas fiscais” tornou-se muito empregado no dialeto brasileiro durante o ano de 2016 e remete ao processo de impedimento da então presidente Dilma Rousseff. Apesar de ter sido tão presente no cotidiano dos brasileiros, poucos sabem ao certo a que procedimento se refere esse termo.

O desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Dr. Marcus Abraham, define esse procedimento como:

[...] A manobra das 'pedaladas' consistia na postergação mensal do repasse, para certos bancos públicos, de recursos financeiros destinados ao atendimento de programas sociais e previdenciários (bolsa família, abonos, pensões, aposentadorias etc.), gerando para o Governo, como benefício, um temporário aumento no superávit primário das contas públicas e uma aparente maior capacidade de cumprimento das metas fiscais, diante de um real desequilíbrio fiscal e das sérias dificuldades financeiras que o país atravessa (ABRAHAM, 2016).

De maneira mais clara, “pedaladas fiscais” foi o termo aplicado às operações orçamentárias e financeiras realizadas pelo Tesouro Nacional, não previstas na legislação, que consistiu em atrasar deliberadamente o repasse de verba a bancos públicos e privados com a finalidade de aliviar a situação fiscal das contas públicas para que fosse possível atingir a meta fiscal estabelecida nas peças de planejamento do governo. Esse procedimento de segurar os recursos no Tesouro Nacional ficou conhecido como contabilidade criativa, pois os relatórios demonstravam um alívio fiscal. Para o alcance das metas, no entanto, existia um passivo camuflado referente ao pagamento dos bancos.

É importante salientar, neste momento, que não significa de fato que o governo analisado na pesquisa tenha cometido tal prática de maneira deliberada e na forma descrita acima. O conceito apresentado é utilizado para deixar claro o entendimento e a definição que se criou sobre a questão.

Nessa perspectiva, a pedalada fiscal que levou o impedimento da presidente Dilma Rousseff se restringe àquela relacionada ao Plano Safra e aos atrasos de pagamento ao Banco do Brasil. Não é objeto de análise operações com outras instituições financeiras ou outros programas sociais.

O Plano Safra consiste em um programa federal de apoio à produção agrícola que disponibilizam recursos, distribuídos por linha de financiamento, normalmente com início

em 1º de julho de cada ano e término em 30 de junho do ano seguinte. Dentre as possibilidades de construção dos recursos que compõe o plano, destacam-se as concessões de subvenções econômicas nas operações de crédito rural, definidas pela Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.

É importante salientar que subvenções econômicas são despesas da União relativas à equalização de preços e taxas de juros junto a diversos programas. Tais procedimentos buscam promover o desenvolvimento de atividades econômicas, inovações tecnológicas e geração de emprego, facilitando o acesso ao crédito com taxas mais vantajosas.

Por meio da Lei nº 8.427 de 27 de maio de 1992, a União passou a ser autorizada a conceder subvenção econômica nas operações de crédito rural, sob a modalidade de equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural, na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas.

Esse tipo de financiamento, na verdade, ocorre entre o cidadão e uma instituição financeira por meio de diversas modalidades, sendo que o Estado está fora dessa relação contratual. Ao governo cabe, por meio dos ministérios, determinar o regramento do financiamento e o limite máximo de subvenção para garantir as melhores condições de financiamentos aos produtores rurais, cabendo ao banco a sua execução, operacionalização e prestação de contas.

Conforme exposto acima, o Poder Executivo está autorizado a conceder subvenções econômicas sob a forma de equalização e de bônus de adimplência e rebates, sendo que os limites e normas operacionais são definidos, especialmente, pelo Ministério da Fazenda, consoante as disposições da Lei nº. 8.427, de 1992, nos seus artigos 3º e 5º:

Art. 3º A concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de preços, obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, com a participação:

I - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando se tratar das operações previstas no § 2º do art. 2º desta Lei; e

II - do Ministério do Meio Ambiente, quando se tratar das operações previstas no inciso IV do caput e de produtos extrativos incluídos no § 2º, ambos do art. 2º desta Lei (BRASIL, 1992, p. 2).

Registra-se que, tanto no processo de operacionalização do mecanismo relacionado à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros quanto na concessão de bônus, não se verifica o desembolso de recursos pela instituição financeira para pagamento da subvenção em nome da União.

Além disso, com base na portaria vigente à época do fato questionado, não há prazo estabelecido para o pagamento da União aos bancos, como está previsto no artigo 2º da Portaria 315, § 2º. O que está definido é a forma de cálculo e a partir de quando a subvenção é exigível pelo banco. Além disso, esse mesmo dispositivo deixa claro que, até o pagamento, o saldo será atualizado até a data do efetivo pagamento pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Assim, o Banco do Brasil observa as condições e limites estabelecidos na concessão de financiamentos rurais a taxas controladas ou objeto de outra qualquer subvenção, apurando e registrando, de acordo com os normativos contábeis, os montantes de subsídio concedidos pela legislação ao setor agropecuário. Adota, também, os procedimentos para controle, cobrança e apresentação dos valores aos responsáveis pelo pagamento, inexistindo qualquer irregularidade no cumprimento do ordenamento jurídico vigente.

As operações de crédito rural subvencionadas são celebradas diretamente entre o Banco do Brasil e os produtores rurais a taxas subsidiadas, utilizando recursos próprios, com destaque para os oriundos das exigibilidades da poupança rural.

Assim, o montante contabilizado a título de equalização não representa desembolso, adiantamento ou repasse de recursos pelo Banco, mas o registro da subvenção relativa ao diferencial de taxas ou bônus regulamentar concedido pela legislação.

Os montantes contabilizados nos títulos “Tesouro Nacional Equalização de Taxas - Safra Agrícola” e “Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional”, registrados nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, referem-se à operacionalização de subvenções econômicas concedidas.

Nesse sentido, percebe-se que os valores destinados pelo Banco do Brasil ao pagamento do Plano Safra não constituem, nesse sentido, liberação de recursos em favor da União e muito menos representam financiamento com prazo e condições estabelecidos com o ente público. Devido à metodologia de contratação do crédito rural e de apuração da subvenção decorrente de cada contrato, o valor torna-se exigível de acordo com a periodicidade estabelecida, mensal ou semestral, e observa o processo de apresentação da fatura ao ente pagador, no caso a União, para conferência e validação. É justificável o procedimento, não só pelo elevado número de operações envolvidas, como também pela alta complexidade das prestações de contas que envolvem inúmeras safras. Conforme estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda, o pagamento da subvenção às instituições financeiras é devido somente no primeiro dia após os respectivos períodos de apuração, nesses casos de 1º de julho a 31 de dezembro e 1º janeiro a 30 de junho do ano subsequente.

Isso é, contrata-se uma operação de crédito com o produtor, verifica-se a média de saldos

diários a que se sujeita a subvenção, apura-se o valor da equalização na periodicidade estabelecida e apresenta-se a fatura para pagamento. Apesar da periodicidade semestral de pagamento, os valores são registrados pelo banco, de acordo com a assinatura dos contratos de financiamento pelo regime de competência. Ou seja, durante cada semestre, acumulam-se valores no balanço do Banco do Brasil, regime de competência, que ainda não são passíveis de cobrança ao Tesouro, regime de caixa.

Apesar do contexto da crise econômica e contingenciamento de despesa, é percebido nos demonstrativos contábeis do governo e do banco que não havia um montante camuflado no passivo do governo, inclusive isso fica claro com a diferenciação existente na forma de contabilização realizada entre o banco e a União. Em setembro de 2015 a contabilidade do Banco do Brasil registrou um saldo de subvenção acumulado no montante de R\$ 11,7 bilhões. Desse total, R\$ 10,0 bilhões eram exigíveis até aquele momento e R\$ 1,7 bilhão, embora já contabilizados pelo banco no regime de competência, só se tornaria exigível em janeiro de 2016.

Sendo assim, o valor efetivamente devido em setembro de 2015 é menor que o de junho de 2015 e, por consequência, ainda menor que o de janeiro de 2015 em razão dos pagamentos feitos pelo Tesouro Nacional no período.

Observa-se que, durante o exercício de 2015, o governo promoveu a redução dos débitos junto ao Banco do Brasil decorrentes das subvenções do Plano Safra. É importante perceber que não se trata de uma omissão de registro de passivo, mas, sim, um procedimento contábil de registro diferenciado entre a união e o banco em questão.

É nessa perspectiva que o governo federal passou a ser questionado sobre esses procedimentos em relação às subvenções do Plano Safra junto ao Banco do Brasil. Os acusadores políticos do então governo, pautados em uma mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) realizado em outubro de 2015, passaram a construir a ideia de que tais procedimentos configuravam-se uma operação de crédito, portando ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Construiu-se um entendimento que as pedaladas, no âmbito de sua definição, têm uma forte ligação com o conceito de operação de crédito. Isso porque a operação de crédito configura um empréstimo com a finalidade de financiar os projetos e atividades do Estado. A Lei de Responsabilidade Fiscal define a operação de crédito como:

Todo compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, bem como a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16. (BRASIL, 2000, p. 12).

A legislação cria uma série de regras que regulamentam a tomada de empréstimos pela administração pública. Uma dessas regras é a vedação da contratação de empréstimo de entidades públicas com bancos ou instituições financeiras públicas, ou seja, controladas pelo Estado. A Lei Complementar nº 101 de 4 maio de 2000 define no seu artigo 36 que é “proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”.

As operações de créditos refletem diretamente nas peças de planejamento do governo. Geralmente, a previsão para realização dessas operações encontra-se na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou ainda na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Quando o poder público realiza uma operação de crédito gera uma despesa, sendo assim, os artigos 15 e de 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem as regras para a contratação de tais empréstimos. Essas operações geram receita orçamentária de capital. Ou seja, elas acarretarão o ingresso de um recurso financeiro ou um bem de capital, tendo como contrapartida a criação de uma dívida. Observa-se que, a nível patrimonial, a operação de crédito é um fato permutativo, pois não provoca variação no patrimônio líquido da entidade, pois há um aumento no ativo e no passivo de igual valor.

A LRF determina um conjunto de fatos econômicos que se enquadram no conceito de operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito adicional, emissão e aceite de títulos, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termos de bens e serviços, arrendamento mercantil, outras operações assemelhadas e a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação. É importante ressaltar que os fatos elencados pela legislação não são exaustivos ou únicos, isso porque a dinâmica das economias globais pode fazer surgir novos fatos considerados como operação de crédito.

Esses fatos econômicos são classificados como “operação de crédito contratual”, obrigações financeiras assumidas em virtude de contrato, tratado ou convênio, ou seja, por meio de um instrumento jurídico que constitua e regule a operação, estabelecendo as obrigações das partes contratuais. Essa foi a primeira situação que levou os analistas do TCU a iniciarem a construção do entendimento de pedalada fiscal como operação de crédito.

A legislação que versa sobre as operações de crédito envolve um conjunto de regras, as quais buscam disciplinar os critérios a serem pautados quando da análise das operações de crédito e da concessão de garantias pela União, ressaltando principalmente parâmetros básicos para a avaliação do risco assumido, tais como: limite de endividamento da União, previsão orçamentária, capacidade de pagamento e adimplência do interessado, suficiência de contragarantias e aderência do conjunto de prioridades do governo.

O ente que buscará operação de crédito formalizará esse procedimento de contratação com o parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando o interesse econômico e social da operação, atendendo em especial ao que é disposto no art. 32, §1, da LC101/2000:

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (BRASIL, 2000, p. 8).

Nesse sentido, observa-se que o procedimento de tomada de empréstimo pelo ente público requer um conjunto de etapas e atos administrativos que legitimem e garantam segurança financeira para a operação realizada. Com base nesse conjunto de regras bem detalhadas que a equipe técnica do então governo Dilma Rousseff construiu suas explicações com a tentativa de se evidenciar a diferença de uma operação de crédito para as chamadas pedadas fiscais.

Para José Eduardo Cardozo, então advogado de defesa da presidente Dilma Rousseff, os procedimentos de pedadas fiscais não podem ser entendidos como operação de crédito porque eles não seguiram tais etapas definidas pela legislação. Além do mais, tais procedimentos não se encaixam em nenhum fato econômico estabelecido em lei que poderia configurar uma operação de crédito.

Afirma José Eduardo Cardozo:

[...] a própria Lei Complementar nº 101, de 2000, fez clara distinção entre operação de crédito e concessão de subvenção, esta última sim a natureza jurídica evidente e expressa da relação da União com o Banco do Brasil na execução da Lei que criou o Plano Safra. O § 2º do art. 26 da referida Lei Complementar 152 expressamente

difere a concessão de empréstimo, financiamento e refinanciamento (operações de crédito) da concessão de subvenções, que são outra espécie de transferências de recursos para o setor privado destinado a cobrir necessidade de pessoas jurídicas (CARDOZO, 2016, p. 215).

Isso é corroborado pelo próprio parecer do Tribunal de Contas que diz, por meio do acórdão TC 021.643/2014-8:

(I) a União está autorizada a conceder as subvenções econômicas para o Banco do Brasil S/A; (II) compete ao Ministro de Estado da Fazenda estabelecer as condições de pagamento das subvenções econômicas; e (III) o Ministro de Estado da Fazenda expediu diversas portarias (ato normativo adequado) para a fixação dessas condições, inclusive o termo inicial do prazo para que a União satisfizesse a sua obrigação com as entidades subvencionadas (BRASIL, 2014).

Os montantes contabilizados nas demonstrações financeiras do banco referem-se à operacionalização de subvenções econômicas concedidas exclusivamente ao amparo da legislação (Leis, Decretos, Portarias do Ministério da Fazenda) e não se constituem em modalidade de operação de crédito realizado pelo Banco do Brasil junto à União.

Quando se estabelece a análise da série histórica de dados, em relação as subvenções feitas junto ao Banco do Brasil, evidencia que, desde a edição da Lei nº 8.427, de 1992, que regula as subvenções, verificou-se a existência de saldo devedor de subvenção em todos os meses nos últimos 22 anos, decorrente da forma de contabilização por parte do Banco do Brasil e da prestação de contas que é feita junto ao Tesouro Nacional. Essa situação decorre, sob o aspecto contábil, da inexistência de saldo, tendo em vista que a instituição financeira registra os valores de acordo com o regime de competência e a União realiza os pagamentos observando o regime de caixa e com prazo para efetiva verificação.

Entretanto, é importante salientar que o referido procedimento era adotado por governos anteriores. Ao praticar o mesmo procedimento, o governo em análise utilizou a metodologia de contabilização das subvenções que promovia o alívio fiscal nas finanças. Isso fica claro quando se analisa a Tabela 1:

Tabela 1 – COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DAS SUBVENÇÕES DO PLANO SAFRA

MÊS	NOVAS EQUALIZAÇÕES (A)	PAGAMENTOS (B)	CONTA ÚNICA (C)	SALDO JUNTO AO BB (D)
DEZ/11				3.519.363.710,28
JAN/12	262.229.923,51	2.120.760.525,34	2.120.760.525,34	
FEV/12	229.431.877,72	0,00	0,00	
MAR/12	258.564.085,95	150.166.271,00	150.166.271,00	
ABR/12	246.607.085,02	965.968.322,48	965.968.322,48	
MAI/12	262.229.923,51	188.047.580,64	188.047.580,64	
JUN/12	258.564.085,95	0,00	0,00	
JUL/12	258.564.085,95	213.256.866,44	213.256.866,44	
AGO/12	254.470.979,48	0,00	0,00	
SET/12	257.243.789,64	0,00	0,00	
OUT/12	262.229.923,51	31.478.491,39	31.478.491,39	
NOV/12	261.880.061,62	0,00	0,00	
DEZ/12	411.929.045,94	0,00	0,00	
TOTAL DO ANO	3.226.038.479,55	3.669.678.357,29	3.669.678.357,29	
JAN/13	262.229.923,51	0,00	0,00	3.498.22.237,58
FEV/13	229.431.877,72	0,00	0,00	
MAR/13	258.564.085,95	321.609.742,09	321.609.742,09	
ABR/13	246.607.085,02	562.874.171,01	562.874.171,01	
MAI/13	262.229.923,51	0,00	0,00	
JUN/13	258.564.085,95	0,00	0,00	
JUL/13	258.564.085,95	0,00	0,00	
AGO/13	254.470.979,48	0,00	0,00	
SET/13	257.243.789,64	0,00	0,00	
OUT/13	262.229.923,51	0,00	0,00	
NOV/13	261.880.061,62	0,00	0,00	
DEZ/13	411.929.045,94	0,00	0,00	
TOTAL DO ANO	3.722.782.887,99	884.483.913,10	884.483.913,10	
JAN/14	258.564.085,95	0,00	0,00	6.750.225.202,33
FEV/14	258.564.085,95	0,00	0,00	
MAR/14	254.470.979,48	0,00	0,00	
ABR/14	257.243.789,64	872.815.010,58	872.815.010,58	
MAI/14	262.229.923,51	0,00	0,00	
JUN/14	261.880.061,62	0,00	0,00	
TOTAL DO ANO	2.215.091.002,66	872.815.010,58	872.815.010,58	
TOTAL GERAL	9.163.842.370,20	3.426.977.280,97	5.426.977.280,97	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

É possível observar que a coluna (A) apresenta as variações primárias deficitárias geradas quando do registro de novas equalizações, e a coluna (C) representa as variações primárias deficitárias geradas quando a União efetua o pagamento da equalização ao Banco do Brasil. Em vez de usar os valores da coluna (A) para declarar as variações primárias deficitárias, que seria a metodologia correta, de acordo com o TCU, o Banco Central estava usando os valores da coluna (C) nas estatísticas fiscais. Ao desenvolver tal prática, segundo o TCU, o Bacen acabava por declarar um déficit primário fictício menor do que o déficit

primário real. Nesse sentido, o governo federal estava promovendo uma contabilidade criativa, adotando metodologias de contabilização que gerassem indicativos dentro dos estabelecidos em lei. Isso é visto no acórdão TC 021.643/2014-8, item 233:

233. Como o Bacen não capta o saldo da dívida (coluna D) nas estatísticas fiscais, então apenas as variações ocorridas no saldo da Conta Única (coluna C) é que são captadas no momento da apuração do resultado primário. Significa dizer que, entre 2012 e 2014, o total de déficit primário captado pelo Bacen para tal operação foi de apenas R\$ 5.426.977.280,97.

234. Caso estivesse captando o saldo da dívida (coluna D) nas estatísticas fiscais, os valores relativos à geração das equalizações (coluna A) e à redução do saldo das obrigações (coluna B) também estariam sendo considerados na apuração do resultado primário 'abaixo da linha'. Desse modo, o déficit primário do período 2012 a 2014 teria sido de R\$ 9.163.842.370,20. Significa dizer que, em referido período, o resultado primário deficitário apurado a menor foi de R\$ 3.736.865.089,23 (BRASIL, 2014).

De maneira contraditória, é importante salientar que, se a metodologia apontada pelo TCU fosse desenvolvida em 2012, se verificaria que houve uma apuração de um déficit primário apurado a mais no âmbito do Plano Safra. Isso faz abrir uma lacuna jurídica de qual é o procedimento contábil correto para tal situação sendo que tal procedimento, é importante salientar, era praticado e aceito pelo TCU até outubro de 2015.

Entretanto, como visto acima, o procedimento de contabilização realizada pelo governo e questionada pelo TCU exemplifica bem o quadro da contabilidade criativa. Ou seja, a partir de uma metodologia contábil, o governo conseguiu reduzir, no âmbito das demonstrações contábeis, os impactos causados pelas frustrações da queda de receita e a consequente desorganização das finanças públicas.

03

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um verdadeiro código de boas condutas fiscais buscando estabelecer um novo paradigma para as finanças públicas. Pauta-se pelos princípios da administração pública e objetiva a diminuição da dívida pública, estabilização dos preços e o desenvolvimento sustentável fazendo com que o orçamento público seja efetivamente mecanismo de limitação de gastos, organização estatal e representação dos anseios sociais. Sendo assim, o ponto chave de construção desse artigo foi o entendimento

em torno dos procedimentos adotados nas pedaladas fiscais e como o uso da contabilidade criativa impactou as contas governo federal, representando ou não um desrespeito às normas que versam sobre os procedimentos contábeis e finanças públicas.

Era prática comum da Administração Pública não atentar para o controle orçamentário, além disso a variação dos preços das commodities ao logo do tempo, a variação cambial e a falta de instrumentos de controle das finanças públicas contribuía para a geração de um desequilíbrio fiscal que gerava constantemente o déficit público, o que acarretava nas grandes dificuldades econômicas vividas pela União, Estados e Municípios. A LRF preocupou-se com algo até então inédito nas finanças públicas do Brasil: a definição de critérios, condições e limites à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, implantando novos mecanismos de controle dos gastos públicos.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou parâmetros para uma gestão pública mais eficiente e responsável, buscando evitar os atropelos e erros estratégicos que pudessem acarretar a desordem das finanças do Estado. O que se observa, nesse sentido, por meio dessa pesquisa, é que o então governo Dilma Rousseff colocou em prática os critérios definidos pela LRF para tentar controlar o desmoronamento das finanças públicas do Brasil diante da forte crise econômica.

Verificou-se, diante da redução acelerada das receitas, a ativação do instrumento de limitação dos empenhos, com a finalidade, como previsto na legislação, de reduzir os gastos públicos e evitar o endividamento do Estado. Por dois momentos, ainda em 2015, o então governo solicita ao legislativo uma revisão das metas fiscais estabelecidas na LDO, a fim de evitar o descumprimento dos dispostos em lei e tentar cumprir o preceito da legalidade dos atos públicos.

De maneira mais profunda, diante dessa movimentação econômica, contábil e administrativa, no âmbito do Plano Safra o governo não praticou as pedaladas fiscais, no conceito mais profundo do termo, de maneira deliberada e tão pouco realizou operação de crédito para pagamento do crédito do referido plano. Apesar do procedimento das pedaladas fiscais serem nocivos ao bom funcionamento das finanças públicas e da realidade das demonstrações contábeis, os pagamentos realizados ao Banco do Brasil não se configuravam uma operação de crédito, mas sim uma diferença de metodologia de contabilização entre a instituição financeira e o Tesouro Nacional.

Entretanto, é importante salientar que o então governo Dilma Rousseff aproveitou-se dessa diferença de contabilização, pois ela gerou um alívio nas contas públicas. Lembrando que até outubro de 2015 tal procedimento era aprovados pelo TCU, portanto não podendo configurar no exercício financeiro daquele ano uma “pedalada fiscal”. O que podemos observar é que por prudência o governo poderia ter adotado uma metodologia mais prudente que gerasse efetivamente as informações em conformidade com a realidade que se projetava. Portanto, tal procedimento se transformou em um ponto negativo, porque ao promover tal alívio, as demonstrações contábeis passam a expor uma situação fiscal menos prudente, podendo colocar em risco, diante de um evento econômico inesperado, a saúde das finanças públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Para entender as pedaladas fiscais. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-para-entender-as-pedaladas-fiscais-06082015>. Acesso em: 14 dez. 2016.

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

BRASIL. **Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992**. Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8427.htm Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 5 jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 315, de 31 de julho de 2014**. Dispõe sobre as subvenções junto ao Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra. Disponível em <http://fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministerial/2014/portaria-no-315-de-21-de-julho-de-2014-1>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº TC 021.643/2014-8-TVU-Plenário**. Relator: José Mucio Monteiro. Brasília. Disponível em <http://tcu.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CARDOZO, José Eduardo. Defesa. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/defesa-cardozo-dilma.pdf>. Acesso em: 26 maio 2016.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 3ª edição, São Paulo, Global, 1988.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

7

O IMPACTO NAS FINANÇAS DO ESTADO DO PIAUÍ DA LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS NO BRASIL

*The impact on finance of the State of Piauí
of the legalization of cannabis in Brazil*

Arthur Rosa Ribeiro Cunha
Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá

O IMPACTO NAS FINANÇAS DO ESTADO DO PIAUÍ DA LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS NO BRASIL

The impact on finance of the State of Piauí of the legalization of cannabis in Brazil

Arthur Rosa Ribeiro Cunha

Advogado. Graduação em Direito (UFPI)
Especialização em Finanças Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI)
Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra – Portugal,
revalidado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Auditor de Controle Externo (TCE/PI)

Geysa Elane Rodrigues de Carvalho Sá

Advogada
Economista. Especialista em Administração (UFPI)
Especialista em Controle Externo (FACID)
Mestrado em Políticas Públicas (UFPI)
Auditora de Controle Externo (TCE/PI)
Professora assistente da UFPI - Departamento de Ciências Econômicas

RESUMO

O objetivo do presente estudo é avaliar o impacto nas finanças públicas do estado do Piauí da descriminalização da cannabis no Brasil. A priori se apresentou as normas que regulamentam a matéria no país, sua evolução e a forma como pode ser feita a legalização da substância em conformidade com a Constituição Federal e com a lei nº 11.343/2006 – a Lei antidrogas. Em seguida, se fez uma breve análise econômica da proibição da cannabis, à luz de estudos desenvolvidos por criminalistas e economistas que abordaram a questão econômica relacionada a atividades ilícitas, bem como o caso específico da proibição de drogas. Por fim, estimou-se, o impacto da medida nas receitas estaduais do Piauí, especificamente na arrecadação do ICMS, que poderiam ter um incremento de até R\$ 59,5 milhões, bem como nas despesas do estado, quanto ao sistema prisional, que poderia ter uma redução de custos de R\$ 22,7 milhões; à repressão policial, com a possibilidade de realocação da força policial num impacto de R\$ 156 milhões em despesas com pessoal e R\$ 10,9 milhões em despesas com policiamento; e a despesas com processos judiciais, no montante de R\$ 8,4 milhões. Em um contexto de crise econômica agravada pela pandemia

do Covid-19, e considerando que o intuito da proibição da cannabis é a redução no seu consumo, o que não sido tem alcançado, sua legalização pode ter impacto positivo sob o ponto de vista das finanças públicas e beneficiaria também os pacientes que fazem uso de medicamentos dela derivados.

Palavras-chave: Contabilidade pública; Pedaladas Fiscais; Contabilidade Criativa; Finanças públicas

ABSTRACT

Tax pedaling was the term applied to budgetary and financial operations carried out by the National Treasury, not provided for in the legislation, which consists of deliberately delaying the transfer of funds to public and private banks to alleviate the fiscal situation of public accounts so that it is possible to reach the target established in the government's planning pieces. In this article, the fiscal cycle that led to the impediment of President Dilma Rousseff, which concerns the Safra Plan and payment delays to Banco do Brasil, will be analyzed. Operations with other financial institutions or other social programs are not analyzed. As a methodological outline, this article is characterized by a case study, as the focus is to analyze, in a systematic way, the accounting procedures adopted in the fiscal pedaling and the impact of creative accounting in the public accounts of the federal government, during the then government. President Dilma Rousseff. In this work, the concepts and characteristics of the accounting procedures that configure the tax pedaling were addressed, in addition to the legislation that determines the rules for the accounting procedure applied to the public sector.

Keywords: Public accounting; Tax ride; Creative Accounting; Public finances.

01 INTRODUÇÃO

O Brasil tem enfrentado desde meados de 2014 uma recessão econômica (BARBOSA FILHO, 2017) que afeta a toda população e impacta negativamente as finanças públicas de todos os entes federados, dentre eles, não menos intensamente, o estado do Piauí. Em decorrência da recessão econômica todos os entes enfrentam dificuldades na arrecadação de receitas, o que torna o equilíbrio das finanças públicas um grande desafio, tendo em vista que a redução das despesas públicas é uma missão extremamente complexa, se consideramos que a maior parte delas é obrigatória e apresenta crescimento natural.

Essa situação foi agravada severamente pela pandemia do Covid 19, em razão da qual, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, decorre uma crise sem precedentes na história recente, provocando a recessão econômica mais grave em quase um século, com enormes danos à saúde, emprego e bem-estar das pessoas (OECD, 2020).

Considerando o fato de que o país já passava por uma recessão econômica, a necessidade de isolamento social e paralização de diversos setores econômicos em razão da pandemia do Covid-19 provocaram a queda de arrecadação das receitas públicas, ao passo que houve a necessidade de realização de despesas nas ações de enfrentamento à pandemia.

O Governo Federal, no exercício de 2020, teve um déficit primário de R\$ 743 bilhões (em valores nominais). No acumulado até dezembro de 2020, em termos reais, a receita total apresentou redução de R\$ 228 bilhões (13,1%), frente a mesmo período de 2019, enquanto a despesa total cresceu R\$ 477,6 bilhões (31,1%)¹.

A situação fiscal do estado do Piauí no exercício de 2020 foi amenizada pelo auxílio emergencial recebido por força da Lei Complementar nº 173/2020. As receitas de transferências correntes tiveram um acréscimo de 44% em relação a 2019. Entretanto, as receitas do Piauí com impostos e taxas, embora tenham tido um crescimento nominal de 1,9%, foram 3,7% menores se comparadas ao valor arrecadado em 2019 corrigido pela inflação do período².

Nesse cenário, a possibilidade de legalização de drogas e, em caso específico, o da cannabis³, com a consequente tributação sobre a produção e consumo dos produtos derivados da planta é uma medida que deve ser avaliada por toda população brasileira e por todos os entes que integram a Federação, principalmente quando se observa de um lado uma grave crise financeira nacional e de outro uma demanda por uma gama de produtos que podem render uma grande arrecadação em decorrência de sua circulação legal.

Evidentemente, que essa medida traria impactos sobre diversas áreas, como a saúde, a assistência social e a segurança pública. O objetivo desse trabalho é abordar a questão no que diz respeito ao impacto nas finanças públicas.

Pretende-se, portanto, analisar qual seria a consequência da descriminalização da cannabis no Brasil para as finanças públicas no caso específico do estado do Piauí. O quanto as receitas tributárias do estado poderiam ser incrementadas com a circulação dessas mercadorias, bem como se existiria algum efeito nas despesas estaduais.

¹ Conforme informações do Ministério da Economia, disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-central-tem-deficit-primario-de-r-743-1-bilhoes-em-2020>> Acesso em 20 mai. 2021.

² As receitas do Piauí com impostos e taxas em 2019 foram de R\$ 3.808.290.962 (conforme Balanço Geral do Estado de 2020), esse valor corrigido pelo IPCA (IBGE), segundo a calculadora do cidadão do Banco Central, seria em 2020 de R\$ 4.026.098.166, porém as receitas com impostos e taxas no último exercício foram de R\$ 3.882.141.944.

³ O termo Cannabis, designa as extremidades floridas ou com fruto da planta do gênero cannabis, nos termos da Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU de 1961. Conhecida por vários nomes populares, como maconha (no português brasileiro), marijuana (no espanhol), cânhamo (no sânscrito), etc. se refere a várias drogas psicoativas e medicamentos derivados das plantas do gênero Cannabis. (UNODC, 2007)

O desenvolvimento deste artigo será feito a partir de pesquisa acerca da legislação que regulamenta a proibição da cannabis no país, sua evolução e a forma como pode ser feita a legalização da substância em conformidade com a Constituição Federal e com a lei nº 11.343/2006 – a Lei antidrogas.

Em seguida, proceder-se-á uma pesquisa bibliográfica quanto à análise econômica da proibição da cannabis, à luz de estudos desenvolvidos por criminalistas e economistas que abordaram a questão econômica relacionada a atividades ilícitas, bem como o caso específico da proibição de drogas.

No que diz respeito à análise de dados para cálculo do possível impacto da descriminalização da cannabis nas finanças públicas do estado do Piauí, a abordagem que se pretende dar é predominantemente quantitativa, utilizando-se de uma metodologia semelhante à desenvolvida pela RAND Corporation (2014)⁴, utilizada também em estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, que dimensionou o mercado atual de maconha no Brasil por meio de estimativas baseadas no consumo (TEIXEIRA, 2016).

02 A PROIBIÇÃO DA CANNABIS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XLIII, determina que a lei considere crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. Estabelece ainda a Constituição, no art. 243, que as glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos.

Por força de norma constitucional, portanto, a comercialização de drogas e mesmo o plantio de culturas ilegais devem ser considerados crimes, estabelecendo-se limites a direitos individuais de liberdade e mesmo de propriedade. A questão que se coloca face ao texto constitucional é determinar o que é droga e quais seriam as culturas ilegais.

Nos termos do art. 2º da lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, lei antidrogas, a determinação sobre quais substâncias são consideradas drogas e quais plantas são de cultivo ilegal depende de um ato normativo com status de lei ou de um ato normativo infralegal do Poder Executivo Federal.

A rigor, esse controle é feito por meio da Portaria nº 344, de 12 de maio de 1998, da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, que aprovou o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial, trazendo lista no Anexo I com

⁴ Entidade sem fins lucrativos que desenvolve pesquisas e análises para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos.

⁵ A espécie *Cannabis sativa* L. foi descrita pelo botânico sueco Carolus Linnaeus, em 1753. Considera-se uma única espécie sendo reconhecidas subespécies diferentes, que também apresentam variedades, como a *Cannabis sativa indica*, *Cannabis sativa sativa*, dentre outras. (UNODC, 2009)

todas as substâncias consideradas entorpecentes e psicotrópicas, identificando quais têm uso controlado e quais são proscritas, bem como quais plantas que podem originar substâncias entorpecentes e/ou psicotrópicas são proscritas.

Segundo o Anexo I da referida Portaria, atualizado, a *Cannabis Sativa* L⁵. figura na lista de plantas proscritas, o que impede seu plantio, cultivo e exploração legal. O tetrahydrocannabinol – THC e algumas classes de canabidióides sintéticos, substâncias dela derivadas, figuram na lista de substâncias psicotrópicas proscritas no Brasil.

Entretanto, há autorização para uso medicinal de substâncias derivadas da cannabis, que vem crescendo muito no país, o que se pode verificar pelo aumento de 700% das solicitações de importação produtos à base de canabidiol no período de 2015 a 2019 (ANVISA, 2020).

Em razão disso, a Anvisa abriu duas Consultas Públicas (654 e 655/2019) para regulamentar medicamentos à base de *cannabis* medicinal no Brasil. Após a realização dessas consultas públicas, foram aprovadas as Resoluções de Diretoria Colegiada (RDC 327/2019 e 335/2020) que facilitaram e agilizaram o acesso de pacientes a medicamentos à base de derivados da *cannabis*, com alterações no texto do Anexo I da Portaria SVS-MS nº 344/1998.

Com as alterações ocorridas na legislação infralegal foi dada a permissão para fabricação, importação, comercialização, monitoramento, fiscalização prescrição e dispensação de produtos industrializados contendo como ativos derivados vegetais ou fitofármacos da *cannabis* de produtos derivados da *cannabis* para uso medicinal.

Todavia, a proposta da Anvisa submetida à Consulta Pública 655/2019, de autorização do cultivo da planta por empresas farmacêuticas, única e exclusivamente para fins medicinais e científicos foi arquivada.

Portanto, tanto o cultivo da planta do gênero *cannabis*, quanto a comercialização de seus derivados para utilização diversa da medicinal continuam a ser considerados crime inafiançável no Brasil, nos termos do art. 33 c/c art. 44 ambos da Lei Antidrogas.

Registra-se que está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 399/2015, que visa alterar o art. 2º da Lei nº 11.343/2006 para viabilizar a comercialização de medicamentos que contenham extratos, substratos ou partes da planta *cannabis sativa* em sua formulação.

03 BREVE ANÁLISE ECONÔMICA DA PROIBIÇÃO DA CANNABIS

No século XVIII, Beccaria, ao discorrer sobre o crime de contrabando, alertou que a tentação de cometer o crime é proporcional à facilidade de seu exercício, “sobretudo se os objetos proibidos são de pequeno volume, e se são interditos numa tão grande circunferência de

⁵A espécie *Cannabis sativa* L. foi descrita pelo botânico sueco Carolus Linnaeus, em 1753. Considera-se uma única espécie sendo reconhecidas subespécies diferentes, que também apresentam variedades, como a *Cannabis sativa indica*, *Cannabis sativa sativa*, dentre outras. (UNODC, 2009)

território que a extensão deste torne difícil guardá-lo”. Completa ainda: “os homens só se arriscam na proporção do lucro que o êxito possa proporcionar-lhes” (BECCARIA, 2015).

Essas observações de Baccaria podem ser aplicadas atualmente ao se analisar os crimes ligados ao tráfico de drogas e especificamente a proibição da *cannabis* no Brasil. Apesar de seu cultivo e comercialização configurarem crime inafiançável, insuscetível de sursis⁶, graça, indulto, anistia e liberdade provisória e estar sujeito a uma pena de reclusão de cinco a quinze anos e pagamento de multa, o rigor dessas penas não tem impedido o crescimento da prática delituosa.

A *cannabis sativa* L. é uma espécie de planta que pode ser cultivada ao longo do vasto território brasileiro, que tem uma área de 8.516.000 km², da qual o estado do Piauí tem uma área de 251.529 km², o que, na visão de Beccaria, poderia facilitar a prática criminal, tornando-a tentadora.

Evidentemente que o comércio ilícito da *cannabis* é extremamente lucrativo, razão pela qual diversas pessoas arriscam a própria vida nessa atividade, que movimentava R\$ 12 bilhões por ano no Brasil (MILITÃO, 2018). A título de comparação, destaca-se que esse valor é superior ao Orçamento aprovado na LOA do estado do Piauí para o exercício de 2019, que foi de R\$ 10,96 bilhões.

Clark Warburton, ao analisar estatisticamente os resultados econômicos da proibição do álcool nos Estados Unidos no início do século XX, apontou que o consumo de cerveja durante o período de proibição caiu, porém o consumo de destilados, que tem maior teor alcoólico, aumentou 10% durante o mesmo período, de modo que as despesas com bebidas alcóolicas mantiveram-se aproximadamente as mesmas, antes e depois da proibição (WARBURTON, 1932).

Esse fato demonstra que substâncias capazes de causar dependência, a exemplo do álcool e da *cannabis*, apresentam uma demanda inelástica, independentemente do fato de ser proibida ou não a sua comercialização.

Em 1971, o então presidente norte-americano Richard Nixon por meio da chamada War on Drugs colocou o combate às drogas como questão de segurança nacional, que influenciou todo o mundo. Michael Friedman, que também analisou os efeitos econômicos da proibição do álcool nos Estados Unidos, alertou para os equívocos dessa medida, porque, segundo o economista, enquanto grandes somas de dinheiro estiverem envolvidas, não se tem esperança de acabar ou mesmo reduzir o tráfico de drogas (FRIEDMAN, 1972).

O intuito da proibição das drogas é a redução do seu consumo e por consequência de seus efeitos danosos para a sociedade. Porém, de fato, a política de guerra às drogas não refletiu em redução do número de usuários. Ao contrário, o número de usuários de drogas tem crescido ao redor do mundo (TEIXEIRA, 2016).

⁶ Consiste na suspensão condicional da pena e está disciplinado nos artigos 77 a 82 do Código Penal.

Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas da ONU de 2019, a cannabis é a droga ilícita mais amplamente usada no mundo. Estima-se que aproximadamente 3,8% da população global de 15 a 64 anos usou cannabis pelo menos uma vez em 2017, o equivalente a cerca de 188 milhões de pessoas (ONU, 2019).

Ao analisar economicamente a proibição da cannabis se deve avaliar ainda os custos de fiscalização para fazer valer a proibição e, assim, calcular seus benefícios. Seriam os eventuais benefícios, ainda que pequenos, de um menor consumo da substância suficientes para compensar os custos de fiscalização?

Isso alerta para o fato de que uma eventual descriminalização da cannabis pode ter impacto não apenas na cobrança de tributos decorrentes da produção e do consumo de produtos dela derivados, mas também nos custos de repressão à atividade considerada atualmente ilícita, o que se pretende analisar a seguir.

04

O IMPACTO NAS RECEITAS DO ESTADO DO PIAUÍ COM A LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS NO BRASIL

Qualquer análise sobre impactos nas finanças públicas de um estado tem por objeto a atividade financeira estadual, que está vinculada à arrecadação de recursos destinados à concretização dos objetivos fundamentais desse Estado e à satisfação de necessidades públicas básicas inseridas na ordem jurídico-constitucional, atendidas mediante a prestação de serviços públicos, a intervenção no domínio econômico, o exercício regular do poder de polícia e o fomento às atividades de interesse público/social.

As principais receitas do Estado do Piauí são a proveniente da cota do Fundo de Participação dos Estados, transferência constitucional correspondente à repartição nas receitas da União derivadas da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 159, I, a, da Constituição Federal), e a proveniente da arrecadação do Imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços – ICMS. A descriminalização da cannabis no Brasil pode repercutir nas duas, principalmente na arrecadação do ICMS, tendo em vista que a circulação de diversos produtos dela derivados constituiria fato gerador do imposto.

Para calcular o impacto sobre a arrecadação do ICMS no Piauí utilizaremos uma metodologia semelhante à desenvolvida pela RAND Corporation (2014), a qual também foi utilizada em estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados que dimensionou o mercado atual de maconha no Brasil por meio de estimativas baseadas no consumo (TEIXEIRA, 2016).

Segundo o estudo da RAND Corporation (2014), para todas as drogas, partes expressivas do consumo e dos gastos são orientados por uma minoria de usuários frequentes, chamados

de usuários crônicos de drogas, razão pela qual utilizaremos os dados disponíveis sobre número de usuários que fazem uso mais frequente da cannabis.

Considerando uma população estimada de 2.512.974 no estado do Piauí de pessoas entre 12 a 65 anos, de acordo com a Estimativa da População do IBGE para 2020, e o dado de prevalência de uso da cannabis no mês de 1,5%⁷, segundo o III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira da Fiocruz⁸ (BASTOS, 2017), calculou-se, de forma conservadora, que 37.695 pessoas usam cannabis mensalmente no Piauí.

Tomando por base um consumo per capita de cannabis igual ao que foi regulamentado no Uruguai (40 gramas de maconha por mês), e o valor praticado nesse país que é de aproximadamente US\$ 7,00 para cada pacote⁹ de 5g da substância vendido em farmácias credenciadas, cada usuário no Piauí poderia adquirir cerca de US\$ 56,00 de maconha por mês ou US\$ 672,00 da erva por ano. Com uma taxa de câmbio de cerca de R\$ 5,20 por dólar (cotação final de 2020)¹⁰, o gasto anual com cannabis no estado seria de R\$ 3.494,40 por usuário. Assim, multiplicando o número de usuários pelo valor consumido per capita, obtém-se o valor anual de R\$ 131,7 milhões em venda de cannabis no Piauí.

Outra questão que deve ser levantada é a possibilidade de aumento da prevalência de uso no mês em razão da descriminalização da substância, o que implicaria em um maior impacto econômico da legalização. No Canadá (STATISTICS CANADA, 2019), por exemplo, 18% da população com 15 anos ou mais relatou usar maconha nos últimos meses após a legalização, valor superior ao apresentado antes, que era de 14%, o que representa uma expansão de 29% de usuários. Transpondo esse padrão para a estimativa do Piauí, o valor movimentado com a venda de cannabis chegaria a R\$ 169,9 milhões no ano.

A comercialização de cannabis seria fato gerador do ICMS. Aplicando-se aos valores totais dessa comercialização a mesma alíquota relativa a operações com o fumo no Piauí, que é de 35% a partir de janeiro de 2018, nos termos do art. 23, II, da Lei estadual nº 4.257 de 06 de janeiro de 1989, atualizada, teremos o seguinte resultado:

⁷ A prevalência de uso de cannabis no mês revela o percentual da população que usou maconha, haxixe ou skank pelo menos uma vez no mês anterior ao da pesquisa.

⁸ No Brasil, segundo o levantamento a Fiocruz, a prevalência de uso na vida foi de 7,7%, de uso no ano de 2,5%. Merece destaque também a informação de que mais da metade dos usuários de maconha no Brasil a consomem diariamente, conforme II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD).

⁹ Informações do portal El Economista. Disponível em: < <https://eleconomista.com.ar/2019-08-el-precio-del-cannabis-en-uruguay-continua-aumentando/>> Acesso em 04 mai. 2021.

¹⁰ Taxa de câmbio - Livre - Dólar americano (venda) - Fim de período - anual - Banco Central. Disponível em: < <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarValores>> Acesso em 04 mai. 2021.

Tabela 1 – ESTIMATIVA DO CONSUMO E ARRECADAÇÃO DE ICMS COM LEGALIZAÇÃO DE CANNABIS NO PIAUÍ

Número de pessoas que consomem cannabis mensalmente	37.695
Preço do grama de cannabis	R\$ 7,28
Valor total do consumo de cannabis por pessoal por ano	R\$ 3.494,40
Valor total do consumo de cannabis no Piauí por ano	R\$ 131,7 milhões
Valor total do consumo de cannabis no Piauí por ano com aumento de demanda	R\$ 169,9 milhões
Valor total arrecadado com ICMS sobre cannabis no Piauí por ano	R\$ 46,1 milhões
Valor total arrecadado com ICMS sobre cannabis no Piauí por ano com aumento de demanda	R\$ 59,5 milhões

Fonte: Elaboração dos Autores

A arrecadação com ICMS pode ser ainda maior se houver a fabricação de produtos derivados da cannabis no território estadual, caso em que também se poderia ter a incidência do imposto. Os valores apresentados representam, portanto, uma estimativa conservadora.

Ademias cabe ressaltar que haveria a incidência de vários outros tributos sobre a produção e comercialização desses produtos, tais como Imposto de Renda, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Cofins, Contribuição para o PIS/PASEP e IPI, dos quais parcela da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI seria transferida ao estado do Piauí a título de cota-parte do Fundo de Participação do Estado, nos termos do art. 159, I, “a”, da Constituição Federal.

Avalia-se, portanto, que o impacto nas receitas estaduais do Piauí deve ser ainda maior do que o demonstrado na estimativa de arrecadação do ICMS.

05

O IMPACTO NAS DESPESAS DO ESTADO DO PIAUÍ COM A LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS NO BRASIL

A despesa pública corresponde ao conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (MCASP, 2018). Ela pode ser categorizada em diversas classificações: institucional; por estrutura programática; por natureza de despesa; por função. Para estimar o impacto da descriminalização da cannabis nas despesas públicas do Estado do Piauí, voltaremos nossa análise às despesas correntes, categoria econômica no âmbito da classificação da despesa orçamentária por natureza que congrega despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

A princípio, podemos inferir que o fim da repressão e do combate ao tráfico de cannabis e seus derivados, em consequência de sua legalização, impactaria na redução ou, no mínimo, realocação de despesas com sistema prisional, com policiamento, bem como despesas processuais e judiciais.

O cálculo preciso desse impacto nas referidas despesas, porém, é difícil ou até mesmo inviável em razão da falta de dados. Ainda que se apure o valor de despesas com repressão e combate ao tráfico de drogas, não se tem informação de qual droga está diretamente vinculada aos dispêndios, para que seja identificada especificamente a despesa relativa à cannabis.

Em uma tentativa de evidenciar tais despesas específicas, adotaremos o critério da quantidade de usuários de cannabis em relação ao total de usuários de drogas. Para tanto, utilizaremos os dados levantados pela Fiocruz (BASTOS, 2017) no III levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira do número de pessoas de 12 a 65 anos que utilizaram substâncias ilícitas nos últimos 30 dias (usuários mais frequentes) por tipo de substância no Brasil. O percentual de usuários de cannabis em comparação ao total de pessoas que responderam que fizeram uso de substâncias ilícitas nos últimos 30 dias foi de 69%. Aplicaremos esse percentual às despesas relacionadas ao tráfico de drogas para calcular, portanto, as despesas afetas à cannabis.

Ressalta-se, que, para análise dos dados, serão utilizados como parâmetro os valores de despesas referentes ao exercício de 2019 para evitar possíveis distorções dos valores em decorrência das medidas para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no cálculo.

5.1 - Impacto nas despesas com Sistema Prisional

Segundo dados do INFOPEN (2019)¹¹, a população carcerária do Piauí em dezembro de 2019 era de 4.516. Já o percentual de ocorrências de crimes tentados ou consumados relacionados ao Grupo Drogas (que envolve os crimes tipificados na Lei nº 6.368/76 e Lei nº 11.343/06) é de 26% em relação a todas as incidências em que se apurou o respectivo tipo penal¹².

A Resolução nº 6 de 29 de junho de 2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP define os parâmetros e métodos padronizados utilizados para se aferir o valor do custo mensal do preso em cada unidade da Federação. Segundo parágrafo único do art. 6º desta Portaria, as unidades da Federação devem encaminhar as planilhas com estes custos mensalmente ao Departamento Penitenciário Nacional. Entretanto, auditoria coordenada pelo Tribunal de Contas da União – TCU no sistema prisional brasileiro constatou que 59% de 17 Estados fiscalizados não tiveram calculado o custo mensal do preso nos últimos três anos, dentre eles o Piauí, que não respondeu a questão referente ao custo mensal do preso¹³.

¹¹ Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos/PI/pi>> Acesso em: 22 mai. 2020.

¹² Segundo dados do Infopen disponíveis no Relatório Analítico de dezembro de 2019 do estado do Piauí, levantou-se a quantidade de incidências por tipo penal num total de 3078 incidências, das quais 796 (26%) foram categorizadas no Grupo Drogas, que congrega os crimes de Tráfico de drogas (Art. 12 da Lei 6.368/76 e Art. 33 da Lei 11.343/06); Associação para o tráfico (Art. 14 da Lei 6.368/76 e Art. 35 da Lei 11.343/06); e Tráfico internacional de drogas (Art. 18 da Lei 6.368/76 e Art. 33 e 40, inciso I da Lei 11.343/06).

¹³ TCU. Acórdão nº 2643/2017 – Plenário. Relatora: ministra Ana Arraes Processo TC 003.673/2017-0. 29/11/2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=608553> Acesso em 23 mai. 2020.

Segundo dados do CNJ¹⁴, o custo médio mensal por preso no Brasil é de R\$ 2.400,00 (R\$ 28.000,00 por ano) e refletem gastos com sistema de segurança, contratação de agentes penitenciários e outros funcionários, serviços como alimentação e compra de vestuário, assistência médica e jurídica, entre outros. Estimaremos abaixo o custo com presos pela prática de crimes relacionados à cannabis, utilizando essa informação do custo médio mensal no Brasil, diante da ausência de dados específicos do estado do Piauí.

Tabela 2 – ESTIMATIVA DO CUSTO DO SISTEMA PRISONA RELACIONADO COM A CANNABIS NO PIAUÍ

Número de presos no Piauí	4.516
Percentual de incidência de crimes relacionados a drogas	26%
Número estimado de presos por prática de crimes relacionados a drogas	1.174
Percentual de usuários de cannabis em relação ao total de usuários de drogas	69%
Número estimado de presos por prática de crimes relacionados à cannabis	810
Custo médio anual por preso	R\$ 28 mil
Custo anual estimado com presos por prática de crimes relacionados à cannabis	R\$ 22,7 milhões

Fonte: Elaboração dos Autores

5.2 - Impacto nas despesas com repressão policial

No que tange a despesas com repressão policial, calcular o quantum afeto à ocorrência de crimes relativos a drogas e, em especial, à cannabis, é também bastante difícil. Na tentativa de apurar tais despesas, tomaremos por base o orçamento executado (despesas empenhadas) pela Secretaria de Segurança/SSP-PI, pela Polícia Militar/PM-PI e pela Polícia Civil do estado do Piauí/PC-PI¹⁵ no exercício de 2019 na função 06 – Segurança Pública.

Limitaremos ainda o escopo do cálculo às despesas correntes do grupo de natureza de despesa 31 – Pessoal e Encargos Sociais, correspondentes à folha de pessoal, e que totalizaram R\$ 869,6 milhões, e às despesas do grupo 33 – Outras Despesas Correntes, restringindo, porém, no que diz respeito a esse grupo de despesas, àquelas realizadas na subfunção 181 – Policiamento, que foram de R\$ 60,8 milhões.¹⁶

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais não podem ser simplesmente suprimidas, porém a força policial destacada para o combate e repressão dos crimes relacionados à cannabis, no caso de sua legalização, poderá ter sua atuação realocada para combater outros crimes, inclusive os relativos a outras substâncias proibidas. Isso poderia aliviar o déficit no efetivo das forças policiais do estado, fato evidenciado em inspeção do Exército, que apontou que isso acarreta uma atuação limitada por parte das forças policiais.¹⁷

¹⁴ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/brasil-tem-menor-gasto-de-custeio-com-presidios-da-america-latina-2/>> Acesso em: 23 mai. 2020.

¹⁵ Decidimos excluir do cálculo as despesas da função 06 – Segurança Pública com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Piauí e com a Secretaria de Defesa Civil, em razão de sua atuação mais singular no contexto da segurança pública, não relacionada diretamente ao combate ou investigação de crimes.

¹⁶ Fonte: Balanço Geral do Estado do Piauí – Despesa por Função, Subfunção e Programa – Por Unidade Gestora – Consolidado (Anexo), disponível em: <<https://portal.sefaz.pi.gov.br/balanco/2019/Anexos1.html>> Acesso em 20 mai. 2021.

¹⁷ Informação disponível em: <http://www.2bec.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=535:inspecao-do-comandante-da-10-regiao-militar-as-organizacoes-militares-do-estado-do-piaui&catid=73&Itemid=148> Acesso em: 19 mai. 2021.

Analisando todo o contexto de repressão à criminalidade podemos inferir que as despesas da segurança pública impactadas pela repressão às drogas não se limitam especificamente ao combate do tráfico e ao uso indevido de entorpecentes. Segundo o então Secretário de Segurança do Estado do Piauí, em notícia a respeito da criação de uma Superintendência Estadual de Repressão ao Narcotráfico, “a maior parte dos crimes está relacionado [sic] a entorpecentes. O vício e o lucro desse mundo levam pessoas a cometerem furtos, grandes assaltos, homicídios”¹⁸.

Porém, adotaremos uma postura conservadora no cálculo para destacar do montante de despesas executado o valor que seria correspondente à repressão dos crimes ligados à cannabis, tomando por base o mesmo critério utilizado para estimar o custo no sistema prisional, considerando, assim, que os crimes de drogas representam 26% do total de incidência de crimes enfrentados na atuação policial do estado e que os usuários de cannabis representam 69% do número de usuários de substâncias ilícitas.

Tabela 3 – ESTIMATIVA DE DESPESAS COM REPRESSÃO POLICIAL A CRIMES RELACIONADOS COM CANNABIS NO PIAUÍ

Despesa anual com pessoal executada pela SSP-PI, PM-PI e PC-PI (2019)	R\$ 869,6 milhões
Despesa com pessoal na repressão de crimes relacionados a drogas (26%)	R\$ 226,1 milhões
Despesa com pessoal na repressão de crimes relacionados à cannabis (69%)	R\$ 156 milhões
Despesas anual com policiamento executada pela SSP-PI, PM-PI e PC-PI (2019)	R\$ 60,8 milhões
Despesa com policiamento na repressão de crimes relacionados a drogas (26%)	R\$ 15,8 milhões
Despesa com policiamento na repressão de crimes relacionados à cannabis (69%)	R\$ 10,9 milhões

Fonte: Elaboração dos Autores

5.3 - Impacto nas despesas com processos judiciais

Já despesas com processos judiciais são também apontadas como um dos maiores custos da política proibicionista. Para apurar tais despesas, tomaremos por base o orçamento executado pelo Judiciário do Piauí no exercício de 2019, que foi de R\$ 691,2 milhões.

Segundo dados do CNJ (2016), os crimes de tráfico ilícito e uso indevido de drogas figuram como 10º assunto mais demandado pelas Justiças Estaduais, representando 1,76% das demandas. Aplicaremos o percentual de 69% que representa o número de usuários de cannabis em relação a todos usuários de substâncias ilícitas para destacar as despesas a ela afetas.

Tabela 4 – ESTIMATIVA DE DESPESAS COM PROCESSOS JUDICIAIS DE CRIMES RELACIONADOS COM CANNABIS NO PIAUÍ

Despesas anual executada pelo Poder Judiciário (2019)	R\$ 691,2 milhões
Percentual de processos judiciais relacionados a drogas	1,76%
Despesas com processos judiciais relacionados a drogas	R\$ 12,2 milhões
Despesas com processos judiciais relacionados à cannabis (69%)	R\$ 8,4 milhões

Fonte: Elaboração dos Autores

¹⁸ Conforme noticiado no site da SSP-PI. Disponível em: <<http://www.ssp.pi.gov.br/noticia.php?id=3828>> Acesso em: 20 mai. 2021.

As despesas com processos judiciais devem ter um impacto ainda maior se for apurado o valor de recursos do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado do Piauí gasto com as ações judiciais referentes à cannabis. Entretanto, não foi possível apurar quantitativamente essa atuação, o que inviabilizou a estimativa.

Além destas despesas, a legalização da cannabis poderá impactar nos custos de tratamento dos usuários e dependentes no sistema de saúde. Ocorre que o levantamento desse impacto depende de vários fatores, como, por exemplo, as consequências no consumo de outras substâncias consideradas ilícitas, tais como opiáceos, ou no uso de álcool ou de tabaco.

Estudo Canadense (HAJIZADEH, 2016) apontou que os impostos arrecadados com a legalização da cannabis poderiam ser gastos em programas de educação pública e promoção da saúde. Porém alertou para a necessidade do Governo manter a droga fora do alcance de menores e aumentar a conscientização e o conhecimento sobre os efeitos nocivos dela. Já Crépault (2018), analisando o caso canadense, sugeriu que governo regule a cannabis de uma maneira que considere a saúde e o bem-estar à frente das receitas públicas.

Em razão da complexidade das variáveis e de seus efeitos sobre o mercado de drogas e da falta de parâmetros para se estabelecer um cálculo não poderemos concluir qual será o impacto da legalização da cannabis nas despesas com saúde.

05 CONCLUSÃO

A descriminalização da cannabis depende de ato normativo federal, que pode ser uma lei ou mesmo ato infraregal no âmbito do Ministério da Saúde que atualize a lista de substâncias e plantas proscritas contidas no Anexo I da Portaria SVS/MS nº 344, de 12 de maio de 1998.

A sua legalização teria um impacto significativo nas finanças públicas do estado do Piauí, principalmente em um contexto de crise econômica agravada pela pandemia da Covid-19, em razão da qual o país vem sofrendo com a queda de arrecadação, em valores reais, e o aumento de despesas, sobretudo para enfrentamento dos efeitos da pandemia.

No âmbito das receitas de impostos do estado, estima-se que caso fosse legalizada, a comercialização de cannabis poderia render uma arrecadação de R\$ 46,1 milhões com ICMS. E, em um cenário de aumento da demanda por produtos dela derivados, situação que ocorreu em países como o Canadá após a legalização, a arrecadação a título de ICMS seria de até R\$ 59,5 milhões.

Essa arrecadação do ICMS pode ser ainda maior se houver a fabricação de produtos derivados da cannabis no território estadual, caso em que também se configuraria fato gerador do imposto.

O Piauí ainda contaria com um incremento nas receitas provenientes do Fundo de Participação do Estado, tendo em vista que a produção e comercialização de produtos à base de cannabis estariam sujeitas à incidência de tributos federais, dentre os quais, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja parcela de suas receitas é repartida com estados e municípios.

No âmbito das despesas públicas, a descriminalização da cannabis poderia impactar na redução de dispêndios com o sistema prisional, em um valor anual estimado de R\$ 22,68 milhões, tendo em vista que os encarcerados pela prática de crimes exclusivamente a ela relacionados poderiam ser postos em liberdade.

No que tange às despesas com segurança pública, a força policial destacada para o combate e repressão dos crimes relacionados à cannabis, no caso de sua legalização, poderia ter sua atuação realocada para combater outros crimes, em um impacto anual nas despesas com pessoal da ordem de R\$ 156 milhões, o que poderia atenuar o déficit de efetivo policial das corporações. As despesas com policiamento poderiam ser atenuadas com um impacto anual de R\$ 10,9 milhões.

Haveria também impacto nas despesas com processos judiciais, no valor anual de R\$ 8,4 milhões, considerando apenas as relativas ao Poder Judiciário. O valor deve ser maior se contabilizado o impacto nas despesas do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, porém, não foi possível estima-lo.

Ao todo, somando-se o incremento nas receitas com a redução ou realocação de despesas em decorrência da descriminalização da cannabis, estimamos um impacto anual nas finanças públicas do estado do Piauí de aproximadamente R\$ 257,5 milhões.

Tabela 5 – **QUADRO RESUMO DO IMPACTO ESTIMADO DA LEGALIZAÇÃO DA CANNABIS NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO PIAUÍ**

Valor total arrecadado com ICMS sobre cannabis no Piauí por ano	R\$ 46,1 milhões
Valor total arrecadado com ICMS sobre cannabis no Piauí por ano com aumento de demanda	R\$ 59,5 milhões
Custo anual estimado com presos por prática de crimes relacionados à cannabis	R\$ 22,68 milhões
Despesa com pessoal na repressão de crimes relacionados à cannabis	R\$ 156 milhões
Despesa com policiamento na repressão de crimes relacionados à cannabis	R\$ 10,9 milhões
Despesas com processos judiciais relacionados à cannabis	R\$ 8,4 milhões
TOTAL DO IMPACTO NAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS COM INCREMENTO DA DEMANDA	R\$ 257,5 milhões

Fonte: Elaboração dos Autores

Se o intuito da proibição da cannabis é coibir seu consumo, podemos afirmar que a criminalização de seu cultivo e comercialização, mesmo com a gravidade das penas impostas, não impediu o fato de ela ter se tornado a substância ilícita mais consumida no país, dado que aproximadamente 11,8 milhões de brasileiros já a experimentaram e que é utilizada, em uma prevalência mensal, por aproximadamente 2,2 milhões de indivíduos, número substancialmente maior, em pelo menos cinco vezes, do que a de quaisquer outras substâncias (BASTOS, 2017).

A legislação brasileira evoluiu ao permitir a fabricação, importação, comercialização, monitoramento, fiscalização prescrição e dispensação de produtos industrializados contendo como ativos derivados vegetais ou fitofármacos da cannabis de produtos derivados da cannabis para uso medicinal.

Entretanto, a criminalização do cultivo da planta cannabis sativa, mesmo para fins medicinais acaba por penalizar os pacientes que precisam de medicamentos produzidos

com seus derivados, pois ao se proibir o cultivo da planta em território brasileiro, os medicamentos e/ou insumos de produção são obrigatoriamente importados, com impacto no preço final, sujeito ainda à variação cambial.

Em um contexto de crise econômica mundial, o Brasil, que tem um enorme potencial de produção agrícola, acaba por deixar de explorar um mercado que cresce mundialmente e que poderia ser uma nova fonte de receitas públicas para ser um importador de insumos e medicamentos.

Portanto, do ponto de vista das finanças públicas, ilustrado na análise do cenário piauiense, concluímos que a descriminalização da cannabis seria benéfica, sobretudo se levarmos em conta que a proibição de seu cultivo e comercialização não impede o seu consumo em larga escala, mas prejudica os pacientes que precisam fazer uso de medicamentos dela derivados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 9.ed. São Paulo: Método, 2015.

ANVISA. **Anvisa simplifica importação de Canabidiol**. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/noticias?p_p_id=101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_groupId=219201&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_urlTitle=anvisa-simplifica-importacao-de-canabidiol&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_assetEntryId=5757220&_101_INSTANCE_FXrpx9qY7FbU_type=content> Acesso em 20 jun. 2020.

BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro et al. (Org.). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, Apr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos Delitos e Das Penas**. 1738 – 1794. Tradução: Paulo M. Oliveira. 2. Ed. São Paulo: Edipro, 2015.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em 22 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 22 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964**. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54216-27-agosto-1964-394342-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 22 mai. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101 de 05 de maio de 2000**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm> Acesso em 22 jun. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em 22 mai. 2020.

CNJ. **Justiça em números 2016: ano-base 2015.** Brasília: CNJ, 2016.

CNJ. **Justiça em números 2019: ano-base 2018.** Brasília: CNJ, 2019.

CREPALDI, Silvio; CREPALDI, Guilherme. **Orçamento público. Planejamento, elaboração e Controle.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CRÉPAULT, Jean-François. "Cannabis Legalization in Canada: Reflections on Public Health and the Governance of Legal Psychoactive Substances." **Frontiers in public health** vol. 6 220. 6 Aug. 2018. Disponível em:<10.3389/fpubh.2018.00220>

DUARTE, Paulina C.A.V; STEMPLIUK, V.A; e BARROSO, Lúcia P. **Relatório Brasileiro sobre Drogas**, 2009. Disponível em: <<http://www.escs.edu.br/arquivos/DrogasResumoExecutivo.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2020.

FRIEDMAN, Milton. **Prohibition and Drugs.** Newsweek, 1 May 1972, p. 104 HARADA, Kiyoshi Harada. **Direito Financeiro e Tributário.** 9ª ed. São Paulo: Juspodium, 2017.

HAJIZADEH, Mohammad. "Legalizing and Regulating Marijuana in Canada: Review of Potential Economic, Social, and Health Impacts." **International journal of health policy and management** vol. 5,8 453-456. 1 Aug. 2016. Disponível em: <10.15171/ijhpm.2016.63>

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação, 2020.** Disponível em:<<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>> Acesso em: 20 jun. 2020.

LARANJEIRA, Ronaldo et al. **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD) – 2012.** São Paulo: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD), UNIFESP, 2014. Disponível em: <<http://inpad.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Lenad-II-Relat%C3%B3rio.pdf>> Acesso em: 08 mai. 2020.

MILITÃO, Eduardo. **Tráfico de droga move R\$ 17 bi por ano.** UOL, 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/12/21/trafico-de-droga-move-r-17-bi-por-ano-diz-general-que-defende-legalizacao.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em 23 mai. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria/SVS nº 344, de 12 de maio de 1998.** Aprova o Regulamento Técnico sobre substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial. Publicada em DOU nº 91 de 15 de maio de 1998.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC Nº 327, de 9 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, a dispensação, o monitoramento e a fiscalização de produtos de Cannabis para fins medicinais, e dá outras providências. DOU nº 239 de 11 de dezembro de 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução da Diretoria Colegiada - RDC Nº 335, de 24 de janeiro de 2020.** Define os critérios e os procedimentos para a importação de Produto derivado de Cannabis, por pessoa física, para uso próprio, mediante prescrição de profissional legalmente habilitado, para tratamento de saúde. DOU nº 18 de 27 de janeiro de 2020.

OECD. **Global economy faces a tightrope walk to recovery.** 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/newsroom/global-economy-faces-a-tightrope-walk-to-recovery.htm>> Acesso em: 22 jun. 2020.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público, AFO e LRF.** 6. ed. São Paulo: Método, 2016.

PIAUI. **Lei nº 4.257, de 06 de janeiro de 1989.** Disponível em: < <https://portal.sefaz.pi.gov.br/siteantigo/index.php/leis?start=80>> Acesso em: 12 mai. 2020.

RAND CORPORATION. **What America's Users Spend on Illegal Drugs: 2000-2010.** Fev. 2014. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR534.html> Acesso em: 14 mar. 2020.

REIS, Heraldo. **Lei n.º 4.320 Comentada.** IBAM, 35. ed, 2016.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2017.

SENAD. **II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil-2005.** São Paulo: CEBRID/UNIFESP, Secretaria Nacional Antidrogas- SENAD. 2006. Disponível em: <<http://www.cebrid.com.br/ii-levantamento-domiciliar-2005>>. Acesso em: 08 mar. 2020.

STATISTICS CANADA. **National Cannabis Survey, first quarter 2019,** 2019. Disponível em: <<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190502/dq190502a-eng.htm>> Acesso em: 13 mai. 2020.

STN. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7 Ed., 2017.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. **Impacto econômico da Legalização das drogas no Brasil**. Estudo. Câmara dos Deputados, 2016.

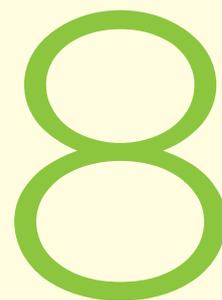
UNODC. **Multilingual Dictionary of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Under International Control**, 2007. Disponível em: < <https://www.unodc.org/documents/scientific/-%20Part%20One%20ALL.pdf>> Acesso em 13 mai. 2020.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Recommended Methods for the Identification and Analysis of Cannabis and Cannabis Products**. MANUAL FOR USE BY NATIONAL DRUG ANALYSIS LABORATORIES. Nova York: United Nations Publication, Sales No. E.09.XI.15, 2009.

UNODC. **World Drug Report 2019**. United Nations publication. Sales No. E.19.XI.8

USA. **Marijuana Tax Data**. Disponível em <www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data> Acesso em 22 jun. 2020.

WARBURTON, Clark. **The economic results of prohibition**. New York: Columbia Press, 1932.



O NOVO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS POLICIAIS MILITARES

*The new social protection
system for military police*

Alex Sandro Lial Sertão

O NOVO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS POLICIAIS MILITARES

The new social protection system for military police

Alex Sandro Lial Sertão

Graduado em Direito (UFPA)
Especialista em Direito Público (CEUT)
Auditor de Controle Externo (TCE-PI)
Professor/ Palestrante

01

A UNIÃO ESTABELECE AS REGRAS GERAIS DE INATIVAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES DOS ESTADOS:

1. Com a aprovação da Reforma da Previdência, por meio da publicação da Emenda Constitucional nº 103/19, o art. 22, XXI da Constituição Federal de 1988, ganhou nova redação, passando a estabelecer que agora a União passaria a ter a competência privativa para legislar sobre as inativações e pensões nas Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.
2. Antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/19, e nos termos do § 1º do art. 42, combinado com o inciso X do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, cabia à lei estadual específica dispor sobre as condições de transferência dos militares estaduais para a inatividade, desde que não estabelecessem direitos e condições superiores às previstas para os militares das Forças Armadas.
3. Agora, porém, cabe somente à União traçar regras gerais relacionadas a requisitos para a transferência para reserva remunerada, concessão de pensão militar e alíquotas a serem praticadas para o custeio do sistema protetivo dos militares componentes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros dos Estados membros.
4. Significa dizer que agora, as regras gerais de inatividade aplicadas aos militares dos Estados deverão guardar paridade, na acepção ampla do termo, com às regras aplicadas aos militares das Forças Armadas. Assim, sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as regras gerais de inatividade, pensão

militar e alíquotas dos militares dos Estados deverão ser ajustadas para manutenção da simetria com as regras federais, sendo proibida a instituição de disposições divergentes que venham a repercutir nos benefícios destinados aos militares estaduais. Destarte, a partir deste momento, as Polícias Militares dos Estados membros, mais do que nunca, encontram-se atreladas à legislação aplicável aos militares das Três Armas, não podendo dela se distanciar.

5. Obviamente, a legislação específica local continua podendo dispor sobre direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e outras situações especiais dos militares estaduais. Porém, regras gerais de inativação passam a ser estabelecidas privativamente pela União, conforme lhe autoriza a nova redação emprestada ao art. 22, XXI da CF/88.

02

O NOVO ARTIGO 24 DO DECRETO-LEI Nº 667/69:

6. E para a efetiva implantação do novo comando insculpido no inciso XXI do art. 22 da CF/88, foi publicada, no dia 17/12/2019, a Lei Federal nº 13.954, que estabeleceu o novo Sistema de Proteção Social dos Militares, trazendo muitas novidades, sobretudo em relação às regras de custeio, inativação e pensão para os militares das Forças Armadas, inserindo neste contexto, as Polícias Militares estaduais.
7. A mencionada lei federal alterou inúmeras normas que preveem direitos e deveres aos militares. Dentre elas, podemos destacar a Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos militares), a Lei nº 3.765/60 (Que dispõe sobre as pensões militares) e, sobretudo, o Decreto-Lei nº 667/69 (Que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências). Agora, mais do que antes, estas leis terão direta implicação no custeio, na inativação e na pensão dos policiais militares dos Estados membros.
8. Com as modificações nas normas acima esposadas, ficou realçado que os militares têm agora direito a um amplo sistema de proteção social que se constitui em um conjunto integrado de direitos, serviços e ações permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, tudo na forma do que dispõe o recém criado art. 50-A da Lei 6.880/80.
9. Pois bem, nesta linha de raciocínio, é extremamente importante o estudo da nova estrutura do art. 24 do Decreto-Lei nº 667/69, que nada mais é do que o dispositivo que apresenta aos policiais militares estaduais, todo o novo arcabouço legal de sua inativação. Agora, dentre outras questões, o mencionado dispositivo estabelece: a) novos requisitos de elegibilidade para a inativação dos militares estaduais; b) regras de direito adquirido; c) regras de transição; d) critérios de cálculo e reajuste para a remuneração de inatividade; e) novas alíquotas para o custeio das pensões e da própria inativação do militar; f) contagem recíproca de tempo; g) regras de cálculo, reajuste, rol de beneficiários da pensão militar, etc.
10. O Decreto-Lei nº 667/69, é uma norma muito antiga, editada à época do Regime Militar, mas que ainda se encontra em vigor, e tem como missão reorganizar as

Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados. Este Decreto-Lei sempre foi responsável pelo liame e conexão das Polícias Militares com as Forças Armadas.

11. Historicamente, as Polícias Militares, que são instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, bem como os Corpos de Bombeiros militares, sempre foram consideradas forças auxiliares e reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceberem retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército (art. 13, §4º da Constituição Federal de 1967). E dentro deste espírito, o Decreto-Lei nº 667/69, foi editado com a missão de, na prática, balizar e limitar os direitos dos policiais militares, não permitindo que estes pudessem ter condições superiores às previstas aos militares das Forças Armadas.
12. E para bem ilustrar esta questão, basta fazermos uma breve leitura do art. 27 do referido Decreto-Lei, que dispõe: “em igualdade de posto e graduação os militares das Forças Armadas em serviço ativo e da reserva remunerada têm precedência hierárquica sobre o pessoal das Polícias Militares”. Significa dizer que um capitão das Forças Armadas, mesmo inativo, tem precedência hierárquica sobre um capitão da Polícia Militar de qualquer ente federativo. E tal regra continua em vigor.
13. Portanto, conforme afirmado acima, a antiga redação do art. 24 do Decreto-Lei 667/69, que trata da reorganização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, estabelecia que os direitos, vencimentos, vantagens e regalias do pessoal, em serviço ativo ou na inatividade das Polícias Militares constariam de legislação especial de cada Unidade da Federação, não sendo permitidas condições superiores às que, por lei ou regulamento, fossem atribuídas ao pessoal das Forças Armadas. Desta forma, era permitido aos Estados legislar sobre inativação de militares estaduais desde que não garantissem condições e direitos superiores aos oferecidos aos militares das Forças Armadas. Excepcionava-se apenas os cabos e soldados das Polícias Militares, que poderiam, em relação aos vencimentos, vantagens e idade-limite para permanência no serviço ativo, ter condições superiores aos militares das Forças Armadas. Com a reforma, entretanto, a exceção para cabos e soldados foi extinta, não estando mais prevista na nova redação do art. 24.
14. E reiterando o que já afirmamos linhas acima, embora os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares dos Estados ainda possam ser estabelecidos por meio de leis específicas dos entes federativos, agora, com o advento da Lei Federal nº 13.954/19, o art. 24 do Decreto-Lei 667/69, foi bastante ampliado, passando a estabelecer novas normas gerais relativas à inatividade, pensão e custeio para os militares estaduais, tudo agora simetricamente atrelado à legislação aplicável aos militares das Forças Armadas.
15. O novo art. 24 do Decreto-Lei nº 667/69, agora acrescido do art. 24-A até o art. 24-J, é, sem sombra de dúvidas, um dos dispositivos mais importantes para os policiais militares estaduais, na medida em que estabelece um novo arcabouço jurídico protetivo. A atenção à nova redação do art. 24 do Decreto-Lei nº 667/69, da letra A à J, é, portanto, fundamental para a compreensão do novo Sistema de Proteção Social

estabelecido para os militares componentes das Polícias Militares estaduais.

16. Desta forma, como já ressaltado, nenhuma legislação, de qualquer ente federativo, poderá agora dispor de forma divergente dessas novas normas gerais de inativação criadas para os militares estaduais, e elencadas no novo art. 24 do Decreto-Lei 667/69, em razão da redação dada pela Lei Federal nº 13.954/19.

03

A INATIVIDADE REMUNERADA

17. Assim sendo, podemos iniciar o elenco de novidades do Sistema de Proteção Social dos militares estaduais, apresentando o novo art. 24-A do Decreto-Lei 667/69, que estabelece que a remuneração dos policiais militares na inatividade, será calculada com base na remuneração do posto ou da graduação do militar por ocasião da sua transferência para a inatividade remunerada, a pedido. Até aí, trata-se de regra semelhante ao que já era previsto nas legislações estaduais, visto que, o policial militar, ao se transferir para a reserva remunerada, tinha sua remuneração de inatividade calculada com base na remuneração de seu posto ou graduação.
18. Assim, a base para o cálculo da remuneração na inatividade do policial militar será a sua remuneração no posto ou graduação que ocupar no momento em que se inativar. A partir desta base, a remuneração na inatividade poderá ser integral ou proporcional.
19. Agora, a remuneração na inatividade será integral desde que o militar cumpra tempo mínimo de 35 anos de serviço, dos quais, pelo menos 30 anos precisam ser exercidos em atividade de natureza militar. Destarte, a partir desta nova regra, os militares estaduais precisarão cumprir mais 5 anos de tempo de serviço, uma vez que grande parte dos entes federativos estabelecia, em lei, como tempo mínimo para inativação com remuneração integral, o cumprimento de apenas 30 anos de serviço. Agora, o policial militar não mais poderá se transferir a pedido, com remuneração integral, antes de cumprir 35 anos de tempo de serviço, dentre os quais, ao menos 30, precisarão ser exercidos em atividade de natureza militar.
20. No âmbito dos Estatutos das Polícias Militares estaduais, considera-se como atividade de natureza militar, em regra, o desempenho de cargo, comissão, encargos, incumbência, missão, serviço, atividades policiais militares ou consideradas de natureza policial-militar, nas organizações policiais-militares, bem como em outros órgãos estaduais ou federais, quando previsto em lei ou regulamento.
21. Reiterando a explicação, boa parte dos maioria dos entes federativos previa, em seus estatutos militares, um tempo mínimo de apenas 30 anos de serviço para que o militar estadual pudesse, a pedido, se inativar com remuneração integral. Contudo, a partir de agora, o militar estadual não mais terá direito a remuneração integral, antes de completar 35 anos de serviço, e desde que 30 anos sejam de atividade de natureza militar. Só assim, agora, o militar poderá se inativar a pedido, com remuneração integral, tendo como base seu posto ou graduação no momento da transferência para a reserva remunerada.

22. Frise-se que esta novidade de se exigir pelo menos 30 anos de atividade de natureza militar dentro dos 35 anos de serviço, torna mais difícil o alcance do benefício para quem ingressou na Polícia Militar trazendo tempo de contribuição em atividade civil, vertido para o RGPS ou RPPS.
23. Significa dizer que, destes 35 anos, somente 5 poderão ser de atividade externa à atividade militar. Imagine, portanto, um cidadão que já tinha 10 anos de tempo de contribuição junto ao INSS e ingressa na Polícia Militar de um determinado Estado. Neste caso, ao invés de cumprir mais 25 anos de tempo de serviço para completar os 35, terá, na verdade, que cumprir mais 30 anos, pois dos 10 anos que trouxe do RGPS, nenhum é de atividade de natureza militar. Assim, terá que contribuir, ao todo, por longos 40 anos, somando os 10 anos de RGPS averbados e os 30 de atividade de natureza militar que terá que cumprir.
24. Caso, entretanto, o militar estadual se transfira, a pedido, para a reserva remunerada, sem atingir os 35 anos de tempo de serviço, terá, em regra, direito a uma remuneração proporcional, com base em tantas quotas de remuneração do posto ou da graduação quantos forem os anos de serviço.
25. Verifica-se, então, que a regra possibilita que o militar estadual se transfira para a reserva remunerada, a pedido, sem ter necessariamente alcançado 35 anos de tempo de serviço. Nestes casos, a remuneração na inatividade será calculada proporcionalmente, levando-se em conta quantas quotas o militar conseguiu reunir pelos anos de serviço que conseguiu cumprir, caso não tenha alcançado, no mínimo, 35 anos de tempo de serviço. Destarte, em um exemplo, se o militar cumpriu apenas 30 anos de serviço até uma eventual transferência de ofício ou reforma, terá uma proporcionalidade de 30/35 anos de quotas de remuneração.
26. Portanto, segundo o disposto no art. 24-A, os policiais militares se transferirão para a reserva remunerada, a pedido, com remuneração integral, desde que tenham alcançado 35 anos de serviço, dentre os quais, 30 anos precisam ser de atividade de natureza policial. Para os que se transferirem, a pedido, sem alcançar o mínimo de 35 anos de serviço, sua remuneração de inatividade será proporcionalizada por quantas cotas corresponderam aos anos de serviço que conseguiu cumprir. A regra, entretanto, não deixa claro como se daria esta transferência para a reserva remunerada, a pedido, com tempo inferior a 35 anos de tempo de serviço.
27. Vale destacar, a título de curiosidade, que o tempo de serviço exigido para os militares das Forças Armadas também foi majorado para 35 anos, a teor da nova redação dada ao art. 97 da Lei nº 6.880/80, pela Lei nº 13.954/19. Assim, a transferência para a reserva remunerada, a pedido, será concedida ao militar federal de carreira que contar, no mínimo, 35 anos de serviço, desde que, no mínimo, 30 sejam de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas, para as praças e para os oficiais formados na Escola Naval, na Academia Militar das Agulhas Negras, na Academia da Força Aérea, no Instituto Militar de Engenharia, no Instituto Tecnológico de Aeronáutica e em escola ou centro de formação de oficiais oriundos de carreira de praça. Já para os demais oficiais, deverá ser cumprido um tempo mínimo de 25 anos de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas.
28. E ainda a respeito dos militares das Forças Armadas, a nova redação do inciso II do art. 50 da Lei 6.880/80, estabelece que o provento será calculado com base no soldo integral do posto ou da graduação, quando o militar federal contar com mais de 35

anos de serviço; ou quando atingir a idade-limite de permanência em atividade no posto ou na graduação; ou por estar enquadrado em uma das hipóteses previstas nos incisos VIII ou IX do caput do art. 98 desta Lei; ou por ter sido incluído em quota compulsória unicamente em razão do disposto na alínea “c” do inciso III do caput do art. 101.

29. Por sua vez, o inciso III do mesmo art. 50 da Lei nº 6.880/80, estabelece que o provento será calculado proporcionalmente com base em tantas quotas de soldo do posto ou da graduação quantos forem os anos de serviço, até o limite de 35 anos, quando o militar das Forças Armadas tiver sido abrangido pela quota compulsória, ressalvado o disposto na alínea “d” do inciso II do caput deste artigo.
30. Mas voltemos ao policial militar estadual. Em caso de reforma por invalidez decorrente do exercício da atividade militar ou em razão dela, sua remuneração na inatividade será integral, calculada com base na remuneração do posto ou da graduação que possuir por ocasião da reforma. Destarte, qualquer invalidez decorrente do exercício da atividade militar, que resulte na sua reforma, lhe dará direito a uma remuneração de inatividade integral e não proporcional, tendo como base a remuneração do posto ou graduação que ocupava. Este direito já era previsto nos Estatutos das Polícias Militares estaduais, e foi mantido na presente reforma.
31. E tomando por base a legislação das Polícias Militares estaduais, podemos destacar como exemplo de reforma por invalidez decorrente do exercício da função militar ou em razão dela: a) o ferimento recebido em campanha ou na manutenção da ordem pública; b) a enfermidade contraída em campanha ou na manutenção da ordem pública, ou enfermidade cuja causa eficiente decorra de uma dessas situações; c) o acidente em serviço; d) a doença, moléstia ou enfermidade adquirida em tempo de paz, com relação de causa e efeito a condições inerentes ao serviço; e) a tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, mal de Parkinson, pênfigo, espondiloartrose aquilante, nefropatia grave e outras moléstias que a lei indicar com base nas conclusões da medicina especializada.
32. Por outro lado, se a reforma por invalidez não guardar relação de causa e efeito com o exercício da função militar ou em razão dela, o provento será calculado proporcionalmente, com base em tantas quotas de remuneração do posto ou da graduação quantos forem os anos de serviço, até o limite de 35 anos.
33. E ainda segundo o art. 24-A do Decreto-Lei nº 667/69, a remuneração do militar na inatividade é irredutível e deve ser revista paritária e automaticamente na mesma data da revisão da remuneração dos militares da ativa. O objetivo é preservar o valor da remuneração de inatividade equivalente à remuneração do militar da ativa do correspondente posto ou graduação. Assim, sem distinção, militares ativos e inativos terão valores iguais de remuneração quando pertencentes à mesma patente. Trata-se, portanto, da manutenção do direito à paridade plena.
34. Quando a transferência para a reserva remunerada ocorrer de ofício, em razão do policial militar atingir a idade-limite do posto ou graduação, se prevista na legislação estadual, deverá ser observado como parâmetro mínimo a idade-limite estabelecida para os militares das Forças Armadas do correspondente posto ou graduação.
35. Desta forma, a idade-limite estabelecida para os militares das Forças Armadas

servirá como parâmetro mínimo. Assim, nenhuma legislação estadual poderá mais estabelecer um limite etário de permanência no serviço ativo diferente das idades estabelecidas para os militares da União. Se isto ocorrer, necessário será a adequação da idade-limite estadual à idade-limite federal.

36. O art. 98, I da Lei 6.880/80, com redação dada pela Lei nº 13.954/19, estabelece para os militares das Forças Armadas, quais são as idades-limite de permanência no serviço ativo, que darão ensejo à transferência de ofício para a reserva remunerada. E, a partir de agora, estas serão as idades-limite que as Polícias Militares estaduais deverão observar na transferência de ex-officio de seus militares.
37. Além disso, a transferência para a reserva remunerada, de ofício, por inclusão do militar estadual em quota compulsória, se prevista, deverá ser disciplinada por lei do ente federativo. A quota compulsória destina-se a assegurar a renovação, o equilíbrio, a regularidade de acesso e a adequação dos efetivos das corporações militares. Dessa forma, para se assegurar um determinado número de vagas para promoções, quando este número não tenha sido alcançado com as vagas ocorridas durante o ano-base anterior, aplica-se a quota compulsória sobre alguns militares, que os levará obrigatoriamente à inatividade, abrindo vagas para que os demais ascendam na carreira. Destarte, a legislação obriga que uns se inativem para que outros possam ser promovidos. Nem todos os Estados, entretanto, possuem esta previsão em suas legislações.
38. Vale ressaltar que, a teor do que dispõe o art. 5º da Instrução Normativa nº 05, de 15/01/2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/Secretaria de Previdência, que estabelece orientações a respeito das novas normas gerais de inatividade dos militares estaduais, tanto a transferência para a reserva remunerada, de ofício, por atingimento da idade-limite do posto ou graduação, quanto por inclusão em quota compulsória, deverão seguir a mesma sistemática agora estabelecida para a transferência para a reserva remunerada a pedido.
39. Significa dizer, por exemplo, que a remuneração de inatividade do militar estadual que alcançar a idade-limite em seu posto ou graduação será calculada com base na remuneração do posto ou da graduação que possuía por ocasião dessa transferência. E será integral, desde que tenha cumprido o tempo mínimo de 35 anos de serviço, dos quais, no mínimo 30 de exercício em atividade de natureza militar. Por outro lado, será proporcional, com base em tantas quotas de remuneração do posto ou da graduação quantos forem os anos de serviço, se, ao atingir a idade-limite de permanência em atividade, for transferido para a reserva sem atingir o tempo mínimo de 35 anos de serviço.

04

A PENSÃO MILITAR

40. Com relação à pensão militar, o art. 24-B, do Decreto-Lei 667/69, também estabeleceu novas normas gerais que devem ser observadas pelos Estados.
41. A reforma estabeleceu que a pensão militar deverá ter igual valor ao da remuneração do militar da ativa ou em inatividade. Sem distinções. Portanto, há

integralidade na pensão, já que não se aplica redutores como ocorre na pensão concedida aos dependentes de servidores civis. Mantem-se, portanto, na pensão, o mesmo valor da remuneração que o militar percebia antes de falecer, estando ele na ativa ou não.

42. E tal qual a remuneração do militar na inatividade, a pensão militar também é irredutível e deve ser revista automaticamente, na mesma data da revisão das remunerações dos militares da ativa, para preservar o valor equivalente à remuneração do militar da ativa do posto ou graduação que lhe deu origem. Portanto, da mesma forma que ocorre com a remuneração de inativação, a pensão também terá paridade plena com o valor da remuneração do militar da ativa.
43. O rol de beneficiários das pensões deixadas por militares estaduais, deverá agora ser o mesmo estabelecido para os militares das Forças Armadas, e que está elencado no art. 7º da Lei nº 3.765/60. É vedada, portanto, a inclusão de beneficiários outros que não sejam aqueles previstos na legislação das Forças Armadas.
44. O Rol de beneficiários, portanto, passou a ser o seguinte:

- I – cônjuge ou companheiro designado ou que comprove união estável como entidade familiar;
- II – pessoa separada de fato, separada judicialmente ou divorciada do instituidor, ou ex-convivente, desde que perceba pensão alimentícia judicialmente arbitrada;
- III – filhos ou enteados até vinte e um anos de idade ou até vinte e quatro anos de idade, se estudantes universitários ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;
- IV – menor sob guarda ou tutela até vinte e um anos de idade ou, se estudante universitário, até vinte e quatro anos de idade ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;
- V – a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do militar; e
- VI – o irmão órfão, até vinte e um anos de idade ou, se estudante universitário, até vinte e quatro anos de idade, e o inválido, enquanto durar a invalidez, comprovada a dependência econômica do militar.

45. Ressalte-se que a concessão da pensão a cônjuges, companheiros, filhos ou enteados exclui desse direito os pais e o irmão órfão.
46. Já os cônjuges ou companheiros receberão integralmente pensão, salvo se existirem filhos, enteados, pessoas separadas ou divorciadas, ou ainda menor sob guarda ou tutela.
47. E a quota destinada à pessoa separada de fato, separada judicialmente ou divorciada do instituidor, ou ao ex-convivente, desde que perceba pensão alimentícia, corresponderá ao valor da pensão alimentícia judicialmente arbitrada. E após deduzido o montante correspondente ao valor da pensão alimentícia, metade do valor remanescente caberá ao atual cônjuge ou companheiro do instituídos da pensão, e a outra metade será dividida, em partes iguais, entre filhos, enteados ou o menor sob guarda ou tutela. Significa dizer que, em caso de falecimento do militar, o ex-cônjuge ou ex-companheiro que perceba pensão alimentícia, não mais concorrerá em igualdade de condições com os demais dependentes, por ocasião da concessão da pensão por morte.

48. Outro aspecto que teve uma profunda alteração com o advento da Lei Federal nº 13.954/19, foi a forma de contribuição dos militares estaduais ativos, inativos e seus pensionistas. O novel art. 24-C, estabelece que a contribuição dos militares estaduais deverá recair sobre a totalidade da remuneração dos ativos, inativos e pensionistas, adotando-se a mesma alíquota aplicada aos militares das Forças Armadas, cuja receita será destinada ao custeio das pensões e inativação dos militares.
49. Portanto, o dispositivo legal deixa bem claro que, ao contrário do que ocorre nas Forças Armadas, a contribuição dos militares estaduais não custeia apenas a pensão militar, mas também sua própria inativação, o que, aliás, já ocorria há algum tempo. Os militares das Forças Armadas, entretanto, na forma do que estabelece o art. 3º-A da Lei nº 3.765/60, continuam a contribuir apenas para o custeio da pensão militar. Sua inativação continua sendo provida pelo Tesouro.
50. E a teor do que estabelece o novo art. 3º-A da Lei nº 3.765/60, os pensionistas dos militares das forças Armadas também passaram a ter que contribuir com a pensão militar, o que antes não o faziam. Em alguns Estados, entretanto, a legislação já previa contribuição previdenciária para pensionistas de militares, porém, incidente apenas sobre o valor do benefício que excedesse ao teto do RGPS.
51. Assim, os pensionistas dos militares estaduais agora deverão contribuir sobre o valor total da pensão militar e não mais apenas sobre o que exceder ao teto do RGPS, devendo-se aplicar a mesma alíquota adotada para os pensionistas dos militares das Forças Armadas.
52. Desta forma, pela nova regra de custeio, a contribuição para a pensão nas Polícias Militares estaduais incidirá sobre as parcelas que compõem a remuneração na atividade e na inatividade e sobre o valor integral da quota-parte percebida por cada beneficiário da pensão militar. Estas serão as novas bases de cálculo sobre as quais incidirão as novas alíquotas.
53. E com a inclusão do art. 3º-A na Lei 3.765/60, a alíquota de contribuição para o custeio da pensão militar aplicada aos militares das Forças Armadas deixou de ser de 7,5%, e passou a ser de 9,5%, a partir de 1º/01/2020, já com previsão para aumentar para 10,5%, a partir de 1º/01/2021. E assim deve ser observado pelos entes federativos para suas Polícias Militares. Estas serão as novas alíquotas a serem aplicadas aos militares estaduais e seus pensionistas. Ressalta-se, entretanto, que a nova alíquota de 9,5% só pôde ser cobrada após o transcurso da noventena, o que ocorreu em meados do mês de março de 2020. Destarte, as alíquotas até então adotadas pelos Estados para o custeio do sistema protetivo de seus militares não mais poderão ser aplicadas.
54. Portanto, como já estamos em 2020, a atual alíquota para o custeio da pensão militar já é de 9,5%, e será majorada para 10,5%, a partir de 2021. Vale ressaltar que estas alíquotas só poderão ser alteradas pela União e pelos entes federativos a partir de 2025.
55. As novas alíquotas representaram, em tese, perda na arrecadação de receita, na medida em que os Estados já praticavam uma alíquota bem maior do que de 9,5%. A mencionada perda de arrecadação, entretanto, poderá ser compensada, ou não, pelo aumento do tempo de serviço para a transferência para a reserva remunerada.

56. O art. 3º-A da Lei 3.765/60, prevê ainda que, a partir de 1º/01/2020, além da alíquota ordinária para o custeio da pensão militar, as filhas não inválidas que forem pensionistas vitalícias contribuirão extraordinariamente para a pensão militar que recebem, com alíquota de 3%, e os demais pensionistas, cujo instituidor tenha falecido a partir de 29/12/2000 e optado em vida pelo pagamento da contribuição prevista no art. 31 da MP nº 2.215-10/2001, contribuirão com alíquota de 1,5%.
57. Vale ressaltar que o citado artigo 31 da MP nº 2.215-10/2001, refere-se à regra de transição que, à época, assegurou aos militares que, até 29/12/2000, optaram por contribuir com alíquota específica de 1,5%, sobre parcelas que compunham sua remuneração, a manutenção do direito ao pagamento de pensão vitalícia às suas filhas de qualquer condição.
58. Estas regras e alíquotas relativas às contribuições extraordinárias devem ser adotadas pelos entes federativos que, porventura, possuam igual benefício pago às filhas não inválidas que forem pensionistas vitalícias de policiais militares. Esta situação, entretanto, é própria das Forças Armadas.
59. Destarte, é patente a profunda alteração que ocorreu nas normas relacionadas ao custeio das pensões militares nos Estados que agora deverão adotar o regramento federal, tanto em relação à base de cálculo, quanto em relação às alíquotas.
60. Também com a reforma, segundo ainda o art. 24-C, fica previsto que compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva. Destarte, os recursos utilizados para a cobertura de eventuais insuficiências financeiras no sistema de proteção dos militares não possuem natureza contributiva e sim orçamentária, pois não visam propriamente o seu equilíbrio financeiro e atuarial, mas unicamente a manutenção do pagamento dos benefícios, da mesma forma como já é feito com o pagamento da remuneração dos militares em atividade.
61. A nova redação do art. 24-D do Decreto-Lei nº 667/69, estabelece que o ente federativo, por meio de lei específica, deverá dispor sobre outros aspectos locais relacionados à inatividade e à pensão militar que não conflitem com as normas gerais estabelecidas para os militares das Forças Armadas, sendo proibida a ampliação de direitos, porém, com respeito ao direito adquirido dos militares estaduais a se inativarem com base nas regras em vigor antes da reforma, caso tenham implementados os requisitos nelas exigidos. Aqui, mantendo a tradição que já vem desde 1969, reitera-se a vedação de que militares estaduais possuam vantagens superiores às concedidas aos militares das Forças Armadas.
62. E o novo Sistema de Proteção Social dos Militares, conforme estabelece o art. 24-E do Decreto-Lei nº 667/69, deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio, sendo vedada a aplicação da legislação dos RPPS dos servidores públicos civis. Aqui, verifica-se a preocupação do legislador em garantir um amplo arcabouço protetivo ao policial militar e sua família, inserindo, inclusive, serviços relacionados a assistência médico-hospitalar e social. Cada Estado deverá legislar sobre o tema.
63. Ressalte-se que, segundo o que estabelece a Instrução Normativa nº 5/2020, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, embora

sendo proibida a aplicação de legislação dos RPPS para militares estaduais, nada obsta que a unidade gestora do RPPS do ente federativo possa gerir o sistema de proteção social dos militares estaduais, desde que as receitas e despesas sejam segregadas, vedando-se a utilização de recursos previdenciários para finalidades diversas do pagamento de benefícios.

06

O DIREITO ADQUIRIDO

64. E como não poderia deixar de ser, o art. 24-F do Decreto-lei nº 667/69, assegura o direito adquirido na concessão de inatividade remunerada aos militares estaduais, e de pensão militar aos seus beneficiários, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos, até 31/12/2019, os requisitos exigidos pela lei vigente do ente federativo para obtenção desses benefícios, observados os critérios de concessão e de cálculo em vigor na data de atendimento dos requisitos.
65. Assim, os policiais militares que alcançaram os requisitos exigidos na legislação estadual vigente até 31/12/2019, em regra, 30 anos de tempo de serviço, poderão, a qualquer tempo, se inativar a pedido, inclusive com direito ao critério de cálculo existente antes da reforma. O raciocínio também se aplica às pensões militares.
66. Ressalte-se, por fim, que, segundo o art. 26 da Lei Federal nº 13.954/19, a data de 31/12/2019, prevista como parâmetro para o alcance do direito adquirido e aplicação das regras de transição, poderia ser prorrogada para até 31/12/2021, mediante ato do Poder Executivo do ente federativo. Entretanto, esta prorrogação, segundo o artigo, deveria ter ocorrido até o dia 16/01/2020. O ato de prorrogação para o Estado membro que o fez, terá seus efeitos retroagidos à data de publicação da Lei nº 13.954/19, dia 17/12/19. Com isto, visava-se adiar a data de aplicação das novas regras, dilatando o prazo e oportunizando aos militares estaduais mais tempo para conquistarem o direito adquirido a se inativarem pelas regras anteriores à reforma. Servidores civis, infelizmente, não foram contemplados com previsão semelhante na Emenda Constitucional nº 103/19.
64. E como não poderia deixar de ser, o art. 24-F do Decreto-lei nº 667/69, assegura o direito adquirido na concessão de inatividade remunerada aos militares estaduais, e de pensão militar aos seus beneficiários, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos, até 31/12/2019, os requisitos exigidos pela lei vigente do ente federativo para obtenção desses benefícios, observados os critérios de concessão e de cálculo em vigor na data de atendimento dos requisitos.
65. Assim, os policiais militares que alcançaram os requisitos exigidos na legislação estadual vigente até 31/12/2019, em regra, 30 anos de tempo de serviço, poderão, a qualquer tempo, se inativar a pedido, inclusive com direito ao critério de cálculo existente antes da reforma. O raciocínio também se aplica às pensões militares.
66. Ressalte-se, por fim, que, segundo o art. 26 da Lei Federal nº 13.954/19, a data de 31/12/2019, prevista como parâmetro para o alcance do direito adquirido e aplicação das regras de transição, poderia ser prorrogada para até 31/12/2021, mediante ato do Poder Executivo do ente federativo. Entretanto, esta prorrogação, segundo o artigo, deveria ter ocorrido até o dia 16/01/2020. O ato de prorrogação para o Estado membro

que o fez, terá seus efeitos retroagidos à data de publicação da Lei nº 13.954/19, dia 17/12/19. Com isto, visava-se adiar a data de aplicação das novas regras, dilatando o prazo e oportunizando aos militares estaduais mais tempo para conquistarem o direito adquirido a se inativarem pelas regras anteriores à reforma. Servidores civis, infelizmente, não foram contemplados com previsão semelhante na Emenda Constitucional nº 103/19.

07

AS REGRAS DE TRANSIÇÃO

67. E para os militares estaduais que não conseguiram implementar o tempo mínimo exigido pela legislação do ente federativo para fins de inatividade com remuneração integral do correspondente posto ou graduação até o dia 31/12/2019, o art. 24-G do Decreto-Lei nº 667/69, estabelece duas regras de transição:
68. a) Primeira regra de transição: se o tempo mínimo exigido pela legislação era de 30 anos ou menos, o militar deverá cumprir o tempo de serviço faltante para atingir o exigido na legislação do ente federativo, acrescido de 17%. Desta forma, o militar estadual deverá cumprir, a partir de 31/12/2019, o tempo que falta para completar 30 anos de tempo de serviço, acrescido deste pedágio de 17%, que recairá exatamente sobre o tempo faltante. O militar deverá então cumprir mais tempo do que o previsto na regra original, já que pedágio de tempo sempre é um plus a ser cumprido.
69. Vamos a um case: se a legislação estadual exigia 30 anos de tempo de serviço para que o militar se inativasse com remuneração integral, e este tivesse apenas 28 anos de tempo de serviço, até o dia 31/12/2019, deverá então cumprir os 2 anos faltantes, mais 17% desses 2 anos, o que resultará num tempo total de 30 anos e 4 meses de tempo de serviço. Os 4 meses seriam o plus de tempo de serviço (17%) que o militar deverá cumprir além dos 30 anos.
70. Entretanto, não é só isso. Seria bem tranquilo se o cumprimento do pedágio fosse a única exigência da regra de transição. Além do cumprimento deste pedágio de 17%, o militar também terá que comprovar, pelo menos, 25 anos de atividade de natureza militar, que serão acrescidos, a partir de 1º/01/2022, de 4 meses para cada ano de tempo de serviço faltante em relação ao tempo mínimo exigido na legislação do ente federativo, limitado a 5 anos de acréscimo de atividade de natureza militar.
71. A regra é de difícil compreensão, mas pode ser explicada melhor, da seguinte forma: destes 30 anos de tempo de serviço que devem ser cumpridos com o acréscimo do pedágio de 17%, pelo menos, 25 anos deverão ser de atividade de natureza militar. Ocorre que, a partir do dia 1º/01/2022, estes 25 anos de atividade de natureza militar, sofrerão um acréscimo de 4 meses para cada ano de tempo de serviço que faltar para alcançar o tempo mínimo exigido na legislação do ente federativo, isto é, os 25 anos de atividade de natureza militar sofrerão acréscimos de 4 meses por ano, em relação ao tempo que falta para se atingir 30 anos de tempo de serviço. Este acréscimo no exercício da atividade de natureza militar, entretanto, está limitado a, no máximo, 30 anos.
72. Desta forma, se a partir de 1º/01/2022, faltarem 3 anos para o militar atingir 30 anos de tempo de serviço, deveremos multiplicar 3×4 meses = 12 meses. Se faltarem 4 anos, deveremos multiplicar 4×4 meses = 16 meses. Se faltar 1 ano, deveremos multiplicar

- 1 x 4 meses = 4 meses. Se faltar 8 anos, devermos multiplicar 8 x 4 meses = 32 meses, e, assim por diante.
73. Vamos repetir a explicação: a partir de 1º/01/2022, caso o militar ainda não tenha cumprido os 30 anos de serviço acrescidos do pedágio de 17%, estes 25 anos de exercício de atividade de natureza militar, serão acrescidos de 4 meses para cada ano que ainda faltar para o militar implementar os 30 anos de tempo de serviço, limitado a 5 anos de acréscimo de atividade de natureza militar. Se é limitado a 5 anos de acréscimo, significa dizer que o militar estadual só poderá cumprir, no máximo, 30 anos de atividade de natureza militar.
74. Então, vamos a um case para jogar luz na questão: se, hipoteticamente, a partir de 1º/01/2022, ainda faltarem 3 anos para o militar implementar 30 anos de tempo de serviço, deverá ser acrescido mais 12 meses aos 25 anos de atividade de natureza militar (4 meses por ano, em relação aos 3 anos faltantes: 4 meses x 3 anos = 12 meses). Acresce-se, portanto, um número total de 12 meses aos 25 anos de exercício de atividade de natureza militar, totalizando um tempo total a ser cumprido de 26 anos de exercício de atividade de natureza militar. E tudo isso, além de ter que cumprir os 30 anos de serviço acrescidos do pedágio de 17%.
75. Vamos a um outro case: o militar possui exatos 23 anos de tempo de serviço na data de 31/12/2019. Portanto, faltam 7 anos para completar 30 anos de serviço. Suponhamos que estes 23 anos de tempo de serviço também sejam de exercício de atividade de natureza militar. Pois bem, faltam 7 anos para o militar estadual implementar os 30 anos de tempo de serviço que a regra exige para sua inativação, fora o pedágio. Ora, com o pedágio de 17% que ele também terá que cumprir sobre estes 7 anos faltantes, o tempo faltante total se transformará em 7 anos e 14 meses, que podemos ajustar para 8 anos e 2 meses. Portanto, o militar só cumprirá o tempo total de serviço acrescido do pedágio, em fevereiro de 2028. Ocorre, entretanto, que a partir de 1º/01/2022, a exigência dos 25 anos de exercício de atividade de natureza militar será acrescida de 4 meses para cada ano que faltar para completar 30 anos de serviço, limitado a 5 anos de acréscimo de atividade de natureza militar. Assim, no caso em exame, em 1º/01/2022, obviamente, faltarão 5 anos para que o militar complete 30 anos de serviço. Assim, aplicando a sistemática do cálculo, multiplicaremos 4 meses pelos 5 anos faltantes (4 meses x 5 anos = 20 meses), o que resultará em 20 meses a serem acrescidos aos 25 anos de atividade de natureza militar. Ora, 20 meses correspondem a 1 ano e 8 meses de acréscimo. Então, os 25 anos acrescidos de 1 ano e 8 meses, corresponderão a um tempo total de 26 anos e 8 meses de atividade de natureza militar, que serão definitivamente cumpridos em agosto de 2023. Portanto, cumprirá o tempo total de serviço em fevereiro de 2028, e cumprirá o tempo de atividade de natureza militar em agosto de 2023.
76. Que tal um terceiro case? Suponhamos que, em 31/12/2019, um militar estadual possua exatos 29 anos de tempo de serviço. Portanto, falta 1 ano para ele completar 30 anos de tempo de serviço. Neste caso, ele terá que cumprir este ano faltante acrescidos do pedágio 17% sobre este 1 ano. Assim, ele terá que cumprir, ao todo, 1 ano faltante + 2 meses de pedágio, isto é, terá que cumprir, a partir de 31/12/2019, 1 ano e 2 meses de tempo de serviço total. Portanto, ele só cumprirá este tempo de total serviço em fevereiro de 2021. Pois bem, supondo que destes 29 anos de tempo de serviço que ele já cumpriu até o dia 31/12/2019, apenas 15 sejam de atividade de

natureza militar, já que trouxe 14 anos averbados do RGPS. Restará saber quanto tempo de atividade de natureza militar ele precisará cumprir para implementar o requisito da regra de transição. Ora, já sabemos que, a partir de 1º/01/2022, a exigência dos 25 anos de exercício de atividade de natureza militar será acrescida de 4 meses para cada ano que faltar para completar 30 anos de serviço, limitado a 5 anos de acréscimo. Assim, em 1º/01/2022, ele terá ainda apenas 17 anos de tempo de atividade de natureza militar, faltando ainda 13 anos para alcançar os 30 anos de tempo de serviço. A partir daqui, aplicaremos a sistemática do cálculo, multiplicando 4 meses pelos 13 anos faltantes (4 meses x 13 anos = 52 meses). Estes 52 meses, após decomposição, corresponderão a 4 anos e 4 meses a serem acrescidos aos 25 anos de atividade de natureza militar exigidos. Então, os 25 anos acrescidos de 4 anos e 4 meses, corresponderão a um tempo total de 29 anos e 4 meses de atividade de natureza militar a serem cumpridos. E isto ocorrerá somente em maio de 2034, já que, em 1º/01/2022, o militar terá somente 17 anos de tempo de serviço de natureza militar, faltando ainda 12 anos e 4 meses para cumprir o tempo total de 29 anos e 4 meses de atividade de natureza militar. Destarte, embora o militar podendo cumprir o tempo total de serviço acrescido do pedágio de 17%, já em fevereiro de 2021, infelizmente, ele conseguirá cumprir os 25 anos de atividade de natureza militar acrescidos dos 4 meses para cada ano que faltar para cumprir 30 anos de serviço, somente em maio de 2034. Neste caso, não será interessante se inativar pela regra de transição, já que ele poderá se inativar antes pela regra permanente que passou a exigir 35 anos de tempo de serviço. E como ele já possui 29 anos de tempo de serviço em 31/12/2019, significa dizer que faltam apenas 6 anos para que ele atinja 35 anos de tempo de serviço e se inative com remuneração integral, o que ocorrerá em dezembro de 2025.

77. Complexo, não?

78. b) Segunda regra de transição: se, entretanto, o tempo mínimo atualmente exigido pela legislação já fosse de 35 anos, o militar estadual deverá apenas cumprir este tempo de serviço exigido na legislação do ente federativo. Aqui não há o que se falar em cumprimento de pedágio de 17%, visto que a exigência do tempo mínimo de serviço já é de 35 anos. Nesta regra de transição, o militar estadual deverá apenas cumprir o tempo de serviço que é exigido na legislação do seu Estado, caso já seja de 35 anos.

79. Entretanto, da mesma forma que foi previsto para a regra de transição do pedágio de 17%, aqui, nesta outra regra de transição, também se aplica a exigência do cumprimento de 25 anos de exercício de atividade de natureza militar, e, que, a partir de 1º/01/2022, passa a ser acrescida de 4 meses para cada ano que faltar para completar 35 anos de serviço, limitado a 5 anos de acréscimo de atividade de natureza militar.

80. Vamos a um case: o militar possui exatos 30 anos de tempo de serviço na data de 31/12/2019. Portanto, faltam 5 anos para completar 35 anos de serviço, que serão atingidos em dezembro de 2024, já que aqui não há exigência de cumprimento de pedágio. Suponhamos que, destes 30 anos de tempo de serviço, apenas 25 anos sejam de atividade de natureza militar. Pois bem, como já dito, faltam então 5 anos para o militar estadual implementar os 35 anos de tempo de serviço que a regra exige para sua inativação. Ocorre, entretanto, que a partir de 1º/01/2022, a exigência

dos 25 anos de exercício de atividade de natureza militar será acrescida de 4 meses para cada ano que faltar para completar 35 anos de serviço, limitado a 5 anos de acréscimo de atividade de natureza militar. Assim, no caso em exame, em 1º/01/2022, o militar já terá 27 anos de atividade de natureza militar e, obviamente, faltarão 8 anos para que o militar complete o tempo mínimo de 35 anos de tempo de serviço. Assim, aplicando a sistemática do cálculo, multiplicaremos 4 meses pelos 8 anos faltantes (4 meses x 8 anos = 32 meses), o que resultará em 2 anos e 8 meses a serem acrescidos aos 25 anos de atividade de natureza militar. Então, os 25 anos de atividade de natureza militar, acrescidos de 2 anos e 8 meses, corresponderão a um tempo total de 27 anos e 8 meses de atividade de natureza militar, que serão definitivamente cumpridos em agosto de 2022. Assim, neste case, o militar atingirá o tempo mínimo exigido de atividade de natureza militar em agosto de 2022 e atingirá o tempo total de serviço em dezembro de 2024. Vale ressaltar que o fato do militar, em 31/12/2019, já possuir 25 anos de atividade de natureza militar, não significa que o mesmo já tenha cumprido este requisito, visto que ainda faltam alguns anos para alcançar o tempo mínimo exigido na legislação que é de 35 anos. E como, a partir de 1º/01/2022, estes 25 anos de atividade de natureza militar, deverão ser acrescidos 4 meses para cada ano que faltar para completar 35 anos de serviço, este requisito só será devidamente implementado quando todo este acréscimo ao tempo de atividade de natureza militar for cumprido.

81. Ressalte-se, por fim, que, também aqui, segundo o art. 26 da Lei Federal nº 13.954/19, a data de 31/12/2019, prevista como parâmetro para o alcance do direito adquirido e aplicação das regras de transição, poderia ser prorrogada para até 31/12/2021, mediante ato do Poder Executivo do ente federativo. Entretanto, esta prorrogação, segundo o artigo, deveria ter ocorrido até o dia 16/01/2020. O ato de prorrogação, para o Estado membro que o fez, terá seus efeitos retroagidos à data de publicação da Lei nº 13.954/19, dia 17/12/19. Com isto, visava-se adiar a data de aplicação das novas regras, dilatando o prazo e oportunizando aos militares estaduais a conquista do direito adquirido de se inativarem nas regras anteriores à reforma. E como já ressaltado, servidores civis, infelizmente, não foram contemplados com previsão semelhante na Emenda Constitucional nº 103/19.
82. O art. 24-H estabelece que sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, deverão ser ajustadas para manutenção da simetria, vedada a instituição de disposições divergentes que repercutam na inatividade ou na pensão militar. De agora em diante estes ajustes na legislação estadual serão necessários, sempre que a legislação federal alterar as regras gerais de inatividade dos militares. Agora, mais do que nunca, a simetria entre as normas federais e estaduais será a regra. Nenhuma vantagem diferente das aplicadas aos militares federais será admitida.

O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE CIVIL PARA O POLICIAL MILITAR INATIVO. A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MILITAR. A CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO ENTRE REGIMES

83. Já o art. 24-I do Decreto-Lei nº 667/69, dispõe que, por meio de lei específica, o ente federativo poderá estabelecer regras que permitam ao policial militar já transferido para a reserva remunerada, o exercício de atividades civis em qualquer órgão do seu ente federativo, mediante o pagamento de adicional, que, entretanto, não será incorporado em sua remuneração de inatividade ou mesmo contabilizado para eventual revisão do seu benefício de inatividade. O referido adicional também não servirá de base de cálculo para outros benefícios ou vantagens e não integrará a base de contribuição do militar. O pagamento do mencionado adicional é de responsabilidade do órgão contratante.
84. Trata-se aqui de previsão semelhante ao estabelecido no art. 18 da Lei Federal nº 13.954/2019, que possibilita ao militar inativo das Forças Armadas, o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos em caráter voluntário e temporário. Para isto, o militar federal fará jus a um adicional igual a 3/10 da remuneração que estiver percebendo na inatividade.
85. No âmbito das Forças Armadas, o mencionado art. 18 da lei federal nº 13.954/19, já foi regulamentado pelo Decreto nº 10.210, publicado no dia 23/01/2020, e pela Portaria Normativa nº 33/GM-MD, de 23 de março de 2020, do Ministério da Defesa. Ambas as normas, em linhas gerais, disciplinam a contratação temporária de militares transferidos para a reserva remunerada ou reformados para desempenho de atividades em órgãos públicos de natureza civil, estabelecendo aspectos relacionados à forma de seleção, natureza da contratação, prazo da contratação, remuneração, indenizações, hipóteses de extinção do contrato, etc.
86. Destarte, fica agora autorizado aos entes federativos, a edição de leis locais específicas que possibilitem aos policiais militares inativos, o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos do próprio ente federativo.
87. Além disso, lei específica do ente federativo, também poderá estabelecer requisitos para o ingresso de policiais militares temporários, mediante processo seletivo, cujo prazo máximo de permanência no serviço ativo será de 8 anos, observado um percentual máximo de 50% do efetivo do respectivo posto ou graduação. Este policial militar temporário contribuirá para a pensão militar na forma do dispõe o art. 24-C do Decreto-Lei nº 667/69, e fará jus aos benefícios de inatividade por invalidez (reforma) e pensão militar para seus dependentes, durante sua permanência no serviço ativo.
88. Trata-se de novidade na esfera estadual. Até então, não havia previsão legal para que as Polícias Militares pudessem contratar por prazo determinado. Em relação à esta contratação por prazo determinado, reiteremos, a lei terá que estabelecer o tipo de processo seletivo, cujo prazo máximo de permanência no serviço ativo não poderá exceder a 8 anos, além da observância de um percentual máximo de 50% do efetivo do respectivo posto ou graduação.

89. Assim, os temporários não poderão exceder à metade do efetivo previsto para determinado posto ou graduação. A outra metade, portanto, deverá ser composta por militares de carreira. De fato, se nos afigura absolutamente impressionante o permissivo legal da contratação, de forma precária e à termo, de metade do contingente de militares que possuem uma missão de caráter eminentemente permanente e imprescindível para a sociedade.

09

O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE CIVIL PARA O POLICIAL MILITAR INATIVO. A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE MILITAR. A CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPO ENTRE REGIMES

90. Quando esta vinculação temporária cessar, o tempo de serviço militar será objeto de contagem recíproca para fins de aposentadoria no RGPS ou no RPPS, sendo devida a compensação financeira entre os regimes.
91. É exatamente este o tema tratado no art. 24-J do Decreto-Lei nº 667/69. O tempo de serviço militar e o tempo de contribuição ao RGPS ou ao RPPS terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição referentes aos demais regimes.
92. A Emenda Constitucional nº 103/19, possui igual previsão, quando, ao incluir o § 9º-A do art. 201 da CF/88, passou a permitir que o tempo de serviço militar e o tempo de contribuição ao RGPS ou a RPPS terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria. E a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.
93. Antes da Emenda Constitucional nº 103/19, o §9º do art. 201 da CF/88, previa apenas que, para efeito de aposentadoria, seria assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. Agora, ao contrário da redação anterior, a regra deixa mais clara que a contagem recíproca envolve não apenas o tempo de contribuição vertido ao RGPS e ao RPPS, como também ao serviço militar.
94. Obviamente, deverá haver compensação financeira devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição referentes aos demais regimes.
95. A título de curiosidade, vale ressaltar que os militares das Forças Armadas continuam a não contribuir para a própria inativação, contribuindo apenas para o custeio da pensão militar. Já os militares estaduais, em regra, já contribuíam para ambos os benefícios.

A FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS GERAIS DE INATIVIDADE, PENSÕES E CUSTEIO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DOS ESTADOS

96. Em julho de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.418, que estabelece regras para a verificação do cumprimento das normas gerais de inatividade, pensões e custeio do Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.
97. Assim, segundo o regulamento, compete à União, por meio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, verificar o cumprimento destas normas gerais, pelo ente federativo ou pelo órgão ou entidade gestora do Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados ou do Distrito Federal e Territórios, sem prejuízo das atribuições dos órgãos de controle interno e externo a que se sujeitam os entes federativos.
98. E para fins de verificação do cumprimento destas normas gerais, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios deverão encaminhar à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia a legislação específica do respectivo ente federativo sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, as condições de transferência do militar para a inatividade, a pensão militar e respectivos pensionistas, seu modelo de gestão e, se for o caso, outros direitos, tais como saúde e assistência, e sua forma de custeio.
99. Também serão encaminhados os dados referentes às inatividades e pensões militares e de seu custeio, sem prejuízo dos dados encaminhados ao órgão central de contabilidade da União em decorrência do disposto na LRF.
100. A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia disponibilizará sistemas para operacionalização do envio dos dados de que trata o § 1º, de modo a assegurar a transparência das informações gerais relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares. E ao se verificar o descumprimento das referidas normas gerais, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho comunicará o fato aos órgãos de controle interno e externo a que esteja sujeito o ente federativo.
101. Fica claro que a possibilidade de verificação do cumprimento das normas gerais de inatividade, pensões e custeio do Sistema de Proteção Social dos Militares se assemelha ao que estabelece o art. 9º da Lei nº 9.717/98, quanto à orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento que a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia faz em relação à gestão dos RPPS, inclusive, a nosso sentir, para fins de concessão do CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária.

9

A MODERNIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES: ESTATÍSTICAS E RESULTADOS ATRAVÉS DO PRÓ-GESTÃO

*The modernization of Public Employees
Pension in cities on State of Piaui: statistics
and results through active management*

Lara Almeida Rezende

A MODERNIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES: ESTATÍSTICAS E RESULTADOS ATRAVÉS DO PRÓ-GESTÃO

The modernization of Public Employees Pension in cities on State of Piauí: statistics and results through active management

Lara Almeida Rezende

Bacharel em Ciências Contábeis (UFPI)
Bacharel em Direito (CESVALE)
Especialista em Direito Tributário e Empresarial
(Escola do Legislativo Professor Wilson Brandão)
Especialista em Regime Próprio de Previdência Social
(Faculdade Arnaldo)

RESUMO

A previdência tem como objetivo assegurar a população contra os conhecidos “riscos sociais”. Cada regime de previdência define como irá ocorrer essa proteção. Assim, o estudo objetiva analisar alguns dos principais mecanismos no controle de qualidade na gestão desses regimes, bem como busca aferir efetivamente a qualidade, através do Indicador de Situação Previdenciária –ISP 2020, lançado pela Secretaria de Previdência e que analisa os Regimes Próprios de Previdência de todo o País através de um índice de qualidade que considera diversos aspectos, dentre eles a adesão ao referido programa. Os resultados encontrados na pesquisa mostram que nenhum dos municípios piauienses conseguiu se certificar e conseqüentemente demonstrar modernização na gestão dos seus regimes. Assim, esse artigo pretende colaborar esclarecendo sobre as vantagens na modernização dos regimes e ainda fornecer dados aos gestores para que repensem sobre a política de gestão dos RPPS..

Palavras-chave: Gestão, Previdência Social, Regimes Próprios de Previdência, Pró-Gestão, Piauí.

ABSTRACT

Social security aims to assure the population against the known “social risks”. Each social security system defines how this protection will occur. Thus, the study aims to analyze some of the main mechanisms in quality control in the management of these regimes, as well as seeks to effectively measure quality, through the Social Security Status Indicator - ISP 2020, launched by the Social Security Secretariat and which analyzes the Own Social Security Regimes from all over the country through a quality index that considers several aspects, including adherence to the aforementioned program. The results found in the research show that none of the municipalities in Piauí was able to certify and consequently demonstrate modernization in the management of their regimes. Thus, this article intends to collaborate clarifying the advantages in the modernization of the regimes and also providing data to the managers so that they can rethink about the management policy of the RPPS.

Keywords: Management, Social Security, Private Pension Plans, Pro-Management, Piauí.

01 INTRODUÇÃO

A questão previdenciária mundial inicialmente surgiu com o avanço dos direitos sociais, que exigiam prestações positivas do Estado. A doutrina majoritária considera como seu marco inicial a Lei dos Segurados Sociais de 1883, criada na Alemanha pelo chanceler Otto Von Bismarck, nas palavras de Sergio Pinto Martins:

As leis instituídas por Bismarck tornaram obrigatória a filiação às sociedades seguradoras ou entidades de socorros mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2000 marcos anuais. A reforma tinha como objetivo político: impedir movimentos socialistas fortalecidos com a crise industrial. Visava obter apoio popular, evitando tensões sociais. MARTINS (2010).

No Brasil, a primeira Constituição a prever diretamente algum tipo de benefício previdenciário foi a de 1891, que beneficiava justamente os funcionários públicos, garantindo a esses a aposentadoria por invalidez aos que a adquirissem estando a serviço da nação. Nesse modelo não havia contribuição por parte dos segurados nem do empregador.

No entanto, a doutrina majoritária entende como marco da previdência social no Brasil a Lei Eloy Chaves, de 24 de janeiro de 1923, sendo esse o dia da previdência social no Brasil. Nas palavras de Frederico Amado:

A Lei Eloy Chaves determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões em cada uma das empresas ferroviárias, visando tutelar os seus empregados, assim considerados não só os que prestavam os seus serviços mediante ordenado mensal, como também os operários diaristas, de qualquer natureza, que executavam serviço de caráter permanente, desde que tivessem mais de seis meses de serviços contínuos em uma mesma empresa. AMADO (2018).

Sem deixar de considerar os avanços previdenciários em Constituições anteriores, apenas na de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, foi que houve uma evolução para a seguridade social, que trouxe as regras e princípios básicos para a saúde, assistência social e previdência social.

Em seu artigo 40 essa Constituição trouxe o que conhecemos por Regime Próprio de Previdência Social. Esse regime é obrigatório para os servidores públicos efetivos, desde que seu respectivo ente tenha criado e regulamentado. Logo, os servidores comissionados, temporários ou empregados públicos não entram nesse regime e estarão inclusos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Adentrando ao tema central, a proposta deste artigo é contribuir com informações, dados e perspectivas sobre a qualidade da gestão dos Regimes Próprios de Previdência dos municípios do Estado do Piauí, mensurados através do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Pró-Gestão.

Neste contexto, questiona-se: a) quais as vantagens obtidas pela adesão ao Pró-Gestão? e b) o programa tem se mostrado eficiente quanto ao número de adeptos? Para tanto, o estudo utilizou o Manual do Pró-Gestão, que orienta sobre o funcionamento do programa e ainda o Indicador de Situação Previdenciária –ISP 2020, lançado pela Secretaria de Previdência e que analisa os Regimes Próprios de Previdência de todo o País através de um índice de qualidade que considera diversos aspectos, dentre eles a adesão ao referido programa.

Assim, o estudo objetiva discorrer sobre as principais características dos regimes próprios do Estado, fazendo algumas estatísticas e buscando avaliar como são geridos.

2.1 - Os Regimes Próprios De Previdência Social no Brasil

O regime previdenciário brasileiro é formado pelo Regime Geral de Previdência Social, os Regimes Próprios de Previdência Social e a Previdência Privada. Esta se dá de maneira optativa, é administrada por fundos de pensão fechados ou abertos e encontra respaldo legal no artigo 202 da Constituição Federal de 1988, esse é administrado pelos Entes Federal, estaduais ou municipais que o criaram e protegem seus servidores públicos vinculados contra mazelas sociais estabelecidas previamente, e aquele é destinado aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT e administrado pela União.

Com previsão no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, e normas gerais para a organização e o funcionamento ditadas pela Lei 9.717 de 1998, os Regimes próprios de Previdência Social, nos termos do artigo 12 da Portaria do Ministério da Fazenda de número 464 de 19 de novembro de 2018, poderão adotar os seguintes regimes para apuração de seus compromissos e determinação dos custos

Art. 12. Os entes federativos poderão adotar os seguintes regimes para apuração dos compromissos e determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS, como fundamento da observância do equilíbrio financeiro e atuarial:

I - regime financeiro de capitalização;

II - regime financeiro de repartição de capitais de cobertura; e

III - regime financeiro de repartição simples.

§ 1º O regime financeiro de capitalização será utilizado como o mínimo aplicável para cálculo das aposentadorias programadas e pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias.

§ 2º O regime financeiro de repartição de capitais de cobertura será utilizado como o mínimo aplicável para cálculo dos benefícios não programáveis de aposentadorias por invalidez, pensões por morte delas decorrentes, bem como pensão por morte de segurados ativos.

§ 3º O regime financeiro de repartição simples será utilizado como mínimo aplicável para os benefícios diversos dos mencionados nos §§ 1º e 2º, caso previstos no plano de benefícios do RPPS.

§ 4º Os benefícios de aposentadoria e pensão por morte deverão ser avaliados em regime financeiro de capitalização, ainda que relativos a Fundo em Repartição, no caso de segregação da massa, ou a massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, o Brasil possui 5.570 municípios, desse total, de acordo com a Secretaria de Previdência do Brasil, 2.111 possuem Regimes Próprios de Previdência Social em funcionamento até 31 de julho de 2020. Seguindo Relatório de Situação Previdenciária - ISP, publicado em outubro de 2020, a distribuição dos Regimes Próprios por região se dá da seguinte forma:

Tabela 1 – **DISTRIBUIÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL POR REGIÃO DO BRASIL**

REGIÃO	TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE RPP's	% DO TOTAL
CO	466	325	69,7%
N	449	117	26,1%
NE	1.797	548	30,5%
S	1.190	576	48,4%
SE	1.668	550	33%
BRASIL	5.570	2.111	37,9%

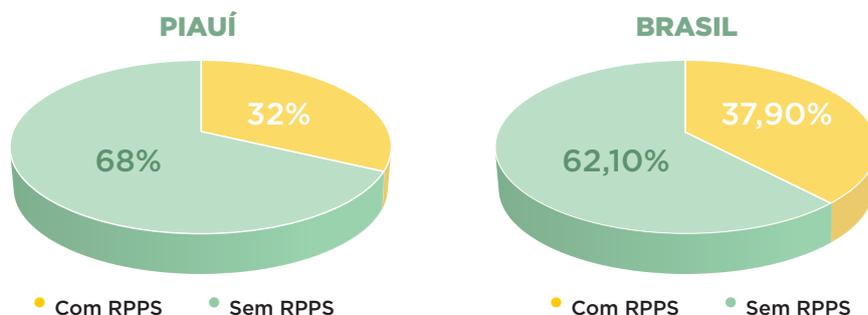
Fonte: Relatório de Situação Previdenciária 2020. Elaboração Própria

Dos dados obtidos, destaca-se a região Centro-Oeste como a que mais possui regimes próprios, onde esses correspondem ao total de 69,7% do total de municípios na região, seguida pela região sul e posteriormente da sudeste

2.2 - Estatísticas dos Regimes Próprios de Previdência Municipais do Estado do Piauí

Do total de 548 regimes próprios da região nordeste, 71 são piauienses. Considerando que a quantidade total de municípios no Estado é 224, percentualmente esses regimes previdenciários representam 32% desse total. A nível nacional o percentual gira em torno de 37,9%, logo o Piauí se mantém próximo da média nacional.

Figura 1 – **PERCENTUAIS DE MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PIAUÍ E BRASIL COM E SEM RPPS**



Fonte: Elaboração própria

Analisando o movimento de criação dos RPPS no Estado, cabe observar a relação existente entre o tamanho da população do município e a sua tendência a ter ou não um Regime Próprio. Dos 10 municípios mais populosos do Estado, 9 possuem regime próprio.

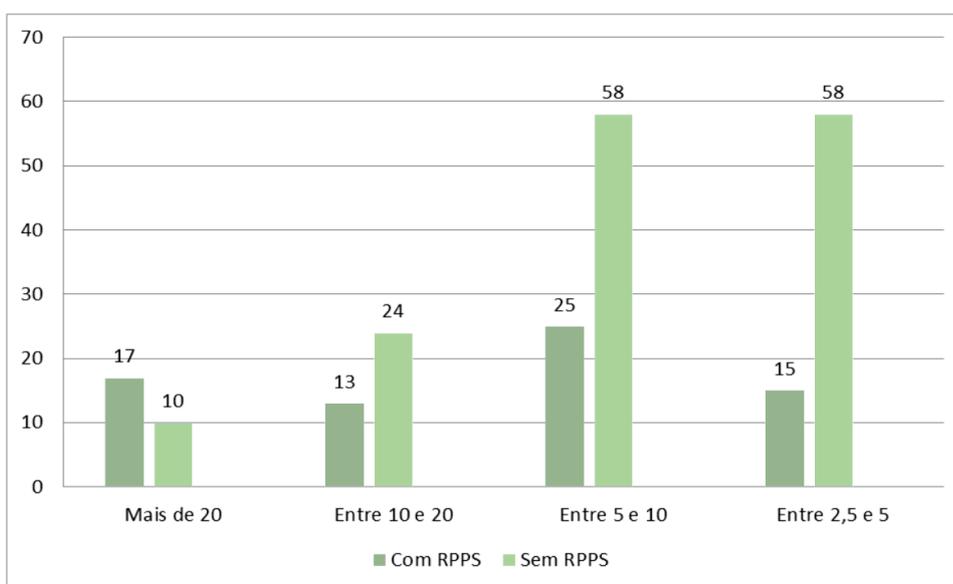
Tabela 2 – **MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO ESTADO QUE POSSUEM RPPS**

MUNICÍPIO COM RPPS	POPULAÇÃO
Teresina	868.075
Parnaíba	153.482
Picos	78.431
Piripiri	63.787
Floriano	60.025
Campo Maior	46.893
União	44.569
Altos	40.605
Esperantina	39.848

Fonte: Relatório de Situação Previdenciária 2020. Elaboração Própria

Embora inicialmente isso leve a crer que quanto mais populoso for o município, maior a chance dele criar um RPPS, essa relação vai se enfraquecendo ao longo da análise, como mostra a figura.

Figura 2 – **DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM RPPS**



Fonte: IBGE e Secretaria de Previdência em 2020. Elaboração Própria

No eixo horizontal os municípios foram agrupados por quantidade de habitantes (em mil), e no vertical pela quantidade de municípios que possuem ou não RPPS. Em termos absolutos, depreende-se que a maioria dos regimes está concentrada nos municípios que possuem entre 5 e 10 mil habitantes.

Apesar da maioria dos regimes estar concentrada nos municípios com população menor que 10.000 habitantes, nota-se que isso não comprometeu a saúde financeira e atuarial dos planos. A Lei 9.717 de 27 de novembro de 1998 disciplina que:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

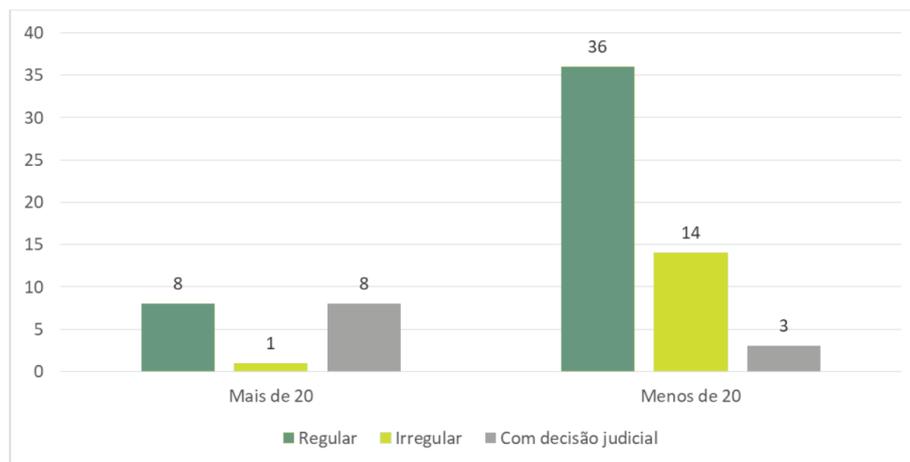
(...)

IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais;

Logo, para garantir o que promete, o plano previdenciário precisa se estruturar de maneira saudável, organizando-se com base em normas gerais de atuária e contabilidade. Em municípios menos populosos e conseqüentemente com menos segurados, essa tarefa se torna mais dificultosa, pois existe um custo fixo para manutenção desses regimes que terminam por não se diluir e sobrecarregam seu custeio.

Com base em planilha anexa do Indicador de Situação Previdenciária lançado no ano de 2020 pela Secretaria de Previdência Social, ao analisar o cumprimento dos requisitos para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, mais especificamente o relativo ao “equilíbrio financeiro e atuarial - encaminhamento NTA, DRAA e resultado das análises” se observou o que segue:

Figura 3 – **REGULARIDADE DO CRITÉRIO POR QUANTIDADE DE HABITANTES NOS MUNICÍPIOS**



Fonte: IBGE e Secretaria de Previdência em 2020. Elaboração Própria

No eixo horizontal os municípios foram divididos em 2 grupos, os que possuem mais de 20 mil habitantes e os que possuem menos de 20 mil habitantes e ainda subdivididos de acordo com a análise feita pela Secretaria de Previdência na concessão ou não da regularidade no critério específico, adicionando ainda quando o Ente obtém a regularidade por decisão judicial, e no eixo vertical o número de municípios.

Desta feita, convém observar que no Estado do Piauí, a maioria dos regimes se concentram em municípios com menos de 20 mil habitantes, no entanto isso não interfere diretamente no equilíbrio financeiro e atuarial dos planos.

Seguindo essa linha cabe destacar o Certificado de Regularidade Previdenciária-CRP como o método mais utilizado para avaliar os Regimes Próprios de Previdência Social, nele são analisados os critérios elencados na Portaria do extinto Ministério da Previdência Social, de número 204, de 10 de julho de 2008.

No total a Secretaria de Previdência analisa 30 requisitos antes de conferir ao ente o CRP, cabendo destacar: o acesso dos segurados às informações do regime, caráter contributivo (Ente e Ativos - alíquotas), caráter contributivo (inativos e pensionistas- alíquotas), cobertura exclusiva a servidores efetivos, concessão de benefícios não distintos do RGPS, encaminhamento da legislação à SPS, observância dos limites de contribuição do ente, observância dos limites de contribuição dos segurados e pensionistas, dentre outros.

Segundo monitoramento feito pelo Tribunal de contas do Estado do Piauí, no primeiro semestre de 2019, apenas 19 municípios se mantiveram com o CRP válido, desconsiderando os que obtiveram por decisão judicial, e ainda, conforme relatório gerado pela Secretaria de Previdência a partir do Extrato de Regularidade Previdenciária até o dia 30/09/2020 apenas 12 municípios estariam aptos para emissão de tal certificado, ainda que considerando os critérios que estão sob decisão judicial.

Apesar da análise objetiva dos critérios para a emissão do CRP, a sua judicialização acabou por se tornar pratica habitual e que prejudica a análise e fiscalização dos regimes, não sendo, portanto, forma eficaz de comprovação da eficiência da gestão.

03 A MODERNIZAÇÃO DOS RPPS ATRAVÉS DO PRÓ-GESTÃO

Superada a análise engessada e objetiva do CRP e enxergando a gestão como algo sistêmico, fez-se necessária a criação de algum mecanismo capaz de analisar a gestão dos regimes de maneira mais ampla, compreendendo suas diversas faces. Nesse contexto foi proposta em 2011 na 36ª Reunião do Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV, a criação de uma certificação para a gestão dos RPPS's. Conforme Manual do Pró-Gestão:

A certificação é um processo de reconhecimento da excelência e das boas práticas de gestão destinado a atestar a qualidade e a funcionalidade de produtos, serviços, processos produtivos, gestão ambiental, dentre outros. É a avaliação, por entidade externa credenciada, do sistema de gestão de uma organização e o reconhecimento de que está de acordo com determinadas normas de referência. MANUAL DO PRÓ-GESTÃO (2018).

Em 2015, através da Portaria MPS nº 185/2015, foi criado o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou “Pró-Gestão RPPS”. Ainda nas palavras do Manual do Pró-Gestão:

Pró Gestão RPPS é um programa de certificação que visa ao reconhecimento das boas práticas de gestão adotadas pelos RPPS. É a avaliação, por entidade certificadora externa, credenciada pela Secretaria de Previdência - SPREV, do sistema de gestão existente, com a finalidade de identificar sua conformidade às exigências contidas nas diretrizes de cada uma das ações, nos respectivos níveis de aderência. MANUAL DO PRÓ-GESTÃO (2018).

O programa tem por objetivo, de acordo com o artigo 2º da sua referida Portaria de criação, incentivar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS a exercerem maior controle de seus passivos e ativos e darem mais transparência na relação segurado-sociedade, tudo isso através de melhores práticas na gestão.

A certificação se fundamenta em 3 dimensões: controles internos, governança corporativa e educação previdenciária. Cada dimensão possui quatro níveis de aderência, que nas palavras do Manual do Pró-Gestão (2018), “representam os diferentes graus de complexidade que poderão ser atingidos, desde o Nível I, mais simples, até o Nível IV, mais complexo”, que segue pontuando que:

Importante destacar que os níveis mais elevados da certificação (III e IV) possuem graus de exigência que muitas vezes demandam uma estrutura organizacional mais robusta da unidade gestora do RPPS, com maior número de servidores e maior custo de manutenção, dessa forma sendo mais acessíveis aos RPPS de médio e grande porte. Por essa razão, o fato de um pequeno RPPS ser certificado no Nível I ou II não significa que ele tenha um baixo grau de governança, mas sim que demonstrou ter alcançado um nível de governança adequado ao seu porte e estrutura organizacional. MANUAL DO PRÓ-GESTÃO (2018).

Quanto a dimensão de Controle Interno, ela pode ser entendida sob o aspecto operacional, administrativo e financeiro, de modo que seus objetivos de conformidade, estratégicos e operacionais sejam atingidos. De acordo com o Manual do Pró-Gestão, a função administrativa tem a finalidade de garantir que os regulamentos, leis, normativos internos e diretrizes estão sendo cumpridos, já a função financeira visa que as demonstrações financeiras sejam elaboradas de acordo com os princípios contábeis, preservando a integridade dos registros contábeis.

A segunda dimensão envolve a Política de Segurança da informação, que conforme definição da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (ISO 27002), “Segurança da informação é a proteção da informação de vários tipos de ameaças, para garantir a continuidade do negócio, minimizar o risco ao negócio, maximizar o retorno sobre os investimentos e as oportunidades de negócio”. Logo, a adoção de procedimentos de segurança visa reduzir riscos de falhas, danos e prejuízos aos objetivos. E por último, a dimensão da Educação Previdenciária, que segundo o já citado manual:

Diz respeito ao conjunto de ações de capacitação, qualificação, treinamento e formação específica ofertadas aos servidores públicos do ente federativo, da unidade gestora do RPPS, aos segurados e beneficiários em geral (servidores ativos, aposentados e pensionistas), aos gestores e conselheiros e aos diferentes profissionais que se relacionam ou prestam serviços ao RPPS, a respeito de assuntos relativos à compreensão do direito à previdência social e de seu papel como política pública, à gestão, governança e controles do RPPS nos seus mais variados aspectos (gestão de ativos e passivos, gestão de pessoas, benefícios, investimentos, orçamento, contabilidade, finanças, estruturas internas e externas de controle, dentre outros). MANUAL DO PRÓ-GESTÃO (2018).

Essa certificação possui validade de 3 anos, isso não significa que após obtida a gestão possa relaxar, muito pelo contrário, durante a sua vigência é necessária a autoavaliação para continuar cumprindo as ações, evitando assim retrocessos na gestão e dificuldades na renovação da certificação.

Corroborando com o entendimento de que o CRP se mostra ineficaz no controle de qualidade de gestão dos regimes, a Portaria do Ministério da Fazenda de número 577 de 27 de dezembro de 2017 revogou o § 2º, do artigo 4º da Portaria 185 de 2015, que exigia o CPR para emissão do Certificado Pró-Gestão. Essa mudança demonstrou o entendimento de que a ausência do CPR não deve representar impedimento para a certificação, pois adotar boas práticas na gestão previdenciária contribui para a obtenção e manutenção deste, mais uma vez privilegiando a visão sistêmica da certificação.

04 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa, quanto à natureza, caracteriza-se por ser qualitativa ao passo que busca enfatizar o processo dentro das suas características. Quanto aos objetivos classifica-se como descritiva, a qual segundo Gil (2002) estabelece a descrição das características de determinada população e fenômeno, bem como o estabelecimento entre variáveis e fatos.

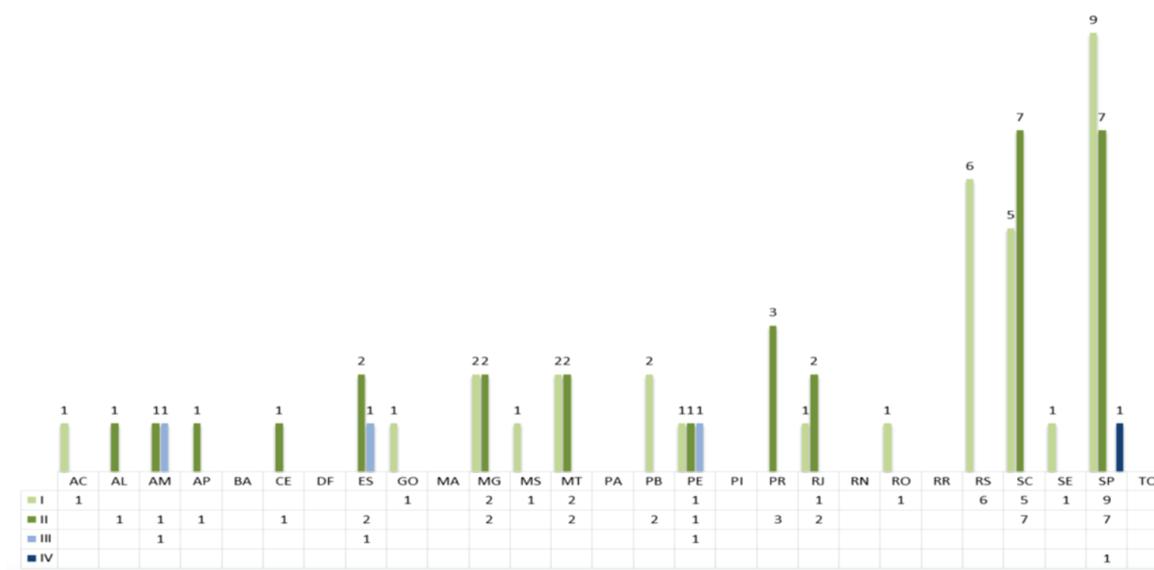
Sob a ótica dos procedimentos para o presente estudo, foram utilizadas as informações de acesso público prestadas pelo sítio eletrônico da Secretaria de Previdência Social e Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

05 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Lançado em outubro de 2020, o relatório com o Indicador de Situação Previdenciária-ISP, abordou diversos critérios para avaliar os Regimes Próprios de Previdência do Brasil, em um deles foi observada a adesão dos regimes ao Pró-Gestão, que indica além do já explicitado, a modernização na gestão.

Esse indicador considerou as certidões obtidas e as classificou em três notas, a nota “A” foi atribuída ao RPPS certificado com níveis de aderência III e IV, nota “B” em caso de RRPS certificado com níveis I e II e nota “C” em caso de RPPS que não obtiveram certificação em níveis de aderência do Pró-Gestão RPPS.

Figura 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS CERTIFICAÇÕES OBTIDAS NO PRÓ-GESTÃO POR RPPS POR UF



Fonte: Indicador de Situação Previdenciária / ISP-RPPS 2020

Da imagem cabe observar que do total de 2.111 Regimes de Previdência instituídos no País, apenas 67 conseguiram se certificar. No Piauí, nenhum município conseguiu se certificar, no entanto, de acordo com planilha anexa do relatório que possui o indicador, em 2018 dez municípios tentaram a certificação, sendo eles: Angical do Piauí, Capitão de Campos, Esperantina, Floriano, Francisco Santos, Jaicós e Jurema.

Tabela 3 – DATAS E CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES QUE TENTARAM ADERIR AO PRÓ-GESTÃO

MUNICÍPIO	DATA RECEBIMENTO DO TERMO DE ADESÃO AO PRÓ-GESTÃO	DATA DO TERMO DE ADESÃO AO PRÓ-GESTÃO	CLASSIFICAÇÃO
Angical do Piauí	16/04/2018	12/04/2018	C
Capitão de Campos	16/04/2018	16/04/2018	C
Esperantina	20/04/2018	20/04/2018	C
Floriano	16/04/2018	12/04/2018	C
Francisco Santos	16/04/2018	13/04/2018	C
Jaicós	16/04/2018	12/04/2018	C
Jurema	16/04/2018	12/04/2018	C
Pimenteiras	18/05/2018	12/04/2018	C
Sebastião Barros	16/04/2018	13/04/2018	C
Vera Mendes	16/04/2018	16/04/2018	C

Fonte: Indicador de Situação Previdenciária / ISP-RPPS 2020. Elaboração própria

06 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se concluir que analisando a qualidade da gestão dos Regimes Próprios dos Municípios do Estado do Piauí considerando apenas a visão objetiva do Certificado de Regularidade Previdenciária, no primeiro semestre de 2019 apenas 27% dos regimes municipais conseguiram obter o certificado.

Avançando a análise se utilizando do critério objeto de estudo, o Pró-Gestão, o resultado consegue ser ainda mais assustador, pois embora sejam evidentes as vantagens de adesão ao programa na qualidade de gestão, nenhum Ente conseguiu se certificar em nenhum dos níveis.

Abordados esses pontos, percebe-se que apesar do enorme ganho social e administrativo na adesão ao programa de certificação, esse projeto ainda se mostra distante da realidade do Brasil e principalmente dos municípios piauienses.

Logo, o estudo conseguiu atingir seu objetivo ao ponto em que foi possível responder os questionamentos iniciais, demonstrando que apesar dos benefícios de uma gestão transparente, integrada e eficiente, como propõe o Pró-Gestão, ainda não é possível observar avanços significativos.

Assim, espera-se que esse estudo contribua para impulsionar outros trabalhos nessa área, com vistas principalmente a auxiliar e incentivar os gestores na implementação de políticas de melhores práticas na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Municipais. Afinal, percebe-se a importância de uma boa gestão para a comunidade em geral e principalmente para os servidores.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**, 9ª edição. Jus podivm. São Paulo.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 ago 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717. Acesso em 15 ago 2020.

BRASÍLIA. **Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-464-de-19-de-novembro-de-2018-50863118>. Acesso em: 16 out 2020.

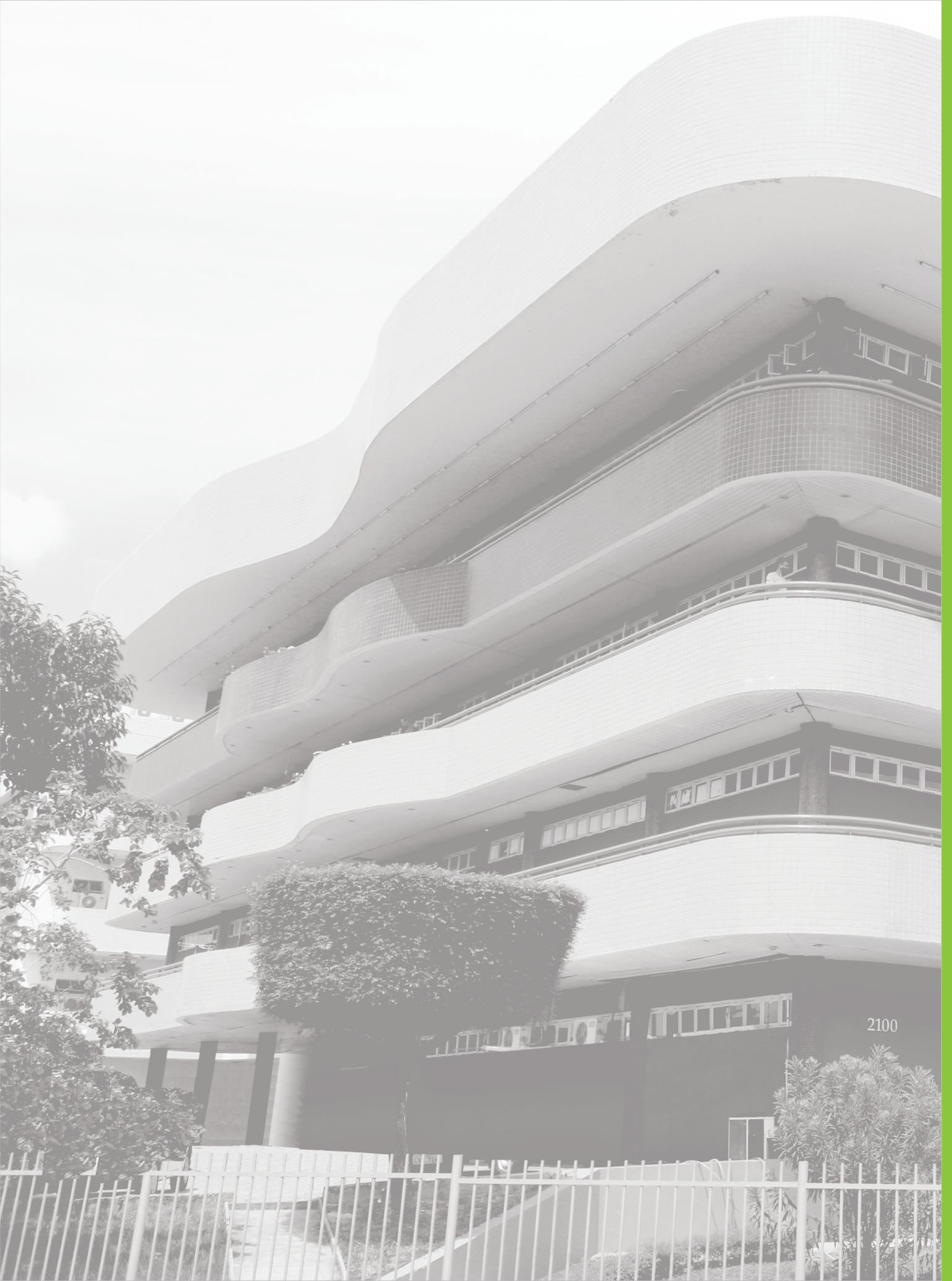
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**, 2020. Disponível em: <https://censo2020.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>. Acesso em: 19 out 2020.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 29ª edição. Atlas. São Paulo.

SPREV- SECRETARIA DE PREVIDENCIA SOCIAL. **Indicador de Situação Previdenciária**. Ed 2020. Brasília. <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-no-servico-publico-regimes-proprios-rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>

SPREV- SECRETARIA DE PREVIDENCIA SOCIAL. **Manual do Pró-Gestão RPPS**. Ed. 2018. Brasília. <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/05/MANUAL-DO-PR%C3%93-GEST%C3%83O-RPPS-VERS%C3%83O-FINAL-2018-03-21-COM-ANEXO-5-ALTERADO-ATUAL-1.pdf>. Acessado em: 19 out 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Mapa de acompanhamento do RPPS**. <https://www.tce.pi.gov.br/fiscalizado/acompanhamento-do-rpps-dos-municipios>. Acessado em: 19 out 2020.



2100