

idp

VOL I
Nº V

ISSN 2675-3391
OUTUBRO 2020

BOLETIM

ECONOMIA EMPÍRICA



ARTIGOS

1

Para Onde Deve ir a Política Agropecuária Brasileira

2

Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção?

3

AIL Para Além da Regulação

APRESEN TAÇÃO

O Boletim Economia Empírica é o periódico oficial do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, criado em 2019 e ligado aos Programas de Mestrado em Economia e em Administração Pública do IDP. Possui publicação bimestral, de acesso livre, contendo artigos, ensaios, working papers, textos para discussão e pareceres técnicos enxutos sobre os diversos temas que possuem interface com a Ciência Econômica. Tem interesse em publicações inéditas e serve como meio de divulgação da produção científica interna e externa ao instituto.

As opiniões e pareceres contidos nos artigos são exclusivas de seus respectivos autores, não se estendendo aos órgãos em que atuam profissionalmente nem ao referido Boletim. É permitida a reprodução total ou parcial desses artigos.

A presente edição trata de diversos assuntos, incluindo política agropecuária, investimentos, análises de impacto legislativo, atuação de órgãos de controle, macroeconomia, finanças, orçamento, análise econômica do direito, políticas públicas, entre outros. Essa diversidade de temas reflete a heterogeneidade do corpo docente e - principalmente - discente do IDP, onde os seus integrantes possuem grandes expertises nas mais distintas áreas.

A proposital despadronização dos artigos propicia uma leitura mais leve, além de proporcionar maior liberdade aos autores na estruturação dos seus textos.

Desejamos uma ótima leitura a todos!

MATHIAS SCHNEID TESSMANN¹
Coordenação do Mestrado em Economia

¹ Doutorando em Economia com ênfase em Finanças pela Universidade Católica de Brasília, possui mestrado em Economia Aplicada pelo Programa de Pós-Graduação em Organizações e Mercados da UFPel e bacharelado em Ciências Econômicas pela mesma universidade. Atualmente é coordenador do Grupo de Pesquisa Economia Empírica, assessor acadêmico e professor no IDP.

ÍNDICE

1. Para Onde Deve ir a Política Agropecuária Brasileira - **Pág 04**

2. Montagem de Portfólios: Estudo de Fundos Imobiliários no Brasil - **Pág 07**

3. O Portal Único do Comércio Exterior - **Pág 10**

4. As Fontes de Financiamento e os Desafios do Investimento em Infraestrutura na América Latina - **Pág 14**

5. Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção? - **Pág 19**

6. A Criação do eDoc pela Câmara dos Deputados em 2018 - **Pág 24**

7. Lei da Terceirização: Análise da Possibilidade de Aplicação Retroativa - **Pág 28**

8. Incertezas e Ilusões: Bolhas nos Mercados Financeiros, Tumulto, 'Booms' e Recaídas - **Pág 35**

9. AIL Para Além da Regulação - **Pág 42**

10. Mapeamento dos Regimes de Dominância Fiscal e Monetária no Brasil: E Se Não For Tão Controverso Assim? - **Pág 51**

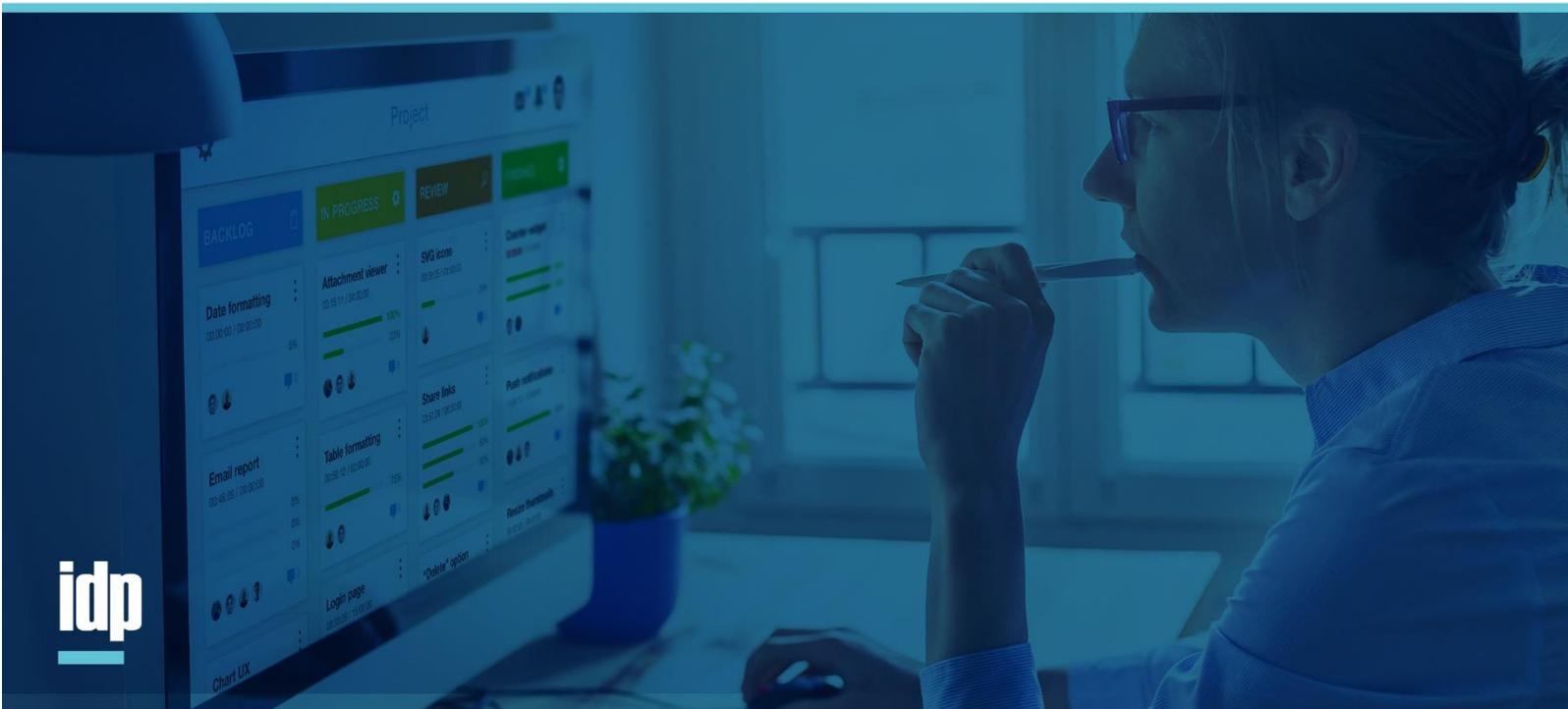
11. Avaliação da PEC nº 15/2015: FUNDEB - **Pág 58**

12. Análise Econômica do Direito Acerca da Lei 14.614-2018 do Estado de Minas Gerais que Institui o Programa de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola do Estado De Minas Gerais - **Pág 69**

13. Acordos de Leniência e o Tribunal de Contas - **Pág 75**

14. Análise de Impacto Legislativo do Projeto de Lei do Senado Nº 116, de 2017 - **Pág 81**

15. Compliance e a Lei Anticorrupção nas Empresas - **Pág 92**



Para Onde Deve Ir a Política Agropecuária Brasileira?

Rogério Boueri¹

A política agropecuária brasileira tem sido um sucesso sob diversos pontos de vista, ela ajudou a levar o país da condição de importador líquido de alimentos à de grande exportador e sustentáculo da segurança alimentar global, como ficou comprovado durante esse período de pandemia.

No entanto, em virtude do seu próprio sucesso, a evolução da política agropecuária é não só desejável, mas também necessária. Isso porque, quando o Brasil era importador de alimentos, o objetivo primaz dessa política tinha que ser a segurança alimentar, mas com os avanços na nossa produção deverá haver mudança de paradigma.

Como o crescimento da produção agropecuária brasileira afastou os riscos de desabastecimento interno, mesmo em cenário de estresse gerado pela pandemia do COVID-19, os esforços devem ser direcionados à sustentabilidade, econômica e ambiental do agronegócio.

Essa evolução da premissa da segurança alimentar interna para o desenvolvimento sustentável da agropecuária brasileira é fundamental, inclusive, para que possamos ajudar a garantir a segurança alimentar em escala global. Projeções recentes indicam que a produção de alimentos mundial terá que aumentar 20% na próxima década para fazer face ao crescimento da população. Dada a disponibilidade de terras, de tecnologia e climática, para que esse objetivo seja alcançado, o Brasil terá que expandir sua produção em 41% nesse período². Só existe uma maneira desse processo se desencadear com sucesso: a crescente profissionalização da nossa produção.

Contudo, no afã de cumprir seu papel de fornecedor mundial de alimentos, o país não se pode relegar ao segundo plano questões de sustentabilidade ambiental. Sem sustentabilidade, o nosso agronegócio causará prejuízos à sua própria produção além de perder clientes externos.

Para que possamos adotar esses novos objetivos a política agropecuária precisa se transformar. Nesse ponto deve-se ressaltar que essa transformação deverá ser gradual e prosseguir à medida que as condições necessárias ao avanço estejam postas. Isso porque, o agronegócio brasileiro é o setor da economia que apresenta as maiores taxas de crescimento de produtividade³ e não se pode atrapalhar esse desenvolvimento por meio de políticas açodadas e sem reflexão.

¹ Possui mestrado em Economia pela EPGE – FGV/RJ e Ph.D em Economia pela University of Maryland (USA). Atualmente é Subsecretário de Política Agrícola e Meio Ambiente na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia e Professor do IDP.

² Rodrigues, R. 2018. *Agro é paz*. ESALQ. Piracicaba.

³ Castro, N. R. 2019. Produtividade do trabalho cresce mais no agronegócio que no Brasil e impulsiona PIB do setor. Artigo digital CEPEA: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/opinio-cep/pea/produktividade-do-trabalho-cresce-mais-no-agronegocio-que-no-brasil-e-impulsiona-pib-do-setor.aspx>. Acessado em 07/10/2020.

Dito isso, a estrutura da nova política agropecuária deve se balizar por quatro princípios básicos: i) focalização dos subsídios nos produtores com maior vulnerabilidade social, ii) redução dos subsídios cruzados, iii) redução dos riscos fiscais emanados da política agropecuária e iv) aumento da “pegada” ambiental da política.

O primeiro ponto tem consequências econômicas e sociais. Em meio à restrição fiscal com a qual o país de defronta faz-se necessária a priorização dos agricultores familiares de baixa renda no que tange à distribuição das subvenções e subsídios agrícolas. Atualmente, a agricultura empresarial vem levando a maior parte desses subsídios, mas há tendência de reversão desse padrão⁴. Esse direcionamento além de garantir que os recursos sejam alocados aos produtores com maior vulnerabilidade social, também reforçaria a produção de alimentos para consumo interno, contrabalançando assim a inevitável tendência exportadora da produção agropecuária nacional.

O segundo ponto diz respeito ao subsídio pago por toda a sociedade, na forma de taxas de juros mais elevadas, oriundo da destinação obrigatória de depósitos à vista e de poupança ao crédito rural com taxas controladas. Atualmente, 27,5% dos depósitos à vista e 59% da poupança modalidade rural devem ser destinados obrigatoriamente ao crédito rural. E esses recursos devem ser emprestados a taxas abaixo das taxas prevalentes no mercado. Naturalmente, os bancos repassam essa diferença de spread no crédito geral. Esse processo gera subsídio cruzado que pode alcançar R\$ 70 bilhões de reais por ano⁵. Por não ser explícito, esse subsídio não aparece no orçamento e é de difícil detecção por parte daqueles que arcam com ele, ou seja, os demais mutuários de crédito que não dispõem de taxas privilegiadas.

Cabe acrescentar que esse problema não incide apenas sobre o crédito rural, que é parte minoritária do direcionamento de crédito. Do total do crédito existente no Sistema Financeiro Nacional, o Crédito Rural corresponde a 7,1% e a 17,0% do direcionamento. Os outros 83% de direcionamento devem ser reduzidos pari passu com o do Crédito Rural para que haja efeito significativo nos spreads bancários em geral.

É preciso também que se reduza a exposição do Tesouro Nacional aos riscos oriundos da atividade agropecuária. Nesse ponto duas medidas são essenciais: maior participação das seguradoras privadas no seguro agropecuário, com correspondente redução do papel do Governo nessa função e, reestruturação da Política Geral de Preços Mínimos (PGPM) para que os riscos de variação de preço sejam arcados pelo mercado e não mais pelo Tesouro.

No caso do seguro, o Tesouro Nacional funciona como seguradora na maior parte das operações. Isso porque, por meio Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) a União garante o pagamento das parcelas do crédito rural aos bancos credores caso ocorra incidente climático que cause perdas expressivas aos produtores endividados. Então, com os eventos climáticos são imprevisíveis, essa forma de funcionamento do seguro agrícola traz essa imprevisibilidade para o orçamento

⁴ Para o ano safra 2020/2021 foram destinados R\$ 11,5 bilhões à subvenção agropecuária, sendo R\$ 6,5 bilhões aos produtores empresariais e R\$ 5 bilhões à agricultura familiar.

⁵ Ver COSTA, A. C. A.; NAKANE, M. I. 2005. Crédito direcionado e custo das operações de crédito livre: uma avaliação do subsídio cruzado do crédito imobiliário e rural no Brasil. In: BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de Economia Bancária e Crédito. Brasília: BCB, 2005. p. 29-43.

público. Em cenário de aproximação ao teto de gastos, essa situação passa a significar risco demasiado alto.

A solução seria a realocação dos recursos do PROAGRO para o Programa de Subvenção ao Seguro Rural – PSR, no qual, distintamente de assumir o risco climático, o Tesouro paga parte do prêmio do seguro e deixa às seguradoras privadas a assunção dessa imprevisibilidade.

Já no caso da PGPM a situação é semelhante: se o preço de determinado produto agrícola cai abaixo de limite pré-estabelecido (Preço Mínimo) o Governo deve pagar a diferença entre eles. Na prática, o Tesouro funciona como lançador de opção de venda. Mas então porque não repassar esse risco ao mercado diretamente na forma de opções de venda tradicionais. Nesse sistema, os produtores adquiririam opções de venda de seus produtos e seriam reembolsados de parte do prêmio por subsídio governamental.

Por fim, é importante que a nova política agrícola disponha de mecanismos que ampliem a sustentabilidade da atividade. A sustentabilidade ambiental gera externalidades positivas de caráter local (aumento do padrão de vida da população, aumento da produtividade agropecuária, dentre outras), bem como de caráter global. Dessa forma, práticas sustentáveis na agropecuária devem ser incentivadas pelo Governo em geral e pela política agropecuária em particular.

No Brasil já há várias políticas com esse fim, como é o caso do Plano para Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – Plano ABC. No entanto, tais programas deverão ser simplificados e dispor de maior orçamento para que possam atingir seus objetivos.

A agropecuária brasileira vem mostrando sua força ao longo das últimas décadas e terá que fazer ainda mais para ajudar humanidade tanto no que diz respeito à produção de alimentos quanto à preservação ambiental. Para tanto, a transformação da política agropecuária deverá ser condizente com a magnitude do desafio.

Montagem de Portfólios: Estudo de Fundos

Imobiliários no Brasil

Ginne Siqueira Diniz⁶

A pandemia do Covid-19 trouxe uma nova recessão ao Brasil. O PIB – Produto Interno Bruto, caiu 2,2%, enquanto a moeda nacional desvalorizou 23%. O COPOM, Comitê de Política Monetária, abriu a possibilidade de cortar ainda mais a taxa básica de juros, a Selic, atualmente cotada a 2% a.a. E, mesmo com a forte redução da atividade econômica o Ibovespa apresentou forte recuperação.

O índice Bovespa tem apresentado grande volatilidade nos últimos meses, após quatro anos fechando com ganhos expressivos e alcançar os 119.528 pontos, com a pandemia chegou a cair quase 50%, e apesar da deterioração dos fatores macroeconômicos voltou a subir, acumulando ganhos de 39%, no período de abril/20 a agosto/20. Considerando a volatilidade e os momentos de incerteza no mercado frente a crise e conseqüente variações nos preços dos ativos, definir as melhores estratégias na gestão de riscos e montagem de portfólios tornou-se um desafio. No entanto, o investidor tem tentado acertar a direção do mercado e migrar para ativos que possam oferecer melhores rentabilidades.

Os fundos imobiliários surgem como uma alternativa para a diversificação da carteira. Com os juros em queda, e menor atratividade da renda fixa, investidores mais conservadores preferem aplicar seus recursos em imóveis, no entanto, esse segmento de aplicação, além apresentar pouca liquidez, apresentam maiores custos, fato que vem contribuindo para o desenvolvimento do mercado de fundos imobiliários. Segundo dados consolidados de fundos de investimentos da ANBIMA, essa classe de fundos cresceu 12% até julho, em relação ao ano anterior. Além disso, o índice de fundos de investimento imobiliário (IFIX), indicador de desempenho dos fundos imobiliários negociados na B3, apesar de apresentar desempenho negativo no ano, vem demonstrando recuperação com rentabilidade positiva desde abril/20.

Os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) aplicam seus recursos em diversos tipos de investimentos imobiliários, sendo que os ativos que compõe o fundo são determinantes para o seu desempenho. A Instrução CVM 472/2008 dispõe que o FII deve definir, em seu regulamento, os segmentos em que atuará e a natureza dos investimentos ou empreendimentos imobiliários que poderão ser realizados, identificando os ativos que podem compor o patrimônio do fundo e os requisitos de diversificação de investimentos. Dessa forma, esses fundos são classificados por tipos, geralmente apresentam menor volatilidade que a renda variável, e, em tempos de baixa taxa de juros, melhor desempenho em relação a renda fixa.

Com o objetivo de verificar o desempenho dos fundos de investimentos imobiliários, este estudo analisou retornos diários dos FIIs listados na B3 nos últimos 3 anos, agosto/2017 a agosto/2020, abordando os indicadores de desempenho, Alfa de Jensen, que mede o retorno adicional gerado face à rentabilidade estimada pelo CAPM (*Capital Asset Pricing Model*), e o índice de Sharpe que mede o retorno em relação ao risco que corre. Também foi analisado a influência do Patrimônio líquido e do volume de negociação nos retornos desses fundos.

⁶ Mestranda em Economia pelo IDP. Possui MBA em Administração Financeira e Mercado de Capitais pela Fundação Getúlio Vargas e Bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Brasília. Atualmente é especialista no Postalis.

Com os dados das cotações diárias do FII's no período de agosto/2017 a agosto/2020, obtidos por meio do site Yahoo Finance, foi quantificado o desempenho dos fundos. A partir de uma amostra de 202 fundos negociados na Bovespa, e considerando informações completas para o período de 36 meses, foram selecionados 80 fundos. Por meio da análise do alfa de Jensen e do índice de Sharpe, foram selecionados 41 fundos que apresentaram resultados positivos nas janelas de 12 meses, 24 meses e 36 meses. Quando o resultado é positivo significa que o fundo utilizou a estratégia correta, a medida negativa indica que o retorno não justifica o risco incorrido.

Conforme teoria econômica, há um prêmio de risco pela liquidez reduzida. Então aplicando o critério de liquidez, dos 41 fundos selecionados, passa a compor a amostra apenas 22 fundos, aqueles que constam na carteira do IFIX, que segundo metodologia aplicada pela B3, deve ter presença de 95% de pregão, no período de vigência das três carteiras anteriores.

O desempenho médio, no período de agosto/2017 a agosto/2020, dos 22 FII's selecionados em comparação a renda fixa (Selic), e a renda variável (Ibovespa), podem ser visualizados no gráfico a seguir.



Observa-se que em relação ao período estudado, embora os FII's "vencedores" tenham apresentado melhor desempenho que a renda fixa, incorreu em um risco bem maior que o do seu indicador, o IFIX, equiparando-se ao risco da renda variável, porém com rentabilidade menor. Ainda, na análise da volatilidade, o cálculo do coeficiente de correlação amostral entre os FII's e Ibovespa resultou em valores próximos de zero, evidenciando que existe pouca dependência entre as volatilidades observadas, sendo uma alternativa à diversificação.

Importante avaliar os FII's por suas estratégias de investimento, ou seja, classificá-los de acordo com o segmento de alocação, tendo em vista sua política de investimentos, e assim avaliar seu desempenho em função da seleção de ativos ao longo do tempo. Utilizando novamente o índice de Sharpe para medir o retorno em relação ao risco incorrido, fundo por fundo, as melhores performance foram em logística, lajes corporativas e títulos e valores mobiliários, com fundos classificados em 1º, 2º e 3º lugar respectivamente. As médias do risco e retorno de cada segmento, referentes ao período de 36 meses, estão demonstradas na tabela abaixo.

Segmento	Risco	Retorno	Quantidade de Fundos
Educacional	20,65%	62,82%	1
Escritórios	30,75%	57,55%	3
Híbrido	20,50%	47,51%	4
Lajes Corporativas	28,69%	47,70%	3
Logística	24,51%	89,22%	4
Shoppings	25,85%	30,17%	1
Títulos e valores mobiliários	22,34%	52,58%	6

Para verificar se existe influência na rentabilidade dos fundos imobiliários do seu Patrimônio líquido ou do seu volume negociado, foi aplicado um modelo de regressão linear por meio do método de estimação de mínimos quadrados ordinários (MQO), com os dados de agosto/2019 a agosto/2020, por meio do *software RStudio*, para os 41 FII inicialmente selecionados. E, conforme resultados obtidos, t value -0,454 (variável patrimônio líquido) e 0,154 (variável volume), e R^2 ajustado -0,03923, os dados indicam que essas variáveis são pouco relevantes, sugerindo baixíssima influência na rentabilidade.

Esse estudo conclui que os fundos de investimentos imobiliários apresentaram uma boa relação risco/retorno tendo em vista que da amostra de 80 fundos, 41 deles obtiveram desempenho positivo ao longo do tempo, janela de 12 meses, 24 meses e 36 meses. Quando aplicado o critério de liquidez, houve uma redução da amostra, contudo o percentual de fundos elegíveis (27%) ainda é representativo.

Os retornos foram expressivos quando comparados ao desempenho da renda fixa. E, apesar da volatilidade apresentada, a aplicação em fundos imobiliários apresenta-se como alternativa de diversificação da carteira, tendo em vista sua baixa correlação com o Ibovespa.

Referências

ANBIMA. Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. Consolidado Histórico de Fundos de Investimento Abril/2020. Disponível em https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/estatisticas/fundos-de-investimento/fundos-de-investimento.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2020.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM 472/2008. Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst472.html>. Acessado em 01 de setembro de 2020.

O Portal Único do Comércio Exterior

Alessandro França Dantas⁷

Elísio de Azevedo Freitas⁸

Com a significativa redução das tarifas de importação nas últimas décadas, o debate sobre liberalização comercial vem progressivamente mudando seu foco para a redução das chamadas barreiras não tarifárias. Dentre elas, atenção especial vem sendo conferida ao tema da facilitação do comércio, tendo em vista a baixa qualidade das aduanas existentes em parcela significativa dos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), resultando em altos custos de transação para o comércio internacional de mercadorias.

Mais recentemente, o tema da facilitação de comércio ganhou destaque do debate econômico internacional com a celebração do Acordo de Bali, em dezembro de 2013, no âmbito da OMC, e sua aprovação final pelos membros da organização em dezembro de 2014. De forma geral, o acordo de Bali propõe um cronograma ambicioso de medidas para os países-membros da OMC, com foco na redução de duas categorias de custos de transação ao comércio internacional: os chamados custos diretos e indiretos. Os custos diretos ao comércio se caracterizam pelo consumo de recursos reais na movimentação de bens, sendo representados por encargos e taxas aduaneiras em geral, além de taxas de carga, descarga e armazenamento de mercadorias. Já os custos indiretos são aqueles relacionados ao custo econômico dos atrasos nas aduanas, devido à existência de procedimentos ineficientes. De acordo com a literatura empírica recente, a redução dos custos indiretos é mais significativa para a melhoria do desempenho comercial dos países em comparação aos custos diretos.

A análise detalhada do texto final do Acordo de Bali permite concluir que a maior parte do seu conjunto de medidas se refere à redução dos custos indiretos nas aduanas dos países-membros da OMC, seja pelo aumento da informatização dos procedimentos aduaneiros em geral, pela maior racionalização dos procedimentos de inspeção e requerimentos de segurança, além de medidas relacionadas a maior transparência e implantação de mecanismos de facilitação de acesso à informação relevante. Os ganhos de bem-estar associados à redução dos atrasos aduaneiros surgem da preferência do produtor em receber seus insumos *just in time*, além da preferência dos consumidores pelo rápido acesso ao consumo de bens com alta taxa de depreciação econômica, sendo este o caso, particularmente, dos bens manufaturados.

Em consonância com o Acordo de Bali, o governo Brasileiro lançou o Programa “Portal Único de Comércio Exterior”, que visa à reformulação de processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro no Brasil, até o ano de 2019. Projeta-se que a implantação do Programa resultará na redução do prazo médio de exportação de 13 para 08 dias, como também na redução do prazo médio de importação de 17 para 10 dias, nas aduanas brasileiras. Baseado nos dados de comércio de 2013, o governo

⁷ Mestre em Administração Pública pelo IDP, é servidor do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e conta com robusta experiência no setor público: diretor do Departamento de Inovação e Propriedade Intelectual (DINPI) da Secretaria de Inovação e Novos Negócios (SINN); coordenador-geral de Tecnologia da Informação da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (CGTI/SPOA); coordenador-geral de Mercado Externo da Secretaria de Comércio e Serviços;

⁸ Possui mestrado em Administração Pública pelo IDP, graduação em Direito pela UDF e especialização em Direito Legislativo pela UFMS e em Direito Processual Civil. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP, advogado e consultor na área de Controle Externo, especializado em Tribunais de Contas e em Licitações Públicas e Procurador de Assistências Judiciária do Distrito Federal.

estima uma economia de custos anual da ordem de US\$ 23 bilhões para os agentes exportadores e importadores no Brasil.

Com essa reformulação, busca-se estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior. Da reformulação dos processos, o Programa Portal Único passa ao desenvolvimento e integração dos fluxos de informações correspondentes a eles e dos sistemas informatizados encarregados de gerenciá-los. Assim, o Programa Portal Único de Comércio Exterior nasce baseado em três pilares:

O primeiro pilar é a integração entre os atores do comércio exterior. Tem-se, primeiramente, a cooperação entre os intervenientes de governo e do setor privado para o planejamento e desenvolvimento do Programa Portal Único. Formou-se uma grande estrutura de governança, sob coordenação conjunta da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e sob supervisão da Casa Civil. Essa estrutura compreende vinte e dois órgãos de governo que atuam no comércio exterior. A integração cooperativa do setor privado com o Programa, mediante entidades representantes dos diferentes intervenientes privados nas operações de comércio exterior (importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores, depositários, terminais portuários, etc.), é fundamental, visto serem eles os beneficiários das melhorias que o Programa Portal Único trará.

O segundo pilar fundamental do Programa Portal Único de Comércio Exterior é o redesenho dos processos de comércio exterior. A formulação do sistema processual das operações de exportação e importação no Brasil tem por base estrutura desenvolvida na década de 1990 com a introdução do SISCOMEX. Com a expressiva evolução do comércio exterior brasileiro nas últimas décadas, novas necessidades de controles governamentais foram surgindo com vistas ao atendimento de importantes políticas públicas coordenadas pelos mais diversos órgãos e entidades da Administração, em áreas tais como o meio ambiente, a saúde humana, a segurança alimentar, a segurança pública e a segurança dos consumidores. Cada nova necessidade de controle ensejou a criação de nova etapa procedimental nem sempre harmonizada com o processo geral de uma exportação ou importação. Com o acúmulo dessas etapas procedimentais, somado ao aumento dos fluxos de mercadorias a serem controladas, tem-se a criação de gargalos processuais que trazem atrasos e imprevisibilidades às operações, aumentando custos.

Por fim, o terceiro pilar do Programa Portal Único de Comércio Exterior diz respeito à tecnologia da informação. Para a informatização dos processos reformulados, serão empregados os recursos tecnológicos mais modernos. Várias novas ferramentas serão desenvolvidas a fim de gerenciar os processos e fluxos informacionais. Muitos dos sistemas existentes passarão por soluções de integração, de modo a permitir que determinado dado já presente em um sistema seja compartilhado com os demais que dele necessitem. A entrada de dados para usuários externos também deverá ser unificada, seguindo o conceito de *single window* (portal único).

Para que identifiquemos o Programa como uma inovação, devemos de antemão explorar os fatores que caracterizam uma inovação. Há uma literatura substancial que explora a natureza da inovação que fornece uma contribuição importante para o processo de elaboração de políticas públicas. A teoria da inovação contemporânea diferencia quatro modos de mudança de produtos. A primeira é a inovação radical - um evento comparativamente raro que transforma todo o paradigma produtivo (exemplos clássicos sendo a substituição de canais pelas ferrovias na revolução industrial e a criação da internet). O segundo tipo é a inovação arquitetônica. Isso resulta em mudanças nas competências organizacionais e nas necessidades atendidas pela inovação, no entanto, não altera o paradigma produtivo. O terceiro tipo de inovação é

frequentemente chamado de inovação incremental. O termo "incremental" aqui é um pouco enganador. Essa inovação ainda envolve mudanças disruptivas nos produtos ou serviços. No entanto, isso ocorre dentro do paradigma de produção existente e afeta ou as competências organizacionais ou as necessidades que a inovação está abordando, não ambos. O quarto tipo de mudança é um desenvolvimento de produto ou serviço, que se baseia em habilidades ou mercados existentes, e que não envolve qualquer elemento de "novidade" ou descontinuidade.

O conceito de *single window* caracteriza o Programa Portal Único do Comércio Exterior como uma iniciativa inovadora. O conceito, por mais simplório que seja em retrospectiva, quando comparado com os sistemas atuais de controle aduaneiro, adquire caráter revolucionário. Mesmo assim, consideramos que o Programa seja uma inovação incremental uma vez que se estrutura a partir de processos pré-existentes embora procure atender, mesmo que tardiamente, uma necessidade por eficiência que surge após o estabelecimento desses processos. Além disso, torna-se óbvio que estamos diante de uma inovação de processo apoiada em processos tecnológicos.

Quando consideramos as barreiras que o Programa tem que superar para a sua efetiva implantação, percebemos que são eminentemente internas. O motivo é bastante óbvio dados os benefícios decorrentes da iniciativa que os usuários do sistema de comércio exterior auferirão. Podemos catalogar as barreiras enfrentadas em cada uma das suas tradicionais categorias.

Quanto às barreiras relacionadas às pessoas, o Programa, por meio da revisão dos processos do comércio exterior, lança os servidores que há décadas operam o sistema em situação de desconforto. Isto requereu que o Comitê Gestor do Programa exercesse seu papel de liderança na atenuação dos efeitos da mudança pretendida: a falta de envolvimento dos servidores, a construção de uma estratégia de comunicação tanto interna quanto externa efetiva e o planejamento da mudança cultural tanto das instituições protagonistas do comércio exterior, a Secretaria da Receita Federal e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, quanto dos diversos intervenientes.

As barreiras relacionadas à estrutura, caracterizada por conflitos entre os *stakeholders*, foram superadas pela instituição do Comitê Gestor do Programa, com ampla participação e a supervisão e intermediação, sempre que necessária, pela Casa Civil.

Por fim, as barreiras relacionadas à estratégia, concentraram-se, sobretudo, na alocação de recursos orçamentários e financeiros ao projeto (estima-se que o desenvolvimento do Portal Único do Comércio Exterior custe aos cofres públicos cerca de R\$ 50 milhões). Entretanto, a categorização da iniciativa como estratégica pela Presidência, decorrente, sobretudo de seu retorno estimado, tem sido, até o momento, suficiente para superar a dificuldade.

Quanto aos indutores da inovação, o Programa Portal Único traz uma característica incomum para as políticas públicas. Um dos principais motivadores para sua implementação é a concorrência externa — fator comum à iniciativa privada, mas estranho aos projetos governamentais. Compreende-se a pressão que a competição externa exerce pela implantação do Portal Único quando consideramos a eficiência adquirida pelo comércio exterior de um país ao implementar o conceito. Logo, com o Tratado de Facilitação de Comércio, os países relevantes no comércio exterior procuraram aperfeiçoar os seus processos internos. Portanto, a não implantação do Portal Único significa não só a impossibilidade de auferir os seus benefícios, conforme estabelecemos acima, como a perda da competitividade do Brasil perante seus concorrentes no mercado mundial.

O Programa Portal Único do Comércio Exterior com sua ênfase no aprimoramento dos serviços públicos prestados a importante segmento do setor

produtivo, tendo como objetivos a redução de prazos e custos; a transparência e previsibilidade; e a simplificação, apresenta todas as características e desponta como importante iniciativa inovadora da Administração Pública Federal.



As Fontes de Financiamento e os Desafios do Investimento em Infraestrutura na América Latina

Alex Cerqueira Pinto⁹

É de notório saber que os baixos níveis de investimento criaram uma lacuna considerável na infraestrutura na América Latina e Caribe (ALC). Pesquisas empíricas mostram uma correlação positiva entre crescimento e investimento em infraestrutura nestes países e sugerem a necessidade da ALC investir cerca de 5% do PIB em infraestrutura por um período prolongado de tempo para superar sua lacuna atual.

Segundo Serebrisky (2015), em seu artigo “*Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom?*”, há fortes ganhos econômicos do investimento em infraestrutura em um país pois este fato estimula o crescimento: aumentando a produtividade, reduzindo os custos de produção, facilitando o acúmulo de capital humano, ajudando a diversificar a estrutura produtiva e criando empregos.

Muita atenção foi dedicada a quanto investimento em infraestrutura a ALC precisa, porém menos atenção tem sido dedicada à origem desse investimento. Este artigo apresenta os mais importantes pontos citados por Serebrisky (2015) em sua pesquisa, e examina o quanto a LAC investe em infraestrutura, quem está investindo e quais instrumentos financeiros estão sendo usados.

O Subinvestimento em Infraestrutura

As abordagens mais comuns para medir a lacuna de infraestrutura são definidas em termos da infraestrutura de que um país ou região precisa (a) para atender a uma taxa de crescimento alvo, (b) para atingir um objetivo específico, como uma taxa de cobertura (por exemplo, 100% de acesso à água e saneamento), ou (c) para obter um estoque de infraestrutura semelhante a um país ou grupo de países. Se essas estimativas de necessidade de investimento de 5% do PIB em infraestrutura estiverem corretas, a LAC requer investimento adicional em infraestrutura de 2,0–2,5 por cento do PIB ou \$ 120– \$ 150 bilhões por ano.

O investimento na ALC é 0,8 por cento do PIB menor do que nos Estados Unidos e na União Europeia, regiões com estoques de capital muito mais desenvolvidos, que exigem mais investimento de manutenção do que nova capacidade de infraestrutura. Nenhuma das maiores economias (Argentina, Brasil, Chile e México) investiu mais do que 3% do PIB.

Investimento Público e Privado em Infraestrutura

É do setor público ou privado a culpa pelos baixos níveis de investimento em infraestrutura na ALC? Apenas o setor público pode planejar e regular a infraestrutura, mas tanto o setor público quanto o privado podem fornecer infraestrutura. Na verdade, as empresas privadas fornecem serviços de infraestrutura em muitos países da ALC, por

⁹ Possui graduação em Economia pela Unicamp, com MBA em Gestão de Negócios pela USP e especialização em Finanças Empresariais, Business Intelligence e Estatística Aplicada. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP e assessor da Direção Geral do Banco do Brasil.

meio de uma variedade de parcerias público-privadas, incluindo contratos de gestão e concessões.

A ALC tem liderado entre as regiões em desenvolvimento em investimentos privados em infraestrutura. De 1990 a 2013, o setor privado investiu US\$ 680 bilhões na ALC, cerca de 30% a mais do que nas economias asiáticas de alto crescimento (US\$ 503 bilhões) e mais de cinco vezes mais do que na África Subsaariana (US\$ 130 bilhões).

Embora o nível de investimento privado tenha aumentado na ALC desde o início da década de 1990, não foi suficiente para substituir o investimento público. Os níveis de investimento total como porcentagem do PIB foram menores do que na década de 1980. Assim, o investimento público em infraestrutura é maior do que o investimento privado em todos os países da ALC. O autor apresenta por duas razões principais.

Em primeiro lugar, o espaço fiscal diminuiu, como consequência da adoção de políticas macroeconômicas na década de 1990 destinadas a reduzir os gastos do setor público. Em segundo lugar, os formuladores de políticas acreditam que a abertura de serviços de infraestrutura à propriedade privada e às operações compensaria a redução do investimento público.

O Efeito dos Saldos Fiscais Anteriores Sobre o Investimento em Infraestrutura

Há uma crença generalizada entre especialistas e acadêmicos de que, quando os governos precisam melhorar suas contas fiscais, as reduções nas alocações públicas para investimentos em infraestrutura são proporcionalmente maiores do que os cortes nas despesas correntes ou na receita tributária.

Entre 1987 e 1992, um período de crises financeiras e fiscais na ALC, um terço da melhoria nas contas fiscais veio do menor investimento em infraestrutura: em média, os déficits públicos foram reduzidos em 6% do PIB e o investimento público em infraestrutura em 2% do PIB.

Desenhar, implementar e executar um projeto geralmente leva anos. Acordos de financiamento precisam ser garantidos quando o planejamento do projeto começa, e os recursos devem ser comprometidos com antecedência (começando com estudos de pré-investimento, que respondem por pelo menos 2–5 % dos custos totais do projeto), às vezes anos antes dos desembolsos iniciais.

A relação entre poupança pública e investimento público não é necessariamente simétrico em tempos bons e ruins. Quando os saldos fiscais diminuem e não há fontes alternativas de financiamento, como crédito externo, as despesas precisam ser reduzidas - e a infraestrutura é geralmente o principal candidato. Portanto, é provável que as reduções nos investimentos em infraestrutura em tempos difíceis sejam maiores do que os aumentos em tempos bons.

Testamos a hipótese de que o espaço fiscal defasado afeta o investimento em infraestrutura, executando uma regressão em painel com efeitos fixos de país e ano. Os resultados obtidos são consistentes com a intuição. O investimento em infraestrutura pública responde a mudanças defasadas na poupança pública, e a resposta é assimétrica.

Aumento do Financiamento Privado de Infraestrutura

O investimento público por si só não será capaz de aumentar o estoque e a qualidade da infraestrutura para níveis adequados, deste modo a ALC precisará

7

umentar o investimento privado em infraestrutura. Contudo, quanto o investimento privado precisa aumentar? A resposta depende do comportamento do investimento público. Se o investimento público atingir 2% do PIB (uma suposição otimista), o investimento privado precisaria triplicar (de 1% para 3% do PIB) para atingir o patamar de 5% do PIB necessário para fechar a lacuna de infraestrutura.

O desafio de aumentar o investimento privado em infraestrutura requer ação simultânea em duas frentes: (a) fortalecimento da capacidade regulatória e institucional para criar um *pipeline* com projetos bem preparados e (b) desenvolvimento de infraestrutura como uma classe de ativos para canalizar a poupança privada para infraestrutura.

Riscos iniciais elevados, devido a custos de construção inesperados e incerteza de demanda; o perfil temporal das receitas desvinculado dos maiores gastos e a impossibilidade de reconversão dos ativos para usos alternativos. Essas características implicam que a única forma viável de pagar por ativos de infraestrutura é por meio de financiamento de longo prazo.

Idealmente, o financiamento de infraestrutura deve ser de longo prazo e em moeda local. Embora seja possível contar com a poupança externa, as evidências para a ALC sugerem que isso geralmente não é viável. A análise dos fluxos de IED para infraestrutura reforça o fato de que a poupança externa não muda o jogo para o financiamento de infraestrutura na ALC. O financiamento externo cria um descasamento entre a receita obtida com o fornecimento de infraestrutura (em moeda local) e o pagamento de obrigações de dívida (em moeda externa).

O financiamento privado de infraestrutura assume duas formas. Os investidores podem investir diretamente por meio do comprometimento de capital, ou podem emprestar para projetos específicos ou empresas de infraestrutura. Os investimentos podem ser alocados por meio de: como ações de empresas de infraestrutura, títulos públicos ou corporativos de capital aberto, investimentos em fundos de infraestrutura, ou transações de dívida feitas por meio de mercados privados.

Os bancos comerciais representam de longe a maior parcela, financiando metade de todos os projetos de infraestrutura entre 2004 e 2014. Os bancos nacionais são os segundos mais importantes, 14%. Os bancos multilaterais de desenvolvimento financiam apenas cerca de 7% dos projetos, consistente com estimativas anteriores para empréstimos soberanos e não soberanos. A participação de investidores institucionais, como fundos de investimento, fundos de pensão e seguradoras, é insignificante (cerca de 3%).

Infraestrutura como uma classe de ativos para atrair investidores privados

A infraestrutura envolve ativos com longa vida útil, capazes de gerar retornos estáveis e recorrentes, geralmente indexados pela inflação. Em comparação com o setor imobiliário, a infraestrutura tem menos exposição aos ciclos econômicos, fluxos de caixa mais previsíveis e barreiras à entrada.

A demanda por infraestrutura está crescendo rapidamente, mas os altos custos de transação, capacidade fraca, riscos políticos e de governança e barreiras políticas e regulatórias na maioria dos países da região tornam o retorno do investimento ajustado ao risco muito baixo para atrair o investimento privado. Existem poucos projetos bem preparados; não estão disponíveis instrumentos financeiros adequados de liquidez suficiente para atrair investidores locais; inconsistências em contratos, concessões e documentos de licitação são comuns.

Aumento da participação dos fundos de pensão

Os investidores institucionais, principalmente fundos de pensão, seguradoras e fundos mútuos, são atores importantes nos mercados financeiros. Só nos países da OCDE, eles detinham mais de US \$ 70 trilhões em ativos sob gestão em 2012.

Qual seria o impacto de aumentar a participação da infraestrutura nos ativos administrados dos fundos de pensão? A alocação atual de fundos de pensão na ALC - na faixa de 1% do total de ativos sob gestão - é claramente baixa e não o suficiente para impulsionar o investimento em infraestrutura.

Suponha que os fundos de pensão na ALC aumentassem sua exposição de ações à infraestrutura investindo 3 (ou 7%) de seus ativos em projetos de infraestrutura. O investimento em infraestrutura aumentaria significativamente no Chile (potencialmente dobrando a taxa de investimento atual) e no México (de 2% para quase 5% do PIB). No Brasil, Colômbia e Peru, onde a participação dos ativos sob gestão é menor, ela aumentaria, mas não o suficiente para ter um impacto notável.

Os fundos de pensão poderiam investir em infraestrutura usando os fundos adicionais que obtêm de novos contribuintes (líquidos) para o sistema e seus ganhos de capital. Esses números podem ser obtidos pelo cálculo da variação dos ativos sob gestão de um ano para o outro. Porém, esses aumentos não são grandes o suficiente para permitir que a ALC acompanhe as taxas de investimento em infraestrutura nas economias asiáticas de alto crescimento ou nas economias avançadas. Os fundos de pensão podem, portanto, não ser a panaceia para aumentar os investimentos em infraestrutura. Ainda assim, cada dólar conta, e é necessário criar a condição propícia para atrair investimentos de investidores institucionais.

Conclusões

Conclui-se no estudo apresentado que depender do setor público para realizar todos os investimentos necessários para fechar a lacuna de infraestrutura é arriscado: o financiamento é inadequado e em tempos de crise o setor público tende a cortar o investimento em infraestrutura. O papel do setor privado no financiamento de infraestrutura é portanto, a chave.

A infraestrutura representa um ativo adequado para investidores de longo prazo, como fundos de pensão, que detêm fundos equivalentes a cerca de 20% do PIB da região. Seu investimento em infraestrutura - cerca de 1% de seus portfólios - é baixo para os padrões internacionais.

A carteira de projetos disponível bem preparada é pequena; faltam instrumentos financeiros adequados com liquidez suficiente (por exemplo, títulos de projetos) para mobilizar investidores locais. A parcela de ativos que os fundos de pensão podem investir em infraestrutura precisam ser revistas. As barreiras que exigem estreita colaboração entre reguladores financeiros e fundos de pensão incluem avaliação de ativos, transparência, riscos e liquidez.

Fomentar o investimento de longo prazo também exige novas medidas fiscais, contábeis e financeiras visto os ativos de investimento das carteiras de fundos serem ilíquidos. É necessário aumentar o perfil das instituições não bancárias para preencher a lacuna de financiamento de infraestrutura. O desenvolvimento da infraestrutura como uma classe de ativos na LAC abrirá a possibilidade de aumentar a parcela atual do

investimento privado em infraestrutura e, ao mesmo tempo, facilitar a canalização do crescimento futuro da poupança nacional para infraestrutura.



Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção

Carlos Eduardo Gasparini¹⁰

Em junho de 2019 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100, que teria inaugurado o orçamento impositivo no Brasil. Pode parecer estranho que tenha sido necessária uma emenda à Constituição para que o orçamento se tornasse impositivo, já que ele é aprovado por meio de uma lei. Afinal, se toda lei deve ter seus comandos respeitados, porque então a necessidade de se afirmar a tal impositividade na Constituição?

O que pode parecer uma discussão bizarra esconde, na verdade, uma antiga frente de batalha política, não apenas no Brasil, mas em qualquer país onde exista democracia e separação entre Poderes: a disputa por protagonismo no orçamento, definidor que é das receitas e despesas públicas e que confere indubitável destaque a quem o controla.

O processo de implementação da coercitividade orçamentária no Brasil revela inúmeras particularidades interessante. A sua discussão pode nos ensinar muito a respeito da dinâmica política e de como lidamos com as finanças públicas no País. Como se discutirá ao longo do trabalho, a impositividade à brasileira embute certas contradições que nos levam à dúvida exposta no título do artigo: será que estamos criando apenas mais uma “peça de ficção” ou finalmente a questão orçamentária será tratada com a seriedade que o tema merece?

Natureza do orçamento: impositivo, autorizativo ou nem uma coisa nem outra?

As discussões acerca da natureza do orçamento remontam ao século XIX, na esteira dos trabalhos de Laband¹¹, precursor na defesa do orçamento como lei apenas autorizativa. O contexto histórico onde a temática surge é marcado pelo conflito constitucional ocorrido nos anos de 1861 a 1866 na Alemanha, com a recusa do Parlamento em aprovar os orçamentos propostos.

Os defensores do orçamento autorizativo embasam seus argumentos na separação de Poderes. Segundo essa corrente, o Poder Executivo deve possuir autonomia e independência para exercer as responsabilidades governamentais, a exemplo da execução orçamentária. Ao Poder Legislativo, por seu turno, caberia a aprovação, o controle e a fiscalização dos orçamentos.

Além disso, sustentam que não depende exclusivamente do governo gerar o nível de arrecadação previsto no orçamento, já que a receita oscila ao sabor de ciclos econômicos de difícil previsão. Portanto, não se poderia exigir a realização de despesas nos exatos montantes aprovados.

Essa corrente defende ainda que o orçamento deve refletir um plano de trabalho governamental. Dado que é impossível prever com exatidão as futuras condições

¹⁰ Doutor em Economia pela UFPE, é Analista de Planejamento e Orçamento (APO) do Ministério do Planejamento, atualmente lotado na Defensoria Pública da União, e Professor Titular do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

¹¹ Ver Lochagin (2016) para mais detalhes.

políticas e econômicas, bem como os condicionantes que impactam o andamento e a conclusão de obras e serviços públicos, a flexibilidade, própria de todo programa ou plano de trabalho, deveria ser uma característica inerente ao orçamento, que precisa ser revisto sempre que necessário.

Assim, por se constituir em instrumento de planejamento, num plano de trabalho, a Lei Orçamentária assemelhar-se-ia a um ato administrativo e possuiria apenas *status* de lei no sentido *formal*, por seguir ritos e formalismos legais, mas não no sentido *material*, já que o conteúdo próprio de uma lei, ou sua matéria, deve tratar de tema de caráter geral e abstrato. O orçamento, pelo contrário, seria ato concreto, de caráter materialmente administrativo, pertencente ao conjunto de atribuições do Poder Executivo.

Nesse contexto, o orçamento é entendido como uma permissão para que determinada programação seja executada. Dito de outra forma, o Poder Executivo não pode implementar programação diversa da aprovada pelo Congresso, já que cabe a este *autorizar* a despesa. No entanto, após a aprovação do orçamento, a execução orçamentária seria competência exclusiva do Poder Executivo. Assim, não existiria a obrigatoriedade de execução dos créditos aprovados, ficando a cargo do Poder Executivo decidir sobre a sua oportunidade e conveniência. Além disso, o Executivo, tendo a faculdade de não agir, não precisaria prestar contas ao Parlamento a respeito da inexecução das programações não realizadas.

Os opositores dessa visão sustentam que o modelo autorizativo confere uma discricionariedade exacerbada ao Poder Executivo e diminui a importância e a participação do Poder Legislativo na execução das políticas públicas. E criaria uma indesejável falta de transparência na programação orçamentária, após os ajustes realizados pelo Executivo. O controle e a fiscalização por parte do Congresso ficariam comprometidos, o que poderia resultar em atuação arbitrária e não republicana. Pederiva (2008), por exemplo, sustenta que a não execução do orçamento fere o princípio republicano, uma vez que uma República se respaldaria no dever prestar contas, tanto do que faz, como também do que deixa de fazer.

Finalmente, o modelo autorizativo permitiria o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha na busca por apoio político, uma vez que a decisão de executar o orçamento ficaria a critério exclusivo do Poder Executivo, que pode condicioná-la à realização de acordos políticos. No Brasil, essa parece ter sido uma estratégia largamente utilizada para ajudar a gerenciar o nosso chamado “presidencialismo de coalizão”¹².

O modelo impositivo defende, portanto, que a programação orçamentária aprovada deve ser necessariamente executada, ou seja, sua realização não é opcional, exceto por questões específicas, definidas em lei. Dito de outra forma, o orçamento deve ser rigorosamente cumprido. Segundo os defensores dessa corrente, a imperatividade orçamentária traria mais previsibilidade e segurança jurídica, tanto para a administração pública, como para prestadores de serviços e cidadãos. Assim, o modelo teria o poder de fortalecer e aperfeiçoar a governança pública, tornando-a mais transparente e potencializando sua *accountability*.

Os defensores do orçamento autorizativo, por sua vez, reiteram que não há sentido em impor obrigatoriedade de gastos quando a sua fonte de financiamento é incerta. Assim, o orçamento impositivo poderia impedir ajustes fiscais necessários, em

¹² Configuração política em que o Presidente da República faz alianças com diversos partidos, a fim obter maioria no Congresso e aprovar suas propostas.

virtude de flutuações econômicas, e impor metas e programas inexecutáveis. Além disso, alegam que a flexibilidade é inerente ao processo de execução orçamentária e imprescindível à governabilidade e que a impositividade da lei orçamentária engessa a política econômica e esvazia o papel do Poder Executivo na elaboração e execução do orçamento.

E as discussões parecem não ter fim. Mas será que o regramento jurídico nacional permitiria concluir quem é o vencedor dessa disputa? De início, é importante ressaltar que essa dicotomia entre orçamento impositivo e autorizativo resvala necessariamente para a discussão de teses duais, binárias, em que um ou outro Poder deve prevalecer. A verdade é que o desenho orçamentário não precisa ir necessariamente numa direção ou na outra. Esta parece mesmo ter sido, pelo menos até meados de 2019, a opção nacional, que não se inclinou exclusivamente nem para um modelo nem para o outro. É possível encontrar elementos de ambos em nosso sistema. O caminho aparentemente trilhado em nosso regramento é o de que os Poderes tenham papéis distintos, porém complementares.

Nossa Constituição se assenta em um sistema de freios e contrapesos, no qual um poder controla a atuação do outro. O objetivo seria gerar um equilíbrio de forças, em que nenhum deles se sobreponha. Para isso, a Carta Magna definiu instrumentos específicos. Do ponto de vista orçamentário, pode-se destacar, por exemplo, a prerrogativa de iniciativa e o poder de veto dados ao Executivo. Por outro lado, temos a aprovação e o controle atribuídos ao Legislativo.

Nesse desenho, o Executivo tem a prerrogativa de proposição, por meio da qual apresenta e formaliza seu plano de governo. Já o Legislativo tem a atribuição de apreciar os projetos apresentados, podendo modificá-los. Com isso, o Legislativo tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, podendo reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos. Tem-se, assim, uma coautoria nas escolhas orçamentárias¹³.

Sendo assim, o aprofundamento das disputas acerca da natureza do orçamento pode se mostrar uma involução, não um aprimoramento. No final das contas, se há uma adequada divisão de tarefas, o que realmente importa é indagar se cada Poder está exercendo bem o seu respectivo papel.

Nessa seara, uma particularidade do caso brasileiro merece destaque. Em toda proposta orçamentária enviada ao Congresso, existe uma reserva pré-definida cuja finalidade exclusiva é financiar emendas introduzidas pelo Legislativo. Essas emendas são voltadas para atender demandas dos parlamentares, que geralmente as direcionam para as suas bases eleitorais.

Na visão de alguns autores¹⁴, este montante reduziria o interesse do Parlamento no orçamento público como um todo. A partir desse mecanismo, exceto quanto à cota de emendas, os parlamentares pouco ou nada influenciariam no conjunto da proposta, limitando sua atuação orçamentária à inclusão de despesas de caráter paroquial e localizado. Além disso, essas emendas comporiam engrenagens de um sistema de trocas para angariar base de apoio ao Executivo no Congresso. A execução de emendas individuais seria uma moeda de troca entre eleitores, legisladores e governo.

¹³ Discussão mais profunda acerca das atribuições específicas de cada Poder no orçamento do Brasil, bem como sobre outros pontos associados a esse assunto podem ser encontrados em Santos e Gasparini (2020).

¹⁴ Ver, por exemplo, Conti (2012).

Orçamento Impositivo no Brasil

A despeito do desenho orçamentário compartilhado vigente no Brasil, o fato é que o uso exacerbado dos mecanismos de gestão das coalizões, em especial o contingenciamento de emendas parlamentares, reacendeu no Congresso o debate acerca da natureza do orçamento público brasileiro. Essa discussão resultou na promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, conhecidas como emendas do orçamento impositivo. A primeira prevê como sendo de execução obrigatória as emendas parlamentares individuais; a segunda estende o dispositivo para as emendas de bancada, ambas integrantes do sistema de reservas parlamentares.

A última dessas alterações, no entanto, foi além e estabeleceu que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Esse dispositivo tem sido visto como um divisor de águas em relação à questão, tendo finalmente inaugurado a coercitividade orçamentária no Brasil.

Mas os novos dispositivos constitucionais revelam também várias contradições em relação ao que seria de fato um orçamento impositivo, onde o Parlamento passa a assumir maiores responsabilidades orçamentárias. O principal impulsionador do movimento no Brasil foi a não execução de emendas parlamentares por meio do contingenciamento. No entanto, as novas normas mantiveram a possibilidade de se bloquear recursos, sem a necessidade de apreciação do Congresso. Além disso, parte das emendas parlamentares aprovadas não será sequer executada, seja em função da base de cálculo, de impedimentos técnicos ou pela possibilidade de utilização de restos a pagar para fins de cumprimento da norma.

O próprio foco desses dispositivos, as emendas parlamentares reservadas no orçamento, já sugere um possível desinteresse do Congresso Nacional em atuar de forma mais presente nas questões orçamentárias amplas, em troca de suprir interesses específicos dos parlamentares. Esses dispositivos tornaram o orçamento efetivamente mais rígido, ao vincular parte extra dos já escassos recursos discricionários à disposição do Poder Executivo. Ao direcioná-los a um sistema de “cotas” para os Parlamentares, alimenta um instituto muitas vezes visto como clientelista.

Ademais, essas mudanças não têm o condão de influenciar de forma relevante a relação entre os Poderes, pois não alteraram as demais disposições constitucionais acerca das competências de cada um. Continuam à disposição do Executivo mecanismos que podem ser utilizados para influenciar o Congresso. Ainda está sob a faculdade do Legislativo o uso de suas prerrogativas em matéria orçamentária.

Ainda é cedo para afirmar se o novo contexto vai alterar ou não a forma como se elabora e executa o orçamento no País. Caso as Casas Legislativas demonstrem, a partir desse movimento de auto empoderamento, disposição renovada em participar mais efetivamente da definição de políticas públicas relevantes ao País, é possível que a sociedade brasileira venha a colher frutos benéficos da mudança. Caso tenha sido uma mera demonstração de força, diante de um Executivo enfraquecido em suas bases de apoio e o Congresso se mostre acomodado diante da garantia de receitas para emendas, pode-se vislumbrar que nada mudou, apenas mais burocracia desnecessária foi criada. Nessa hipótese, a impositividade terá sido mais uma peça de ficção em nosso orçamento.

Referências

CONTI, José Maurício. Emendas ao Orçamento e o Desequilíbrio de Poderes. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, jul. 2012. Coluna Contas à Vista. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-03/contas-vista-emendas-orcamento-desequilibrio-poderes>. Acesso em 26 de setembro de 2020.

LOCHAGIN, G. L. A Execução do Orçamento Público: Flexibilidade e Orçamento Impositivo - Série Direito Financeiro. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/openaccess/9788580392074/completo.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2020.

PEDERIVA, J. H. A falácia do orçamento autorizativo. O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 de maio de 2008. Espaço aberto, p. A2. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%c3%a1cia%20or%c3%a7amento.pdf?sequence=1>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

SANTOS, N.C.B. e GASPARINI, C.E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 31. Brasília, janeiro - abril de 2020, pp 339-396. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n31/2178-4884-rbcpol-31-339.pdf>. Acesso em 26 de setembro de 2020.

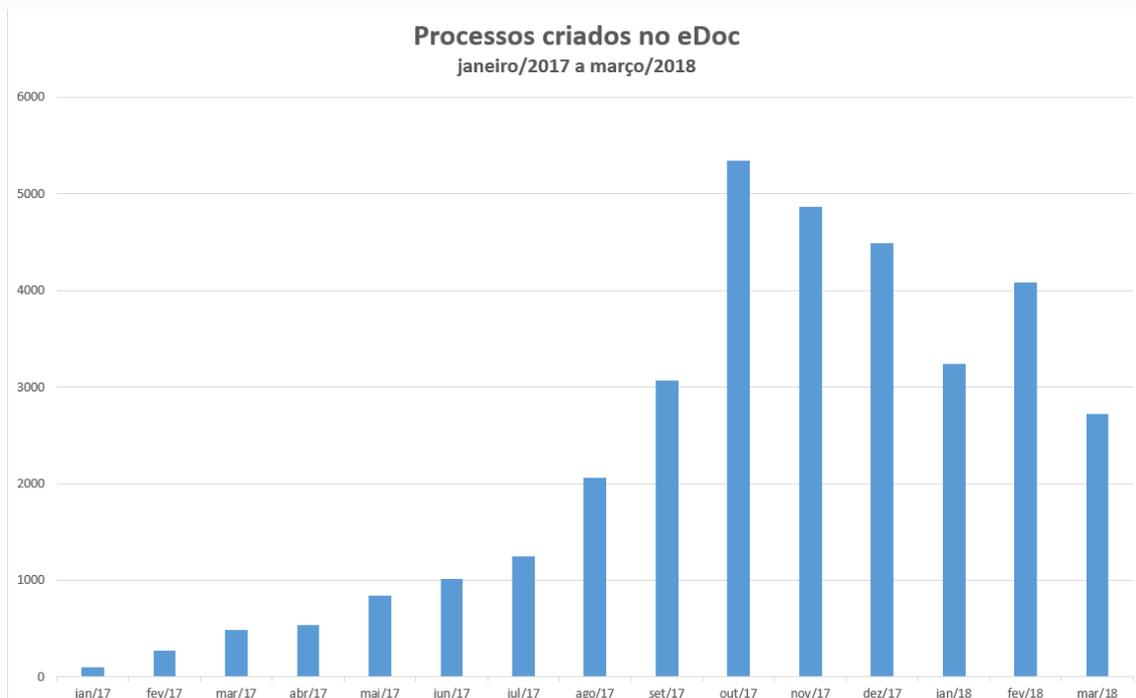
A criação do eDoc pela Câmara do Deputados em 2018

João Henrique Holanda Caldas¹⁵

Mariana Carvalho¹⁶

Em 2018, a Câmara dos Deputados implantou um sistema que virtualizou os procedimentos administrativos internos do parlamento, batizando-o de eDoc.

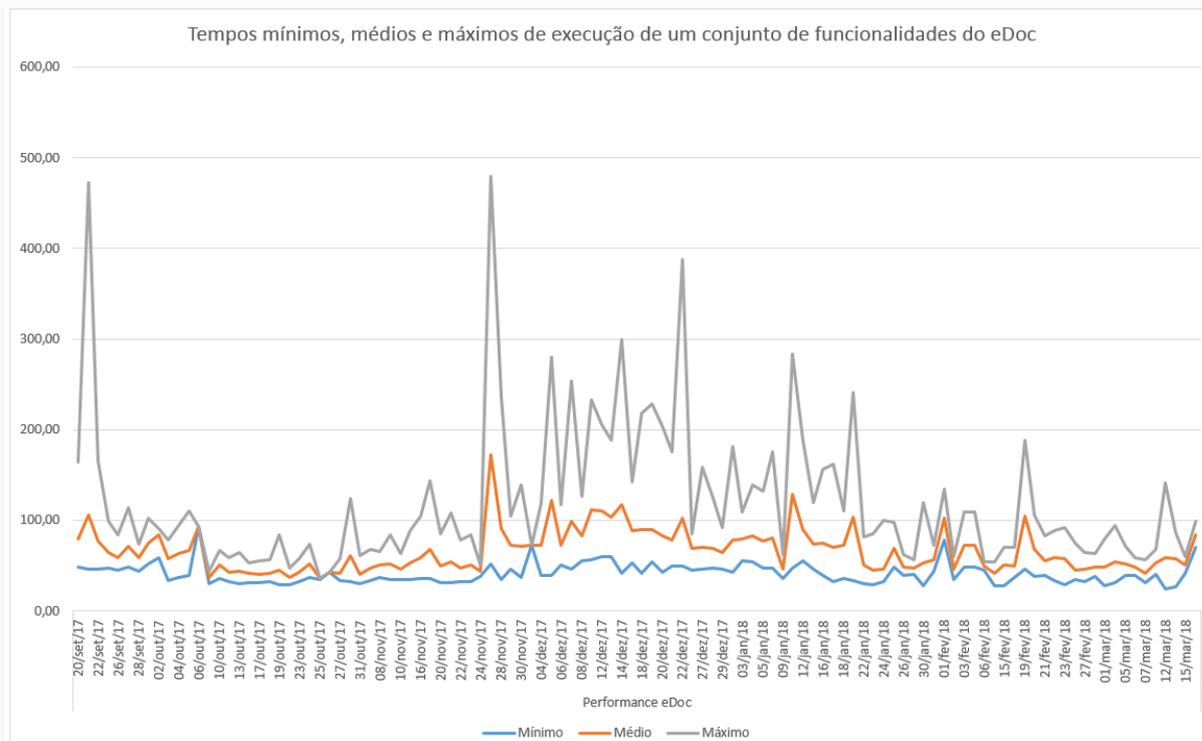
Em apenas quatro meses, o sistema representou um ganho de produtividade e uma economia que será expressada através dos gráficos abaixo¹⁷:



¹⁵ Deputado Federal por Alagoas, é advogado, especialista em Direito Digital e Compliance e mestre em Administração Pública pelo IDP.

¹⁶ Deputada Federal por Rondônia, é advogada, médica e Mestre em Economia pelo IDP.

¹⁷ Fonte: Câmara dos Deputados, Setor de Projetos e-Doc. Pesquisa realizada em 18 de abril de 2018.



Além disso, contribui para a sustentabilidade da Câmara, já que, como se disse, dispensa o uso de papel.

Importante sublinhar que a implantação desse sistema foi uma verdadeira revolução na Câmara dos Deputados, já que é um órgão com mais de 16 mil servidores, entre efetivos e comissionados, além de milhares de terceirizados. O que implica em uma infinidade de procedimentos internos, os quais consumiam uma quantidade grande de papel, e, portanto, recursos. Com a virtualização desse procedimento, rompeu-se um *modus operandi* tão antigo quanto o próprio Poder Legislativo no Brasil.

Inicialmente, houve grande resistência por parte dos servidores, habituados ao suporte físico, mais “tangível”, e dos próprios parlamentares, acostumados à rotina de “ofícios” e “expedientes” próprios da burocracia estatal.

Em curto espaço de tempo, no entanto – e com alguns ajustes na *interface* original -, o sistema se demonstrou uma ferramenta que proporcionou maior celeridade e eficiência, como demonstrado pelos números acima.

Os resultados, portanto, podem ser considerados os maiores indutores do processo de virtualização promovido pela implantação do eDoc.

Como registro, vale ressaltar que, embora a virtualização de procedimentos possa parecer algo pueril em tempos de *IoT*, a aplicação de um sistema tão radical em uma organização de viés tradicional como a Câmara dos Deputados não pode ser encarada como algo trivial, especialmente se levado em conta que a média anual de procedimentos e processos administrativos, os quais atualmente se dão integralmente nesse ambiente.

O grande debate atual, tanto na gestão pública, quanto na economia, se encerra no tamanho do Estado e as atribuições que serão absorvidas pelo ente estatal.

Na gestão pública, de um lado desse debate se coloca a governança pública, conceitualmente uma abordagem que *“compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a*

*atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*¹⁸.

Segundo Matias Pereira (2010), é, ainda, o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Necessariamente, portanto, não induz à retração da atividade estatal/pública.

De outro lado, o *New Public Management* (NPM), parte do pressuposto de transferência de elementos do setor privado ao público, através da redução desse último, possuindo um viés mais inclinado ao liberalismo clássico de manutenção da atividade estatal apenas àquelas atribuições inicialmente concebidas: manutenção de contratos e defesa interna e externa.

Embora a segunda metade da década de 90 tenha inaugurado no Brasil o que à época se chamava de *administração gerencial*, aproximando-se mais da abordagem proposta pela NPM, os anos 2000 representaram um retorno ao modelo de governança, embora os recentes escândalos de desvio possam indicar um esgotamento desse sistema.

Certo é que nos níveis estaduais, especialmente em estados com menor economia, e municipais, notadamente à medida em que há distanciamento dos grandes centros, vigora ainda uma percepção que se aproxima à administração burocrática, bastante rudimentar se comparada com conceitos de vanguarda como a *NPM* ou mesmo a governança pública.

De uma maneira geral, portanto, a Administração Pública no Brasil possui inclinação ao aspecto cartorário de gestão, que prestigia a burocracia, o que termina por influenciar em uma afinidade maior com os conceitos oferecidos pela governança, cuja retração, quando se dá, é através da assunção da posição regulatória. Isto é: mesmo quando há uma retração na atividade estatal, o Estado permanece como regulador daquela atividade transferida à iniciativa privada.

Diz o adágio popular que “de boas intenções o inferno está cheio”. Parece ser assim da Administração Pública. Jamais se verá um gestor alardear que suas intenções são não atender à missão que lhe foi confiada, no entanto essa, infelizmente, parece ser a regra.

Isso se dá, em grande medida, pelos mecanismos de incentivos falhos inerentes à atividade pública. Se de um lado se pode defender que o dirigismo estatal possui alguns bons exemplos de sucesso na área da inovação, a exemplo da própria *internet*, certo é que a popularização dessas inovações é, quase sempre, resultado da atuação privada. Não porque os profissionais privados sejam melhores que os públicos, porém o mecanismo de incentivos da gestão privada é mais imediato e eficaz.

No Brasil, esse cenário se apresenta de maneira ainda mais dramática, já que ao gestor é imputado um sem número de normas e regulamentos a ser seguidos que, ao cabo do dia, parecem ser o foco da Administração. Tome-se como exemplo a Lei de Licitações.

A lei nº 8.666/1993 é a norma que regulamenta a forma pela qual o Estado irá contratar – lei de licitações e contratos. Sua complexidade e atual anacronismo se apresentam hodiernamente como um obstáculo quase que intransponível à inovação na gestão pública, já que o meio – a contratação – em si se mostra custosa, tanto do ponto de vista orçamentário, logístico e legal, especialmente quando no país há uma constante alteração de entendimento, tanto das cortes administrativas quanto judiciais.

¹⁸ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública/ Tribunal de Contas da União**. Versão 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Não raro o próprio Tribunal de Contas da União altera sua inteligência sobre determinados aspectos da gestão pública, ou, mantendo o entendimento, cria possibilidade de exceções às regras estabelecidas pela própria concepção gestada no Tribunal.

Como consequência, gera-se insegurança ao gestor que, ante o receio de responsabilização futura, adota postura extremamente conservadora em sua abordagem enquanto líder, “contaminando” a organização à qual faz parte.

Não por acaso, o setor privado é pródigo em demonstrar uma dinamicidade que não se observa como regra na área privada. Milton Friedman, economista americano laureado com o Prêmio Nobel, dizia que havia três formas de se gastar dinheiro: seu dinheiro consigo, onde aí importaria a qualidade e o preço; o dinheiro de terceiros consigo, onde só a qualidade importaria; e, por último, o dinheiro dos outros com terceiros, onde não importaria preço ou qualidade.

Malgrado seja essa uma visão extremamente liberal do cenário, não se pode olvidar que o gestor público está necessariamente investindo o dinheiro de terceiros, arrecadado por meio de tributação, com ações que, em regra, se dirigem a terceiros, a exemplo do prefeito de uma cidade de interior que reside na capital.

Essa situação é a “tempestade perfeita” a obstar qualquer ímpeto no norte da inovação, especialmente quando há um complexo normativo extremamente analítico e órgãos de controle em excesso, que alteram seu entendimento de maneira constante.

Para se ter ideia, uma mesma ação – obra realizada pelo município com recursos federais – pode ter até seis órgãos exercendo controle sobre aquela ação: Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União (Ministério da Transparência); isso quando não houver no estado em que se encontre aquele município uma Controladoria Geral Estadual. Além disso, há sempre a possibilidade de judicialização – preventiva ou repressiva – daquela ação.

No setor público, porém, há apenas a necessidade de *compliance* e resultado. São fatores que desoneram a logística e contribuem para uma dinâmica que, no Brasil, parece ser impossível de aplicar ao setor público.

De tal forma, há urgente necessidade de o foco na atuação da Administração se deslocar para o fim, ao invés da forma (revisão da lei de licitações, já em curso no Congresso) e unificação dos órgãos de controle, ou, ainda, racionalização para evitar controles concorrentes e antagônicos.

Nesse ambiente, o gestor sentirá mais confiança para romper os paradigmas atuais e atingir os resultados esperados. Como dizia Mises: “o progresso é precisamente aquilo não previsto pelas regras e regulamentos”.

Lei da Terceirização: Análise da Possibilidade de Aplicação Retroativa

Bruna Ibiapina Chaves¹⁹
Gabriela Gadeia Brito Jardim²⁰

Resumo

A Lei 13.429/17, recentemente aprovada, além de outras previsões, dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. É a chamada lei da terceirização, que veio regulamentar as relações de trabalho prestadas por meio de empresa interposta. Após análise da Norma de Introdução ao Direito Brasileiro, das regras de retroatividade da lei penal e do instituto da segurança jurídica, a conclusão a que se chegou no presente trabalho foi que a nova lei começa a ser aplicada a partir de sua publicação, não tendo o condão de retroagir a fatos que ocorreram no passado.

Introdução

A Lei de Terceirização foi criada com o objetivo de regulamentar as relações trabalhistas que envolvem empregados, empresa contratante e empresa contratada. O presente trabalho aborda impactos e impasses referentes à situação trabalhista, no que diz respeito à retroatividade da aplicação da norma.

Até então não havia no Brasil um instrumento normativo para tratar do tema, por isso, ao longo dos anos foram sendo criados entendimentos jurisprudenciais, visando uniformizar as regras para a terceirização de serviços. Ou seja, o Poder Judiciário, diante dos casos concretos, passou a proferir decisões judiciais, que, posteriormente deram ensejo à edição da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Ocorre que a lei da terceirização não seguiu o entendimento consolidado pelo TST. Houve, portanto, uma total quebra de paradigma, especialmente em relação à possibilidade de terceirizar atividade fim.

Dessa forma, com o implemento de uma lei nova, que altera o entendimento já consolidado no país, surgem as discussões em relação à sua aplicação retroativa, ou seja, sua aplicação a fatos que ocorreram no passado - antes de sua vigência. Considerando as alterações por ela trazidas, especialmente por permitir a terceirização de atividade fim, tal ponto é de extrema relevância, com forte repercussão prática.

O presente trabalho aborda a lei da terceirização, comentando as principais novidades do texto aprovado, apresentando, portanto, um panorama na norma objeto de estudo. Ademais, são analisadas questões relacionadas à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e a doutrina da retroatividade da lei penal, bem como o princípio da segurança jurídica, para discutir se a lei em comento pode ou não retroagir para ser aplicada a fatos que ocorreram antes da sua vigência.

Lei de Terceirização: Texto Aprovado e Principais Alterações

Deve-se mencionar que a terceirização, ao longo dos anos, foi uma alternativa para se obter ganhos de eficiência em serviços e redução dos custos. Trata-se de uma forma de contratar a prestação de serviços, através de uma empresa interposta, de

¹⁹ Possui graduação em Direito e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é gestora no SIG Ebserh.

²⁰ Possui graduação em Administração e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é Gerente de Eventos do IDP.

modo que é firmada uma relação com três polos: empresa contratante, empresa interposta e empregado.

A Lei de Terceirização teve como objetivo formalizar as regras para este tipo de contratação, tendo em vista que até o momento não havia nenhuma legislação específica, sendo que eram utilizadas como referência as decisões judiciais, tendo sido criada a Súmula 331 do TST - Tribunal Superior do Trabalho.

O que era tratado apenas por meio de verbete sumulado de um Tribunal superior, passou a ser regulado por meio de lei, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

A Lei nº 13.429/2017 foi sancionada para alterar alguns dispositivos da lei nº 6.019/1974, que trata sobre o trabalho temporário em empresas urbanas, e também para estabelecer regras entre a relação de trabalho da empresa prestadora de serviços a terceiros.

O texto aprovado estabelece a responsabilidade subsidiária da empresa contratante em relação à responsabilidade da empresa de serviços terceirizados, no que se refere às obrigações trabalhistas. Diferentemente da responsabilidade solidária, os bens da empresa que contrata a empresa de terceirização somente poderão ser penhorados se não houver mais bens disponíveis na empresa de terceirização, para possíveis pagamentos/indenizações relativos a direitos não pagos.

Em seu artigo 4º-A, §1º, diz que “a empresa prestadora de serviço contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços”, permitindo assim uma chamada ‘quarteirização’.

Referente às condições de trabalho, é obrigação da contratante garantir condições de segurança, higiene e salubridade aos seus trabalhadores. No entanto é facultativo fornecer aos terceirizados o mesmo atendimento médico, ambulatorial e acesso ao refeitório destinado aos empregados da contratante e não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante.

Foram também estabelecidas regras quanto aos requisitos para funcionamento da empresa de prestação de serviços a terceiros. Além da necessidade de inscrição no CNPJ, há também a necessidade do registro na junta comercial. Faz-se necessário ainda que a empresa tenha um capital social compatível com o número de empregados, obedecendo aos seguintes parâmetros:

- empresas com até dez empregados - capital mínimo de R\$10 mil;
- empresas com mais de dez e até vinte empregados - capital mínimo de R\$25 mil;
- empresas com mais de vinte e até cinquenta empregados - capital mínimo de R\$45 mil;
- empresas com mais de cinquenta e até cem empregados - capital mínimo de R\$100 mil; e
- empresas com mais de cem empregados - capital mínimo de R\$250 mil.

Ademais, a lei prevê expressamente que a empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços.

Dentre as novidades, está a ampliação da possibilidade de oferta de serviços tanto para as atividades-meio (que incluem funções como limpeza, vigilância, manutenção e contabilidade), quanto para atividades-fim (que inclui as atividades essenciais e específicas para o ramo de exploração de uma determinada empresa).

Na verdade, como ressaltado pelos especialistas, a lei não faz diferença entre atividade meio e atividade fim. Dessa forma, tem-se que a lei ampliou as possibilidades

de contratação por meio de empresa interposta, divergindo frontalmente do que estava previsto na súmula 331 do TST.

Assim, o Poder Judiciário estabeleceu os limites de aplicação dessa forma de contratar, em razão da ausência de legislação específica. Tal verbete prevê como ilícita a contratação por meio de terceirização de serviços que configuram atividade-fim da contratante, ou seja, a principal atividade econômica da empresa - aquela para a qual fora constituída.

Essa, portanto, é a maior alteração trazida pela lei, que tem sérias e importantes repercussões práticas. Por isso, é importante que seja analisada a possibilidade de aplicação retroativa dessa lei, para atingir fatos que ocorreram no passado.

Aplicação Retroativa de uma Lei Civil/Trabalhista (Art. 6º Da Lindb) X Retroatividade da Lei Penal

Para tratar da retroatividade de uma lei deve-se partir da análise da LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB), que, na verdade, não é apenas uma lei de introdução, e sim uma lei autônoma, independente, que prevê princípios e regras, inclusive sobre aplicação das leis (sejam de direito público ou de direito privado) no tempo e no espaço. Por isso, os doutrinadores afirmam que se trata de uma *lex legum*, ou seja, um conjunto de normas sobre normas. (SILVA, 2012).

O primeiro artigo da norma prevê que: “salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o País 45 (quarenta e cinco) dias depois de oficialmente publicada”. Da interpretação de tal artigo, duas observações são importantes: a) é possível disposição em sentido contrário; b) a publicação é condição para que a lei comece a vigor, tendo em vista que apenas após tal ato é que é possível garantir que todos tiveram conhecimento dos seus comandos. Por isso, inclusive, que o art. 3º da LINDB, prevê que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

A Lei nº 13.429/2017, objeto do presente estudo entrou em vigor na data da sua publicação, por expressa previsão de seu art. 3º. O que se pretende analisar é se é possível ou não sua aplicação retroativa, ou seja, a fatos ocorridos antes da sua entrada em vigor.

O art. 6º da LINDB prevê que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”. Dessa forma, tem-se que a regra geral é que a lei nova regula em princípio, somente os casos futuros. Por isso que existe um brocardo latino que exprime esta circunstância: *lex prospicit, non respicit* - a lei prevê, não é retrospectiva (SILVA, 2012).

Por óbvio, há exceções a essa regra, como, por exemplo, quando o ato ainda está em formação, não consolidado, não devidamente constituído. Nesse caso, pode ser abarcado pela nova lei.

Válido mencionar que, no julgamento da Representação nº 1.451-DF (pub. in RTJ 127/789-809) e da ADIn nº 493-0-DF (pub. in RT 690/176-690), o relator, Ministro José Carlos Moreira Alves, entendeu que “se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela, será essa lei retroativa (retroatividade mínima), porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado.”

A Constituição Federal proíbe a retroatividade da lei penal para prejudicar o agente, conforme reza o artigo 5º inciso XL da Carta Magna, in verbis, “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. No âmbito do Direito Penal, portanto, a regra é que a lei penal tem aplicação durante seu período de vigência, retroagindo apenas se for para beneficiar o réu. Isso significa que mesmo que o fato tenha ocorrido antes da entrada em vigor da nova lei, se esta contém previsões que podem beneficiar o tratamento legal dispensado ao réu, ela retroage para atingí-lo.

No presente caso, não há que se falar em aplicação das regras de direito penal para entender a aplicação da lei em questão, até porque, nos casos que envolvem

terceirização não há um “réu” nos limites da norma penal, mas sim duas partes em juízo discutindo a existência ou não de um direito.

Poderia se argumentar que o trabalhador, enquanto hipossuficiente da relação de trabalho, se assemelha ao réu (acusado de cometer um crime)? Considerando que a lei de terceirização é cível e não penal, está adstrita ao que regulamenta a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Não se está falando de lei que crime ou extingue crime, e sim de uma norma que veio regulamentar uma prática comum no Brasil.

Dessa forma, o entendimento ao qual se pode chegar é que não se aplica a regra da retroatividade benéfica para a Lei da Terceirização.

Ademais, verifica-se que não há conflito entre lei anterior e lei nova, tendo em vista que até então não havia qualquer normativo sobre o tema. O que estava sendo aplicado era o entendimento da jurisprudência brasileira, ou seja, o entendimento firmado ao longo dos anos, a partir do julgamento de ações judiciais.

Uma nova lei, devidamente aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República representa, em verdade, a vontade do povo. O Poder Legislativo atua através de representantes do povo, visando construir leis que representem a maioria da população. Dessa forma, é possível afirmar que a lei de terceirização representa o que a sociedade entende como justo e adequado. Por isso, seria possível discutir sua aplicação retroativa, pois superior ao entendimento do Poder Judiciário, que não tem legitimidade para legislar. Ocorre que o princípio da segurança jurídica permeia as relações entre particulares, de modo a garantir que todos estão se comprovando de acordo com o que está posto, assumindo eventuais riscos de suas condutas.

Princípio da Segurança Jurídica

O princípio da segurança jurídica encontra-se fundamentado no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal, e está ligado à confiança que uma pessoa possui em uma ordem em constantes mudanças.

O princípio da Segurança Jurídica tem como objetivo estabilizar as relações entre as partes. É o ponto de partida para uma análise, interpretação e aplicação em qualquer decisão. Pode ser interpretado como o que norteia todo o ordenamento jurídico e é uma das principais questões do direito.

Quando a Constituição Federal de 1988 garante que a lei não pode prejudicar a coisa julgada, estabelece que o que ficou decidido em um processo, posteriormente não pode ser violado.

Quanto à Lei de Terceirização, quando houve a regularização do trabalho por empresas terceirizadas, como consequência houve a previsão de estabelecimento de regras e cumprimento delas, amparando assim o trabalhador, bem como todos aqueles envolvidos nessa relação jurídica.

Sem um marco legal, não havia uma segurança que amparasse as necessidades de um colaborador terceirizado, estabelecendo os seus direitos e deveres. Um grande impasse imperava na questão das atividades-fim e atividades-meio onde, por ser tácito, não havia definição do que isso consiste, por exemplo: o que for atividade-meio para uma empresa, pode ser atividade-fim para outra e vice-versa.

A regulamentação da norma finda a discussão, deixando a própria empresa gerir o processo produtivo e fornecimento de mão de obra para a empresa contratante, além de deixar as relações empresariais mais transparentes e estáveis, sem abertura para interpretações divergentes. Um outro entendimento é que quando se tira a incerteza jurídica, há a desburocratização da lei, tirando algumas amarras empresariais, dando assim uma maior segurança.

Além do mais, a uniformidade na interpretação e aplicação do direito é um requisito indispensável ao Estado de Direito, além de proteger os direitos do trabalhador pois, como já falado, o princípio constitucional da segurança jurídica pode ser considerado um dos pilares do Estado democrático de direito e a forma de garantir estabilidade e paz nas relações jurídicas.

Sabendo disso, outro aspecto do princípio da segurança jurídica também deve ser abordado no presente caso. A aplicação retroativa da lei fere a segurança jurídica?

Segundo Luiz Guilherme Marinoni (2011), atento ao princípio da Segurança Jurídica, o cidadão precisa ter segurança de que o Estado e os terceiros se comportarão de acordo com o direito e de que os órgãos incumbidos de o aplicar o farão valer quando desrespeitado.

A segurança jurídica remonta à ideia de boa convivência na sociedade, ao garantir aos cidadãos seus direitos naturais, a permanência da ordem jurídica e à própria ideia de justiça. E deve ser observada quando a discussão se refere à alterar o tratamento dado a determinados casos concretos.

Aristóteles já alertava que as mudanças na legislação são esperadas com a época vivida. Assim, a alteração do entendimento é plenamente compreensível. No entanto, deve ser garantido aos cidadãos que os atos praticados sob a égide de um entendimento, permanecerão por ele abarcados. Não há necessidade de que as leis sejam estáticas, mas a segurança jurídica se encarrega pela estabilização dos fatos e atos já realizados, de boa-fé.

Com isso, tem-se que a aplicação retroativa da lei vai alcançar fatos que ocorreram no passado, sob a égide de um entendimento que fora completamente alterado. Nessa análise, há de um lado a segurança jurídica para os fatos e relações jurídicas que ocorreram antes da vigência da lei, e de outro lado a tutela do novo anseio populacional pela norma.

Decisões Judiciais que Mencionam a Lei

Como se trata de lei recente, poucas são as decisões judiciais que a mencionam. Apresenta-se em destaque o entendimento do nobre magistrado da 1 Vara do Trabalho de Uberlândia - MG, nos autos da Reclamação Trabalhista nº 0011609-17.2015.5.03.0043, com sentença proferida em abril/2017, não acolheu pedido de uma atendente de telemarketing para que tivesse vínculo de emprego reconhecido com o banco para o qual prestava serviços.

Em sua decisão judicial, o juiz enfatizou que a terceirização de uma empregada nos serviços de operação de telemarketing no seguimento bancário, seria considerado ilícito, conforme súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho e Súmula 49 do Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais.

Ocorre que, com o advento da Lei 13.429/2017 (Lei da Terceirização), o julgador entendeu que o cancelamento destes entendimentos é medida que necessariamente se impõe.

Ao fundamentar seu entendimento, ele registra que “as disposições contidas nesta Lei autorizam a terceirização de serviços específicos, de acordo com os objetos contratados, eliminando conceitos jurídicos indeterminados como eram o de atividade-fim e atividade-meio”.

Nesse sentido, na decisão em comento foi firmado o entendimento que o cancelamento das duas súmulas acima mencionadas é medida inafastável, “porque este entendimento contraria todo o conjunto de normas que regulamentam a matéria”. Para o juiz, “se até então havia-se dúvidas sobre a sua aplicabilidade, certo é que, com o advento da Lei 13.429/2017, isso deixou de existir, porque esta norma disciplinou, de forma integral, a situação”.

O magistrado defende que ao aplicar a lei de terceirização ao caso, julgando improcedente o pedido da parte autora, não estaria aplicando a lei retroatividade. Na verdade, para ele, a referida disposição normativa apenas reforça o convencimento de que os entendimentos expostos na Súmula 331 do TST (e, por conseguinte, a Súmula 49 do TRT/MG) estavam absolutamente equivocados, no plano jurídico, no que se referem à diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio”.

No entanto, continua defendendo que “no âmbito do Direito Penal, por exemplo, é pacífico que a lei possui aplicação retroativa quando torna lícita uma conduta que, até então, era considerada ilícita. (...) a Lei 13.429/2017 simplesmente tornou lícita a terceirização de atividades que, até então, eram consideradas ilícitas (por mero entendimento jurisprudencial)”.

Destaca-se que o magistrado utiliza o entendimento do Direito Penal para exemplificar a possibilidade da aplicação retroativa de uma lei, mas não menciona que está utilizando o princípio da retroatividade benéfica para julgar o caso.

Com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a lei da terceirização não pode ser aplicada a fatos pretéritos, anteriores à sua vigência, em respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, também em homenagem do princípio da segurança jurídica.

Válido frisar que não se pode afirmar que o entendimento isolado consubstanciado na decisão judicial sob análise representa a jurisprudência brasileira. Apenas com o passar do tempo e o advento de novas decisões judiciais é que será possível analisar o posicionamento da doutrina e da jurisprudência.

Não foram localizadas outras decisões judiciais que aplicam ou deixam de aplicar a lei da terceirização, de modo que o presente trabalho apresenta apenas uma decisão judicial específica, que teve grande repercussão na mídia especializada e que apresenta argumentos importantes.

Ocorre que outra não poderia ser a conclusão do presente trabalho, que não pela irretroatividade de lei de terceirização, de modo que sua aplicação será para os fatos ocorridos após a sua entrada em vigor.

Questão importante será quando os fatos começaram antes da entrada em vigor da lei e continuaram com a sua vigência. O debate, nesse caso, será ainda mais aprofundado, sem resposta pronta pela doutrina e jurisprudência.

No entanto, de acordo com a melhor doutrina, a ideia é que se o ato ainda não se esgotou, ou seja, se ainda não atingiu todos os seus efeitos, a nova lei é aplicável a ele. Logo, nesse caso, nem se estaria falando em retroatividade da lei, mas sim na sua aplicação imediata aos fatos ocorridos na sua vigência (mesmo que iniciados antes). Em uma relação de trabalho, pode-se imaginar que o contrato fora firmado antes, no entanto, ainda está em vigor após a publicação da lei.

Metodologia

Neste trabalho foi utilizado, como método, a pesquisa bibliográfica. Baseou-se numa abordagem exploratória, havendo a consulta na legislação recém aprovada sobre o que deve ser aplicado, bem como à súmula do Tribunal Superior do Trabalho. Buscou-se artigos que tratem da retroatividade das leis, tanto no âmbito cível como no âmbito penal.

Foram consultadas decisões judiciais recentes, para analisar como a Lei da Terceirização vem sendo aplicada. Considerando que foi identificada apenas uma decisão judicial, de juiz de uma Vara do Trabalho de Minas Gerais, deu-se ênfase a ela, com consulta completa da sentença. A partir de tais leituras, foi feita a interpretação e desenvolvimento do tema.

Deve-se mencionar que o presente trabalho deve ser complementado, tendo em vista que, com o passar do tempo, haverá maior número de ações judiciais abordando a aplicação da lei.

Resultados

A lei 13.429/1, que dispõe sobre terceirização, veio regulamentar as relações de trabalho prestadas por meio de empresa interposta. Como não havia legislação sobre o tema no Brasil, trata-se de lei que inovou no ordenamento jurídico, superando o entendimento até então consolidado na jurisprudência. Por isso, surgem várias discussões importantes em relação à sua aplicação.

O tema abordado no presente trabalho foi a possibilidade da aplicação retroativa da lei, observando a Norma de Introdução ao Direito Brasileiro, as regras de retroatividade da lei penal e do instituto da segurança jurídica.

Pela LINDB, verifica-se que a lei da terceirização tem vigência imediata, a partir de sua publicação, inclusive por expressa previsão legal. Isso significa que ela está pronta para produzir efeitos, tendo plena disponibilidade para sua aplicação. Nesse sentido, a lei vigente está vocacionada a incidir sobre fatos e produzir efeitos jurídicos. Nesse aspecto, não há margem para se falar em retroatividade.

Em relação às regras de direito penal, verifica-se que há possibilidade da aplicação retroativa de uma lei, se for para beneficiar o réu - aquele que é acusado de cometer um crime. Por maior esforço que se faça, não é possível utilizar esse entendimento para uma lei civil como a lei de terceirização.

O princípio da segurança jurídica garante a estabilização das relações jurídicas e, nesse caso, poderia ser abalada com a aplicação retroativa da lei, que, como mencionado anteriormente, trouxe novo entendimento em relação à terceirização. As pessoas se comportavam de acordo com o que estava posto, que era o entendimento da jurisprudência. Com a alteração do entendimento, não se pode permitir que fatos do passado sejam abrangidos pela nova lei. Os envolvidos nessa relação jurídica não podiam prever a vinda de uma nova regulamentação, totalmente contrária ao que vinha sido feito.

Após análise da Norma de Introdução ao Direito Brasileiro, das regras de retroatividade da lei penal e do instituto da segurança jurídica, a conclusão a que se chegou no presente trabalho foi que a nova lei começa a ser aplicada a partir de sua publicação, não tendo o condão de retroagir a fatos que ocorreram no passado.

Incertezas e Ilusões: Bolhas nos Mercados Financeiros, Tumulto, ‘Booms’ e Recaídas²¹

Omar Barroso Khodr²²

Aviso legal: Este artigo não reflete sobre sugestões de investimentos. O conteúdo discutido é apenas de cunho educacional e informativo.

“A realidade é apenas uma ilusão (...) muito persistente.”

- Albert Einstein

A pandemia do novo Corona Vírus (Covid-19) certamente será reconhecida como um ponto de inflexão da história moderna e o marco do começo da década de 2020. Em cerca de nove meses, o Covid-19 virou um problema global, ainda é cedo para afirmar quais serão as consequências da pandemia sobre a economia, política, relações humanas e societárias nos próximos anos. Apesar de tudo, ainda não podemos afirmar que a vida pós crise do Covid-19 trará mudanças radicais como outras pandemias como foi durante a peste negra. Todavia, existe uma visão inocente que o mundo pré Covid-19 voltará logo após que uma vacina seja distribuída em larga escala. Conforme a história explica, a peste negra voltou em diferentes períodos durante o século XIII e de fato posteriormente ela chegou a se estender em micro pandemias ao longo dos séculos XV, XVI, XVII, XVIII e até no final do século XIX. Não existe nenhuma garantia que com a contenção da presente pandemia teremos eliminado o Covid-19 totalmente, a dinâmica societária trazida pelo período de quarentena em 2020 talvez se perpetue pelos próximos anos.

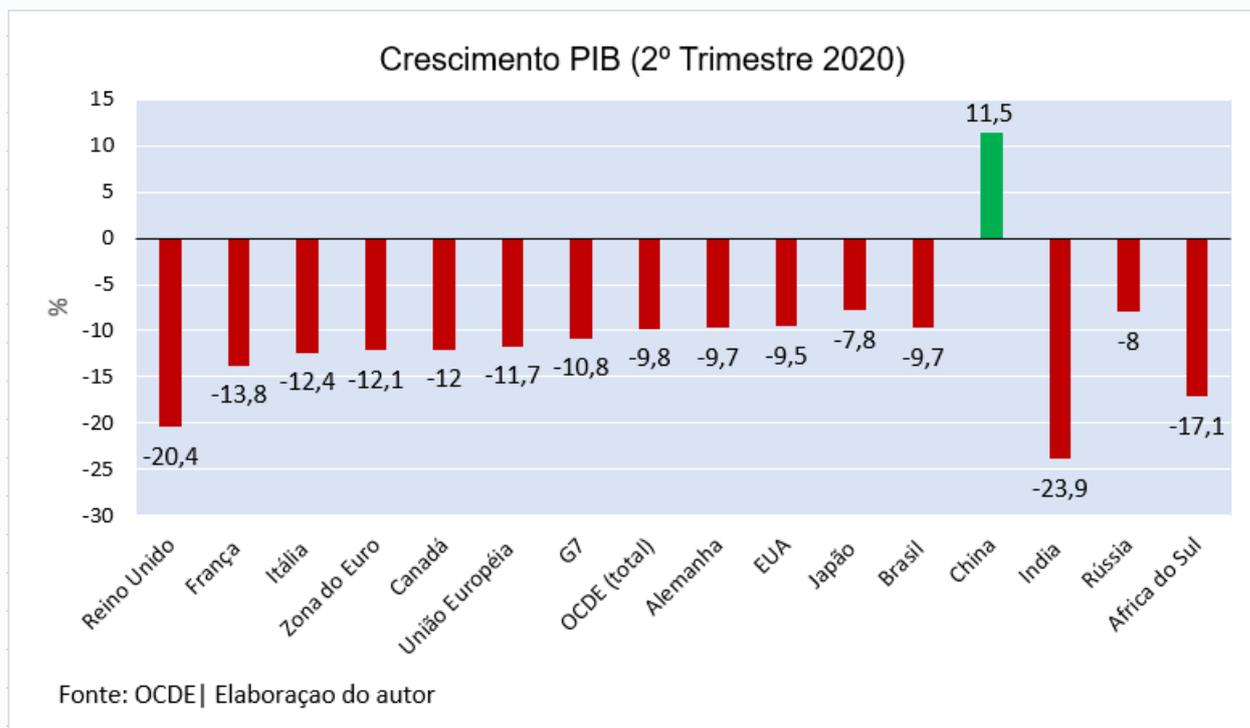
Todas estas incertezas, trazem anseios em tempos que realmente não temos ideia de como será a vida no nos próximos anos. Evidenciamos mudanças que geralmente levam anos acontecendo em poucos meses e o processo de destruição criativa traz consequências drásticas na microeconomia. O anseio não apenas afeta as expectativas do cidadão comum, ela se reflete sobre o comportamento dos participantes do mercado financeiro. Um cenário em que vivemos exige muita atenção dos participantes e dos agentes reguladores, nas seguintes sessões, contemplaremos fatos que exigem uma certa cautela antes de afirmar que o período pós pandemia trará um boom econômico com muitas oportunidades. De fato, podemos evidenciar muitas tendências novas e interessantes, porém, as feridas de 2020 ainda não se cicatrizaram ainda e os mercados seguem no 9º round deste complexo quebra cabeças.

A Pandemia

²¹ Artigo escrito entre 14 de setembro e 25 de setembro de 2020.

²² Possui graduação em Jornalismo pelo IESB, MBA in Global Banking & Finance pela European University Business School. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP e Chefe de Serviços do Departamento de Estudos Econômicos do CADE.

O Covid-19 já alterou toda a dinâmica da economia global, isto é observado pela tendência geral que todas as economias mais desenvolvidas sofreram retrações simultâneas no Produto Interno Bruto (PIB) durante os primeiros dois trimestres de 2020. Evidenciamos quedas vertiginosas de 2% (1º trimestre) e 10,8% (2º trimestre) entre os países do G7, o que demonstra que a pandemia do Covid-19 não tem sido apenas desafiante para economias emergentes como Brasil, mas até para os países desenvolvidos.



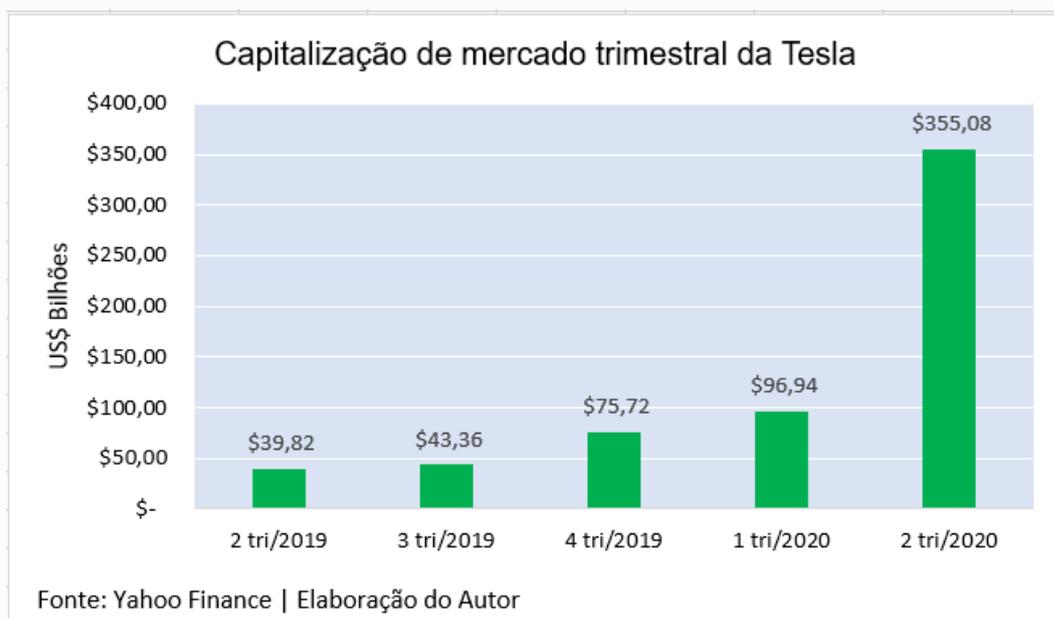
Os efeitos da pandemia geraram efeitos reflexivos que chocaram a economia global conforme pode ser visto no gráfico acima, a pandemia continua a mover mercados no curto prazo e define qual será o prólogo para os próximos três anos (no pior dos casos até o final da década de 2020).

O otimismo ingênuo é uma atitude tóxica em tempos de demasiada incerteza, de fato não temos uma perspectiva de mudança de cenário. Qualquer sejam os desdobramentos de uma vacina efetiva ou falhas governamentais para administração da crise ditarão o curso da economia global. O problema existe porque o cenário político e macroeconômico muda diariamente, enquanto já é taxado que teremos uma retração global de qualquer jeito, o quanto será retardado em termos quantitativos é apenas uma questão de formalidade. Mesmo com o conhecimento destes fatos, o perigo mora sobre o comportamento de rebanho de investidores em busca do próximo 'bull market' (um mercado aquecido), principalmente em um cenário de baixa taxa de juros e da popularização do 'home trading' que inunda o mercado de entusiastas. Apresentaremos a seguir alguns exemplos curiosos (e controversos) que ditam a confusão dos mercados atuais, durante o mês de setembro. A única certeza que temos no momento é que o cenário é de caos, não se justifica ter otimismo diante um ambiente tão confuso.

Bolhas setorializadas

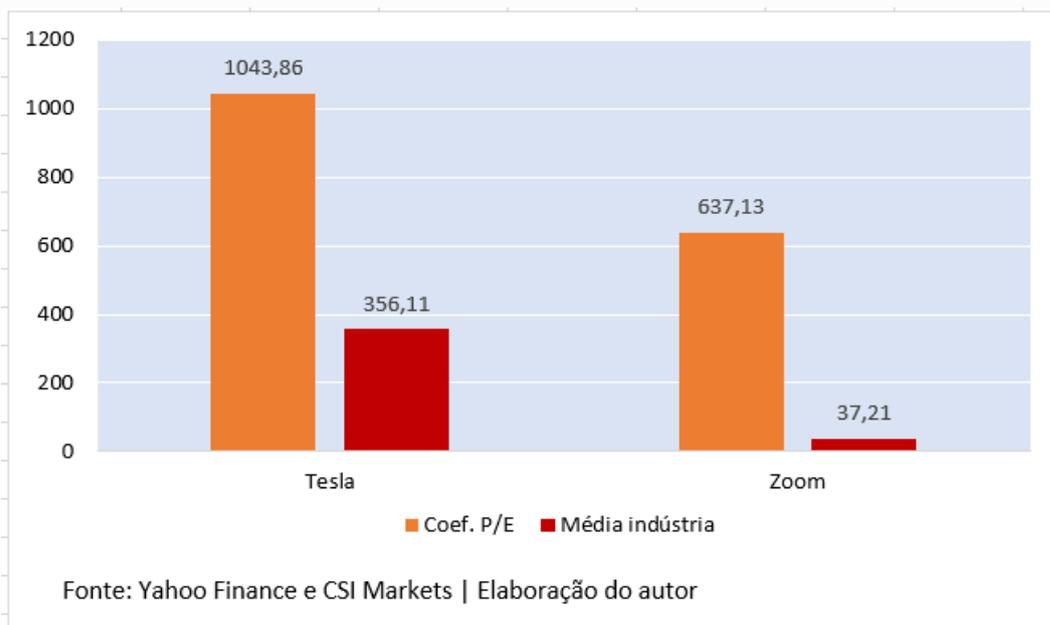
Uma bola especulativa estourará em qualquer momento. O otimismo exagerado e a exaltação para buscar boas oportunidades no curto prazo (ou pior no intra-day), impulsiona esperanças e expectativas da busca da riqueza em uma economia global exaurida. Isto não quer dizer que não existem oportunidades de lucros no cenário atual, porém, o momento na economia é complexo e pune até os 'players' mais experientes. O aquecimento das ações companhias de tecnologia, como Zoom Communications ou ZM (aquele aplicativo que a gente usa para reuniões online) e Tesla (TSLA) demonstram 'sinais amarelos' que podem chegar ao vermelho. Vejamos:

A TSLA, demonstra ainda mais sobre valorização, a empresa apresenta uma capitalização de mercado (no intraday) de aproximadamente US\$ 355,05 bilhões (25/09) e um patrimônio líquido total no balanço do segundo trimestre foi de US\$ 11,38 milhões. Isto significa que a TSLA tem 11,38 milhões em seu valor contábil e cerca de US\$ 367,49 bilhões em seu valor apresentado no mercado. Nos fundamentos básicos de finanças o padrão de capitalização de mercado acima do valor contábil significa um sinal positivo, porém, este padrão de valorização pode ser perigoso no caso da TSLA que apresenta uma evolução rápida em seu valor de mercado trimestre após trimestre.



Vejamos, o coeficiente P/E (Price to Earnings) da TSLA registram níveis em 1.043,86 e o coeficiente de preço por venda (P/S ratio ou Price to Sales) demonstra 14,13 (25/09). Lembramos que coeficiente P/E mensura o quanto investidores estão dispostos a pagar por cada dólar dos ganhos da companhia, quanto maior este número ele indica mais entusiasmo por aquela ação. Enquanto o coeficiente de preço por venda demonstra o quanto os investidores estão dispostos a pagar por dólar de vendas por uma ação. Para termos uma noção de supervalorização das ações da Tesla, a média do coeficiente P/E para a indústria de automóveis e caminhões gira em torno de 356,11 enquanto para o coeficiente de preço por venda esse número fica em torno de 1,98 (CSI Market a, 2020).

As ações da ZM subiram mais de 200% nos últimos seis meses. A ZM apenas espera lucro ajustado de um ano inteiro de US\$ 2,40 a US\$ 2,47 por ação. Ou seja, isto significa que as ações são negociadas em cerca de 165 vezes sua previsão de ganhos para o ano inteiro. A ZM demonstra um coeficiente P/E grande em 637,13 em relação à média de sua indústria que é de 37,21, enquanto o seu coeficiente P/S está em 109,51 em comparação a 7,58 da indústria de serviços digitais (CSI Market b, 2020).



Devemos olhar estes números qualitativamente, pois a supervalorização não condiz com a situação atual da TSLA. Isto não significa que necessariamente que a TSLA seja uma má companhia, pelo contrário, estamos falando de um dos grandes players do mercado de veículos elétricos. Todavia, em 2020 por conta da pandemia a TSLA teve que fechar sua fábrica no estado americano da Nevada, que representava uma das principais fábricas para empresa. Espera-se que a TSLA entregue cerca de 500 mil veículos até o final de 2020 em comparação a Ford produziu 375 mil veículos apenas no segundo trimestre de 2020 (Iftody, 2020). Claro que para certos consumidores em qualidade de um TSLA talvez seja superior à de um Ford; convenhamos um carro elétrico do porte de TSLA exige uma linha de produção sofisticada, ao contrário de um Ford que é produzido em larga escala. De qualquer maneira, é um fato que este ano está sendo complicado até para inovadora TSLA, os índices financeiros não condizem com a realidade.

Enquanto isso, a supervalorização da ZM é contraditória sobre período que vivemos em 2020, no qual em um curto período de prazo nos deparamos a uma realidade que nos forçou o sistema remoto por questões de segurança pública. É interessante avaliar como o mercado reage como uma 'besta faminta' em busca do próximo peixe grande, de fato a ZM é uma companhia que virou pública em abril de 2019 (ou seja, um ano e cinco meses). As ações da ZM custavam US\$ 36 em abril de 2019 e no tempo que este artigo está sendo escrito o valor pelas ações chega a patamares perto de US\$ 500. As receitas da própria empresa cresceram rapidamente também, no segundo trimestre de 2019 a companhia fechou com US\$ 328,17 milhões enquanto no segundo trimestre de 2020 houve um aumento para US\$ 663,52 milhões.

Conforme os fatos apresentados, podemos dizer que existem fortes indícios que algumas companhias como a TSLA e ZM se encontram em uma situação de bolha em suas negociações. O problema de bolhas setorializadas conforme presenciamos atualmente na indústria de tecnologia e afins é que este tipo de comportamento pode se estender como um sentimento geral no mercado. No mundo financeiro que (literalmente) significa lucrar ou perder, é natural que todos queiram sair na frente o mais rápido possível. As dicas de quais ações comprar e aonde colocar o seu dinheiro hoje em dia são até trocadas em fóruns de mídias sociais como Wallstreetbets (Reddit) e até por vídeos no Tik tok (Tik tok investors). Com isso, companhias que aparentam quente são promovidas para o público geral que entra em uma 'nova onda' em busca do 'El Dorado'

nas bolsas. Isto, pode trazer muitos problemas no longo prazo, talvez problemas que não podemos ainda imaginar.

Mercados financeiros

Conforme explicamos anteriormente, muita das causas da bolha especulativa são provenientes do otimismo fora de época de investidores e seus fatores psicológicos (Fear of Missing Out ou medo de ficar de fora), que visam um futuro próximo melhor em comparação com o duro presente. Todavia, existem fatores pela própria conjuntura política e macroeconômica que incentivam a criação destes fenômenos nos mercados financeiros. As medidas extraordinárias para bombear dinheiro para economia e sustentar os mercados em meio de uma crise, trouxeram estímulo a curto prazo para os mercados, porém, mesmo assim frágil as volatilidades da atual pandemia.

Este padrão de incentivos monetários e fiscais é replicado nas principais economias do mundo, podemos ver pelos exemplos dos EUA que dedicou cerca de US\$ 2,3 trilhões (ou 11% do PIB) para a Lei de Ajuda ao Coronavírus, Alívio e Segurança Econômica ou CARES act (Coronavirus Aid, Relief and Economy Security Act). Além do mais, o corte das taxas de juros feita pela Reserva Federal ou Fed (Banco Central dos EUA) e a compra de Títulos do Tesouro, expandiram os repositórios de prazo "overnight". Estes fatores reduziram o custo do empréstimo de janela de desconto. Enquanto isso, a Comissão Europeia, também aplicou medidas parecidas com o estímulo de € 750 bilhões no total e o Banco Central Europeu forneceu suporte à política monetária através de compras adicionais de ativos de € 120 bilhões até o final de 2020 (FMI, 2020). Até mesmo no Brasil, podemos evidenciar cortes históricos na taxa Selic chegando a níveis de 2% foram importantes para alavancar o otimismo de investidores e negócios na maior economia da América Latina.

Porém, as medidas feitas pelos Bancos Centrais não são o suficiente para segurar os 'espíritos animais' que partem dos investidores. Vejamos, em 19 de agosto a S&P 500 (índice composto por quinhentos ativos cotados nas bolsas de NYSE e NASDAQ) subiu em níveis recordes tempos, eliminando todas as suas perdas da venda do mercado causada pela pandemia Covid-19. Enquanto isso, as bolsas europeias seguiram a mesma tendência da bonança rentável de Wall-Street, com altas na FTSE 100 (Inglaterra), CAC (França) e a DAX (Alemanha). Naquela semana, todos os principais veículos da imprensa financeira divulgaram notícias com títulos como, "Ganhos recordes em Wall-Street influenciam bolsas europeias". Na semana do dia 21 de setembro este sentimento se reverteu completamente nas bolsas, em razão a um novo aumento de casos do Covid-19 na Europa e Ásia, assim como o discurso do presidente do Fed (Jerome Powell) que continuará a financiar os gastos provenientes do Covid-19. Em meio de todos estes fatores, ainda existe os anseios das eleições presidenciais americanas que se aproximam. No Brasil, a Ibovespa não ficou de fora desta tendência nervosa no cenário externo, o índice apresentou o menor nível desde julho seguido de controversas internas que afetam a economia real (como o aumento da inflação devido a crise sanitária).

Se por acaso o leitor se sente confuso diante dos fatos apresentados, fique calmo, na verdade **ninguém** sabe ao certo o que está acontecendo. Os mercados dependem atualmente dos desdobramentos de uma pandemia global e diversas crises políticas acontecendo simultaneamente, em ambos os casos não temos previsão certa de estabilidade. Mesmo que a pandemia venha a ser controlada em um futuro próximo, os traumas deixados pelos governos continuarão a trazer volatilidade nas expectativas de reformas governamentais após a pandemia.

Opiniões e Conclusão

O ano de 2020 continuará a ser marcado pelo Covid-19, poucos países demonstraram a proeza de lidar com esta crise com sucesso. Os tempos atuais trazem diversos trade-offs com magnitudes imensas, vivemos em um mundo que conectado a tempo real, o excesso de informações com notícias urgentes sendo divulgadas a cada minuto nas redes sociais trazem caos, ansiedades e incertezas. É natural que em meio de tantos problemas, tentamos buscar algo de positivo em um mundo que parece estar perdido em meio de tantas incoerências diárias. Na realidade, apesar de 2020 estar sendo um ano difícil para a maioria de nós, a espécie humana já passou por episódios mais desastrosos ao longo da história (falamos da peste negra). Todavia, como os eventos ocorridos do passado não existe uma certeza se a contenção futura do Covid-19 terá a segurança de trazer o 'antigo normal' as nossas vidas. E no curto e médio prazo, a economia sofrerá com grandes dores de crescimento e destruições criativas que ocorreram em tempos 'recordes' dado os paradigmas da vida moderna.

A pandemia do Covid-19 chegou apenas como um catalizador de um sistema que já estava corrompido por anos de crédito barato (nos países desenvolvidos), dívidas, corrupção, más alocações de recursos públicos e de uma sociedade desfocada sobre o longo prazo. Os antenados lembram que a curva de rendimentos se inverteu no ano passado e mais uma vez a 'profecia' se concretizou. Deste modo, a recessão que vivemos atualmente era é apenas feno seco esperando uma faísca para acender um fogo de enorme escala (**o Covid-19 não foi um cisne negro**). Infelizmente, não existe nada que justifique o otimismo inocente que estamos evidenciando nos mercados, na realidade o sistema enfrenta fragilidade que reage intensivamente diante qualquer pronunciamento ou novidade sobre o futuro da pandemia. Para quem lembra da bolha do 'ponto com' (ou da tecnologia) que surgiu no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, lembra da inflação da bomba especulativa e de diversos websites considerados como 'ações quentes' de empresas de comunicação e tecnologia (dica de passagem alguém lembra da pets.com, exatamente).

Todavia, isso **não quer dizer** que empresas como a Tesla ou Zoom encontrarão um destino tão desastroso em 2020 como foi na crise do 'ponto com'. O contexto destas empresas é diferente, pois elas são suplementadas com planos de negócios robustos no longo prazo. Podemos ver pelas próprias inovações tecnológicas promovidas por Elon Musk (CEO da Tesla) e seu time, com o anuncio da nova bateria eliminando o uso de cobalto e reduzindo os custos de produção dos futuros carros elétricos para preços que possam competir com veiculos movidos a gasolina. De qualquer forma, uma notícia quente é forte o bastante para movimentar os mercados que são suplementados por crédito barato. Os investidores apenas pensam na onomatopeia do "cha-ching" das antigas caixas registradoras e buscam em lucrar de qualquer maneira. E no meio disso tudo, todos querem sair na frente, as ações da Tesla naquele dia tiveram um aumento de 4% após o anuncio de Musk e apenas um dia depois as ações voltaram a cair após as últimas observações de Musk que ressaltou que seus planos da bateria nova poderiam demorar cerca de 3 anos. Estes são comportamentos de uma bolha impulsiva, com a entrada e saída fervorosa em ações em tempos tão curtos.

Como já dizia Mark Twain, "A história não se repete necessariamente, mas ela rima", o que vai acontecer no futuro? A verdade é que ninguém sabe ao certo e **se alguém afirmar algo, apenas desconfie**. De fato, mesmo com o crédito barato distribuído no passado e presente, estamos longe de viver uma realidade similar a dos anos 1920 que o boom dos mercados financeiros teve um final desastroso com a grande depressão.

Porém, estamos em território desconhecido talvez seja melhor seguir os ensinamentos milenares do código do Bushido e viver conforme os antigos samurais, cada dia é uma batalha diferente. Os mercados financeiros muitas vezes são bons termômetros de loucura para a análise da ‘coisa’ mais complexa do planeta terra, os seres humanos e a sociedade.

Referências

AUTO & truck manufacturers Industry. CSI market a, 14 de set. 2020. Disponível em: <https://csimarket.com/Industry/Industry_Data.php?ind=404>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

AUTO & truck manufacturers Industry. CSI market b, 14 de set. 2020. Disponível em: <https://csimarket.com/Industry/Industry_Data.php?ind=1005>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

IFTODY, Edward. The 2020 Stock Market Bubble in Technology. Medium, 26 de ago. de 2020. Disponível em: <<https://medium.com/iftody/the-2020-stock-market-bubble-in-technology-8f96facc4556>>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

POLICY responses to Covid-19. International Monetary Fund (Fundo Monetário Internacional - FMI) disponível em: <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>. Acesso em: 21 de set. de 2020.

STOCK market bubble: Are stocks Too Expensive Right Now? The Motley Fool, 14 de set. 2020. Disponível em: <<https://www.fool.com/investing/2020/09/14/stock-market-bubble-are-stocks-too-expensive-right/>>. Acesso em: 16 de set. de 2020.

Análise de Impacto para Além das Regulações

Fernando B. Meneguim²³
Ana Paula Andrade de Melo²⁴

As regras do processo legislativo que estabelecem como as proposições devem ser analisadas informam que, nessa apreciação, serão considerados aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. No entanto, há um quarto aspecto tão importante quanto os três primeiros para ser estudado, o de mérito.

A análise de mérito diz respeito à avaliação do conteúdo, à adequação da nova norma em termos das necessidades da sociedade e à compatibilidade do regramento com o problema que se pretende resolver. Envolve, ainda, uma avaliação das potenciais consequências da proposição no caso de ela entrar em vigência.

A questão que se coloca no presente texto é se o mérito deve apenas ser trabalhado durante o debate político ou se as proposições legislativas merecem uma avaliação meritória anterior.

Em texto no qual se discute a juridicidade das proposições legislativas feitas pelo Parlamento, Oliveira (2014) afirma que: “Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais”.

Para evitar tais leis não eficazes (ou mesmo ineficientes), temos que assimilar que as normas legais são interferências do Estado na sociedade.

Para que essas interferências gerem mais benefícios do que custos, algumas premissas devem ser seguidas. A principal delas é que a intervenção deve ser feita se houver um problema a ser resolvido, ou seja, se houver uma demanda da sociedade. No caso de o Estado editar normas sem a presença de uma questão reclamada pela sociedade, é bem provável que a intervenção acarrete efeitos colaterais indesejados, podendo inclusive gerar normatização que promoverá queda de bem-estar social.

Também deve-se ponderar que a medida da intervenção estatal não pode ultrapassar a dimensão do problema identificado. O excesso legislativo é tão prejudicial à sociedade quanto a falta de normatização.

As normas alteram a maneira como as pessoas vivem em sociedade. São regras formais que afetam a todos e compõem o que na literatura econômica chama-se de instituições.

²³ Mestre e Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Pós-Doutor em Análise Econômica do Direito pela Universidade da Califórnia/Berkeley. Professor Titular do IDP. Pesquisador do Economics and Politics Research Group – EPRG, CNPq/UnB e do Grupo de Estudos em Direito e Economia – GEDE, da Faculdade de Direito da UnB. Consultor Legislativo do Senado na área de Microeconomia Aplicada. E-mail: fbmeneguim@hotmail.com.

²⁴ Mestranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Bacharel em Direito pela PUC/GO e Especialista em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pelo Instituto Damásio Educacional/SP. Atual Subchefe Adjunta de Consolidação Normativa na Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República. Conteudista da Escola Nacional de Administração Pública nos cursos de elaboração, tramitação e consolidação normativa. Escrivã de Polícia Federal. E-mail: ana.melo@presidencia.gov.br.

A definição de Douglass North, renomado autor institucionalista, explicita o significado das instituições e ratifica sua importância: “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, seja ele político, social ou econômico”²⁵.

Assim, a matriz institucional precisa funcionar adequadamente de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico e promover o desenvolvimento econômico.

Por conta dos efeitos da matriz institucional é que se torna fundamental o cuidado com as ações oriundas do Estado. A importância de se debruçar sobre o desenho de uma política pública e seus resultados reside no fato de que há perdas significativas que podem acontecer caso a formulação das regras e da organização da política não atenda às necessidades do programa, gerando incentivos errados para a sociedade.

Diante da importância da matriz institucional, os países integrantes da OCDE, bem como a União Europeia, possuem a agenda denominada “Better Regulation”²⁶. Trata-se de movimento para constantemente haver o cuidado com o desenho das normas, de maneira que elas aconteçam em processo transparente e baseado em evidências.

Especificamente no campo do direito econômico, há situações conhecidas como “falhas de mercado”, que requerem a regulação estatal. Essa regulação econômica é normalmente feita por agências reguladoras e pelo Poder Executivo. Nesse caso, normas devem ser elaboradas e, juntamente com elas, cria-se um conjunto de incentivos e sanções para normalizar o funcionamento do mercado.

Cabe enfatizar, no entanto, que nem sempre é conveniente tentar resolver a falha de mercado. Em algumas ocasiões, por exemplo, os setores podem tentar se autorregular e atingir um patamar mais eficiente que a regulação pública. Talvez também a não ação do Estado pode ser melhor, pois sua atuação seria mais lesiva que sua desídia.

Ainda assim, mesmo quando a intervenção é requerida e realizada, o desenho da ação regulatória pede atenção. Pois assim como existem falhas de mercado, existem também as “falhas de governo”, situações em que a atuação estatal gera mais custos do que benefícios à sociedade.

A norma existe para aumentar o bem-estar social. Forçar a regulação para além do necessário pode gerar ineficiências contrárias aos objetivos pretendidos.

Em trecho retirado do Manual de Redação da Presidência da República (p. 104), destaca-se o caráter subsidiário da atividade legislativa:

É certo que a lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinale-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio.

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade

²⁵ NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

²⁶ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar (PESTALOZZA, 1981, p. 2082-2083). É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis não de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis.

O modelo político do Brasil fomenta o ativismo legislativo que, sobretudo, gera ao ordenamento jurídico do país, além dos excessos, contradições, antinomias e uma desordem normativa de difícil compreensão. O aumento desarrazoado do quantitativo de leis, especialmente em razão da ampla competência normativa do Poder Executivo, robustece o que a doutrina especializada vem chamando de Babel legislativa, e é inversamente proporcional à qualidade das normas. Mas esse problema não é exclusivo do Brasil.

Entende-se por anomia²⁷ a condição de ausência de normatização ou, na vertente mais comum, de existência de normas que não causam o efeito desejado ou não ganham aderência dos indivíduos por se mostrarem confusas ou pouco esclarecidas.

Pondera Rizek (2009, p. 11) que “todo cidadão sofre, toda sociedade esmorece, a democracia se fragiliza e o mais forte, no ambiente de confusão, tende a levar vantagem sobre o mais fraco (ou menos instruído). A confusão legislativa é um cancro, é deletéria, é um terreno fértil para injustiça e pressuposto de práticas totalitárias, constitucionalmente indesejáveis.”

Em seu Manual de Boas Práticas Regulatórias²⁸, a Advocacia-Geral da União destaca que “[...] o excesso de regras, a falta de clareza, a complexidade da linguagem e a ausência de atualização das normas produzem um ambiente deletério à segurança jurídica, ao setor regulado, aos usuários de serviços e ao próprio Estado de Direito.”

Por esse motivo, a Legística, ciência do bem legislar, ganhou relevância no mundo todo. Objetivou estabelecer parâmetros e recomendações para tratar da qualidade da norma jurídica em termos materiais (efetividade quanto aos fins intencionados) e em termos formais (compreensibilidade do texto e uso de técnica adequada). Portanto, ocupou-se de avaliar os resultados e efeitos, possíveis e concretos, de uma norma no contexto social, visando, através de uma norma bem elaborada, reduzir o descompasso entre os efeitos pretendidos e os obtidos. Segundo destaca Scalcon (2017, p. 115), por meio do uso da Legística “intenta-se analisar os atos legislativos à luz da sua capacidade de produzir ambicionadas mudanças na realidade social, as quais teriam servido de justificativa para a própria emanção da lei.”

Esses métodos orientadores da produção e da avaliação legislativa exigem uma análise *ex ante* ao impulso de legislar que delimite claramente o problema a ser

²⁷ Termo cunhado pelo sociólogo francês Émile Durkheim, nas obras “Da Divisão Social do Trabalho” (1983) e “Suicídio” (1897), ao estudar o comportamento desviante dos criminosos causado pela falta de capacidade de regulamentar de forma adequada, social e moralmente, as condutas.

²⁸ AGU (2018, p.7). Manual de Boas Práticas Regulatórias, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1KjBXT7WQpXWAdM_3xZClSd-BnqvU8-X/view

resolvido, a adequação e a viabilidade da solução proposta, os objetivos que se pretendem alcançar e as alternativas existentes para o mesmo fim.

Nesse sentido é que instrumentos de análise normativa foram sendo estabelecidos e implementados. E, no mesmo intuito, é que a Lei de Liberdade Econômica - Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, transformou em obrigatória a Análise de Impacto Regulatório - AIR para toda a administração pública federal.

A AIR consiste em uma ferramenta aplicada com a finalidade de subsidiar a elaboração das normas regulatórias, contribuindo para o aumento da racionalidade do processo decisório acerca das potenciais ações governamentais. (Meneguín; Saab; 2020)

Entretanto, é importante destacar que o Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a AIR, delimita a aplicabilidade do instrumento, excepcionando, por exemplo, a sua aplicação às propostas de edição de decreto e aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

Além disso, e quando ampliamos o espectro para além da regulação econômica?

Relativamente a todas as normas, como as destinadas a coibir comportamentos indesejados das pessoas ou a regular e estabelecer políticas públicas, elas também podem ter diversos graus de qualidade. Tanto podem ser eficazes na redução dos problemas, quanto podem introduzir distorções adicionais à sociedade, prejudicando a eficiência do sistema.

Dessa maneira, também é fundamental haver um estudo acerca dos potenciais efeitos de todas as normas legais, no período em que elas estão sendo gestadas, previamente a sua entrada em vigência. Claro que quando dizemos todas as normas, há que se considerar a proporcionalidade dos estudos - não há por que haver uma avaliação aprofundada em projetos relativamente simples.

Com o mesmo objetivo da AIR, o de promover melhores intervenções governamentais, vários países incorporaram ao processo legislativo a ferramenta que promove uma avaliação *ex ante* das leis, uma avaliação de impacto legislativo (AIL), cuja referência mais conhecida são os guias publicados pela Comissão Europeia, em especial *Better regulation guidelines - Impact Assessment*²⁹.

Conforme Moraes (2010), a AIL, a que o autor se refere como avaliação de impacto normativo legal, seria um processo analítico de gestão da qualidade das normas jurídicas, que consistiria na identificação e no estudo dos efeitos potenciais e reais dos atos normativos, com o objetivo de se alcançar a melhor opção de atuação do Poder Público. Trata-se, portanto, de instrumento de planejamento legislativo que, segundo Soares (2007), ao tratar dos desafios enfrentados pela Legística, visa a racionalização da produção do direito e sua maior efetividade.

O Senado Federal publicou livro acerca do assunto: Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação³⁰. Nele, estuda-se a teoria do tema, bem como são apresentados vários exemplos de sua utilização.

Conforme a metodologia desenvolvida pela Comissão Europeia e explicada em Meneguín (2010), há algumas etapas essenciais para se elaborar uma AIL. São elas:

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

³⁰ Meneguín, F. B.; Silveira e Silva, R.; 2017

- a) Identificação do problema;
- b) Definição dos objetivos;
- c) Levantamento de alternativas;
- d) Verificação do arcabouço jurídico;
- e) Análise de impacto econômico-social das alternativas; e
- f) Comparação das alternativas.

Após esses passos básicos, haverá informação consolidada, com uma análise imparcial, o que aumenta a probabilidade de uma norma ser mais eficiente, efetiva e eficaz, propiciando maior bem-estar social.

Cooter e Ulen (2010) ensinam que a Análise Econômica do Direito (AED) disponibiliza uma teoria comportamental dos indivíduos acerca das leis, baseada em como as pessoas respondem a incentivos, que permite prever a reação delas diante dos dispositivos normativos, superando a intuição e o senso comum. Nesse sentido, a avaliação de impacto legislativo pode ser justamente entendida como uma análise econômica da legislação, fornecendo subsídios para uma melhor tomada de decisão.

Embora o movimento de *Better Regulation* tenha ganhado bastante espaço em diversos países, a questão que se coloca é: relativamente ao Brasil, a prática de avaliação de impacto legislativo está disseminada? Assim como a AIR no âmbito das normas regulatórias, existe um esforço para que a AIL seja pré-requisito no processo legislativo?

Quando se analisa o grau de institucionalização desse instrumento no Brasil, nota-se um caminho incipiente de iniciativas difusas que ainda não integram formalmente o procedimento legislativo de forma coordenada. Na Suíça, por exemplo, a avaliação de eficácia legislativa está inserida no texto constitucional.

No que concerne ao Poder Legislativo, não foi institucionalizada ainda a realização de uma avaliação *ex ante*, que preceda o debate político, das proposições que tramitam no Congresso Nacional. O artigo 113 do ADCT exige que “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, mas e quanto aos demais impactos? A AIL supriria essa lacuna e ofereceria ao processo legislativo evidências, factuais e técnicas, que poderiam sustentar a escolha deliberativa. Ou, quiçá, reduzir as tramitações desnecessárias que abarrotam as pautas e prejudicam o foco no que é relevante e essencial.

No entanto, há algumas dificuldades para a implementação da AIL no Poder Legislativo. Talvez a principal aconteça pelo fato de que o Poder Executivo controla a agenda legislativa no Brasil. Além disso, parte significativa das matérias iniciadas pelo Presidente da República tramita sob os ritos sumários das medidas provisórias e de urgência constitucional. (Meneguín, Silveira e Silva, 2017).

Sobre esse assunto, é relevante destacar que para além do processo legislativo constitucionalmente modulado (processo legislativo externo), existe o processo legislativo interno que, embora não seja totalmente formalizado, é reconhecido pela doutrina como o conjunto de esforços que auxiliam na racionalização do processo de decisão. Trata-se da fase pré-legislativa, onde a análise meritória se insere de forma ainda mais relevante.

No âmbito do Poder Executivo Federal, como corolário da necessidade de avaliação de impacto das proposições normativas, o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao

Presidente da República pelos Ministros de Estado, inovou quando comparado aos seus predecessores³¹.

No capítulo que trata do encaminhamento e exame de propostas de atos normativos, o referido Decreto destaca que a proposta deve ser acompanhada, além da tradicional análise jurídica, da análise de mérito que deverá conter, dentre outros quesitos:

- a) análise do problema que se objetiva solucionar;
- b) objetivos que se pretende alcançar;
- c) identificação dos atingidos pelo ato normativo;
- d) estratégia e o prazo para implementação; e
- e) quando for o caso, a adequação e estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Delimitar corretamente o problema e verificar os prováveis efeitos e a razoabilidade do impacto para dar subsídios ao tomador de decisão quanto à necessidade da norma, objetiva minimizar os efeitos deletérios de normas desnecessárias ou, pior que isso, não observadas – as conhecidas “leis que não pegam”. A análise de mérito se tornou, portanto, obrigatória, no âmbito do Poder Executivo.

Além disso, é relevante destacar que, desde a edição da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, todos os seus regulamentos introduziram no ordenamento jurídico aspectos de Legística material e formal. Desde o primeiro decreto editado até o atualmente vigente, todos trouxeram em seu anexo um longo formulário analítico com questões orientativas de grande relevância a serem respondidas quando da elaboração de atos normativos. Perguntas que envolvem temas como diagnóstico, alternativas, necessidade, oportunidade, exequibilidade, compreensão, análise de custos envolvidos e avaliação de resultados, intentam subsidiar o gestor a tomar as melhores decisões e elaborar atos normativos mais eficientes. Tais formulários nada mais são que avaliações de impacto legislativo *ex ante* e precedem, em muito, o debate legislativo-político da medida.

Contudo, a falta de obrigatoriedade de preenchimento do formulário, que é mencionado pelo próprio decreto que o criou somente como algo que deve ser “observado”, acarretou, ironicamente, a sua pouca observância e a ineficácia do regramento que objetiva dar eficácia ao demais.

Outra conhecida ferramenta que direciona a produção legislativa brasileira à qualidade almejada é o Manual de Redação da Presidência da República que, em sua Parte II, elenca diversos fundamentos e técnicas descritivas da boa elaboração normativa. Contudo, embora de inegável robustez e qualidade e de aplicabilidade exigida pelo Decreto nº 9.191, de 2017, o Manual de Redação também é, infelizmente, instrumento de pouca observância.

Diante do efeito inegavelmente positivo da prática da AIL, bem como acerca da relevância da produção legislativa encaminhada pelo Presidente da República, uma tendência também desejável seria a adoção, além da etapa pré-legislativa de avaliação de impacto no âmbito do Executivo, da obrigatoriedade de envio da proposição ao Poder Legislativo fundamentada com a documentação de análise meritória, visando subsidiar a avaliação das Casas Congressuais, como acontece nos países que já implementaram

³¹ Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999 e Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002. Todos regulamentares da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

a AIL. A obrigatoriedade de envio pode fomentar a observância das regras e manuais que almejam qualidade.

Nesse sentido, embora o Decreto nº 9.191, de 2017, seja um precursor da regulamentação de avaliação de impacto no âmbito do Poder Executivo, é desejável que a fundamentação obtida não fique adstrita aos limites pré-legislativos e que transponha a barreira entre os Poderes. O exame prospectivo do ato normativo precisa ser de conhecimento de todos os atores envolvidos no processo e, especialmente, daqueles a quem se dirigem as normas, por questão de *accountability*.

Obviamente a AIL produzida pelo proponente da norma não é um fundamento vinculante ao poder legiferante, tampouco usurpação da avaliação meritória pelo Congresso, mas uma prática salutar ao processo e que pode garantir, entre outras coisas: mais clareza ao ato de normatizar; transparência quanto aos fundamentos da tomada de decisão; análise imparcial pautada em critérios técnicos; responsividade; maior facilidade e celeridade de aprovação de medidas necessárias; e obtenção de um sistema jurídico mais racional, efetivo, eficaz e eficiente a todos.

Portanto, nesse contexto é importante, que fique claro os limites do alcance da AIL. Segundo Luzius Mader (2003, p. 154), “[...] o potencial oferecido pela avaliação legislativa não deve ser sobreestimado. É importante que se criem expectativas realistas. A avaliação não oferece respostas definitivas e não pode certamente assumir o lugar da tomada de decisão política; pode apenas constituir a base sobre a qual são tomadas essas decisões.”

O processo de persuasão, advindo da articulação política entre os Poderes Executivo e Legislativo, não é espúrio, muito pelo contrário: é salutar ao processo democrático. Mas se a defesa da consistência técnica dos projetos estiver pautada em critérios técnicos e transparentes, os ganhos de eficiência serão partilhados por todos.

Diante desse contexto, é relevante esclarecer que o realismo jurídico busca analisar as repercussões do direito no mundo real (como de fato funcionam as normas e não como estão escritas ou foram pensadas). Compreender como os sistemas jurídicos se comportam na sociedade, potencializa as noções de justiça, que se comunicam com os conceitos de eficiência econômica e maximização de bem-estar. A clareza do sistema viabiliza sua melhor compreensão e, conseqüentemente, o torna mais justo e eficiente.

Pondera com precisão Soares (2007, p. 17) que “a baixa qualidade da legislação repercute no PIB, como mostram os estudos europeus. Mas há outras conseqüências igualmente danosas e graves: o ativismo judicial intenso, a falta de confiança na eficácia das leis [...], a descrença nas instituições, o sentimento de injustiça.”

Salama (2017, p. 178), ao mencionar artigo seminal que eventualmente rendeu o Prêmio Nobel a Finn Kydland e Edward Prescott, traz a importância de se ter regras claras e previsíveis como fomento à consecução de boas políticas e esclarece que:

A estrutura do argumento de Kydland e Prescott é a seguinte: primeiro, equaciona-se uma política consistente com uma política baseada em regras claras e estáveis e, então, equaciona-se uma política ótima com discricionariedade burocrática e, finalmente, explica-se porque as primeiras políticas são superiores às últimas. (grifo nosso)

Portanto, um ordenamento jurídico com regras mal elaboradas ou editadas sem a devida avaliação dos seus impactos não propicia clareza, conseqüentemente torna ineficiente todo o sistema de normas, o que, num país de realidades tão desiguais,

corroborar para a prática de injustiças sociais. Razão pela qual é cada vez mais desejável a construção de um caminho de racionalização do “padrão e do ritmo da atividade legiferante” (SOARES, 2007, p. 124).

Em que pese o enfoque na perspectiva *ex ante*, não se pode olvidar da importância da avaliação de impacto legislativo *ex post* ou retrospectiva, já que o papel do legislador não termina quando a lei entra em vigor. As normas devem, ou deveriam ser elaboradas a partir da análise dos seus eventuais impactos na realidade concreta, já que objetivam soluções positivadas a problemas reais. Mas se não as foram, a obrigação de vigilância legislativa e avaliação posterior é imprescindível para oportunas correções, especialmente quanto à precisão da prognose do legislador. Perquirir se os objetivos foram alcançados também é medida de justiça social.

Por fim, em artigo publicado pela Effectiviology³², comenta-se sobre o que se chama “falácia do espantalho”. Em suma, diz respeito a situações em que uma determinada ideia é enaltecida em oposição a alternativas técnicas, que são desconsideradas ou até desqualificadas com base em argumentos viesados ou distorcidos, sem avaliação de mérito.

Essa característica retrata bem a produção normativa atual. Frequentemente percebe-se a promoção de intervenções sem qualquer evidência, contrariando análises e pesquisas fundamentadas. A disseminação da avaliação *ex ante* combate essas situações, pois agrega informações pertinentes e qualifica o debate, propiciando uma melhor matriz institucional e impulsionando o desenvolvimento econômico do País.

Referências

- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito & Economia. Porto Alegre: Bookman, quinta edição, 2010.
- EUROPEAN COMMISSION. Better regulation guidelines - Impact assessment. Disponível em https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en. Consultado em 14/09/2020.
- MADER, Luzius. Avaliação dos efeitos da legislação – a situação actual na Suíça. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 33/34, p. 135-155, jan.- jun. 2003.
- MADER, Luzius. Avaliação prospectiva e análise de impacto legislativo: tornam as leis melhores? Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 177- 191, jan.-jun. 2006.
- MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Brasília, 2018.
- MENEGUIN, F. B. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, CONLEG, Senado Federal, 2010. (Texto para discussão, n. 70).
- MENEGUIN, F. B.; SILVEIRA E SILVA, R. Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.
- MENEGUIN, F. B.; SAAB, F. Análise de Impacto Regulatório: perspectivas a partir da Lei da Liberdade Econômica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fev/2020 (Texto para Discussão nº 271).

³² Strawman Arguments: What They Are and How to Counter Them. Disponível em <https://effectiviology.com/straw-man-arguments-recognize-counter-use/>

- MORAIS, C. B. Guia de avaliação de impacto normativo. Coimbra: Edições Almedina, 2010.
- OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014. (Texto para Discussão nº 151).
- RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. O processo de consolidação e organização legislativa, 2009. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. Estudos em direito & economia: micro, macro e desenvolvimento. 1. ed. Curitiba: Editora Virtual Gratuita - EVG, 2017.
- SCALCON, Raquel. Avaliação de impacto legislativo - A prática europeia e suas lições para o Brasil. RIL Brasília, a. 54, nº 214, p. 113-130, abr.-jun., 2017.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p.124-142, jan.-jul., 2007.

Mapeamento dos Regimes de Dominância Fiscal e Monetária no Brasil: E Se Não For Tão Controverso Assim?

Gustavo Neves Belém³³

Introdução

Este texto tem como propósito sugerir que, ao contrário do que comumente se diz, o mapeamento dos regimes de dominância fiscal e monetária no Brasil não são assim tão controversos.

Pretende-se atingir o objetivo se utilizando de um modelo Markov Switching (MS), com base de dados macroeconômicos indo de janeiro de 1998 a dezembro de 2019. A estimação é feita no software R, com séries temporais do gasto público, hiato do produto, dívida pública, Selic e IPCA. Essa abordagem econométrica permite separar as estimações em dois ou mais regimes. Outra utilidade desse método é que ele tem, como *output*, uma matriz de probabilidade, mostrando assim qual dos dois ou mais regimes prevalecem, bem como a respectiva probabilidade de mudança de um regime para outro. No caso presente, bastarão dois regimes, quais sejam, regime de dominância fiscal e regime de dominância monetária.

A seguir, uma breve revisão da literatura do que vem a ser esses regimes. Em sequência, breve comentário do modelo MS, as estimações e os resultados.

Revisão da literatura

Sargent e Wallace (1981) explicitam que, na dominância monetária, a política fiscal passiva gera superávit primário compatível com a estabilização da relação dívida/PIB, ao passo que na dominância fiscal, a política fiscal, de maneira ativa, geraria superávits fiscais sem se atentar com aquela estabilização. No primeiro caso, a autoridade monetária ativa não é forçada a monetizar a dívida; no segundo, sim, dado que aqui a autoridade monetária passiva perde o controle do nível de preços, tendo em vista as necessidades de senhoriagem requeridas para solver a dívida pública. Dessa forma, a inflação, ainda que motivada por desequilíbrios fiscais, é vista como um fenômeno monetário.

Woodford (1994) estuda a questão sob a ótica da Teoria Fiscal do Nível de Preços (TFNP). De acordo com a TFNP, no regime fiscal ricardiano (dominância monetária), a autoridade fiscal gera superávits fiscais, a fim de assegurar a solvência da dívida, dada qualquer trajetória de nível de preços. Já no regime não ricardiano (dominância fiscal), a autoridade fiscal gera superávits fiscais arbitrariamente, sem preocupação com a solvência da dívida, tendo como resultado que o nível de preços é ajustado para satisfazer o valor presente da restrição orçamentária.

A abordagem de Blanchard (2004) baseia-se no argumento de que uma política monetária restritiva provoca dinâmicas explosivas da dívida pública sob um regime de metas de inflação, sendo tanto pior quanto maior o nível inicial de dívida, a proporção

³³ Possui graduação em Ciências Econômicas pela União Educacional de Brasília (2009). Atualmente, é economista da UnB e Mestrando em Economia pelo IDP.

dessa dívida em moeda estrangeira e quanto maior, também, o risco. Blanchard (2004) busca evidência na experiência brasileira dos anos 2002 e 2003, argumentando que, com o aumento da taxa nominal de juros dado um aumento na inflação, isso aumentou o estoque da dívida, a probabilidade de calote e os prêmios de risco, promovendo fuga de capitais, mesmo com o aumento daquela taxa. As expectativas de inflação também ajudariam a alimentar esse mecanismo.

Dessa forma, a literatura econômica teria (poder-se-ia dizer) preferência, por motivos óbvios, pela dominância monetária, tendo em vista que, nesse regime, a relação dívida/PIB não atingiria um histórico explosivo, o que teria, inclusive, influências positivas na percepção do risco país pelos investidores estrangeiros.

Markov Switching

Considere um processo estocástico E-valorado $(X_k)_{k \geq 0}$, isto é, X_k é uma E-valorada variável aleatória num espaço de probabilidade comum subentendido (Ω, \mathcal{G}, P) , onde E é alguma medida do espaço. X_k é o estado do modelo no tempo k .

O processo $(X_k)_{k \geq 0}$ é dito ser de Markov se:

$$P(X_{k+1} \in A | X_0, \dots, X_k) = P(X_{k+1} \in A | X_k) \text{ para todo } A, k.$$

Em outras palavras, a propriedade de ser um processo de Markov garante que a evolução futura do processo dependa unicamente do seu estado presente, e não de sua história passada (HANDEL, 2008).

No presente texto, é importante o conceito de cadeias de Markov. Assim, se um processo estocástico tem as características explicitadas acima, ou seja, se a probabilidade de que uma variável aleatória assuma um outro valor dependa exclusivamente de seus valores mais recentes, é descrito como um N-estado cadeia de Markov, com uma determinada probabilidade de transição (HAMILTON, 1994). O N se refere ao fato de que, sendo s_t a variável aleatória em questão e j o valor que ela pode assumir, os valores que s_t podem assumir são somente valores inteiros positivos, conforme abaixo:

$$P\{s_t = j \mid s_{t-1} = i, s_{t-2}=k, \dots\} = P\{s_t=j \mid s_{t-1}=i\} = p_{ij}$$

A probabilidade de transição p_{ij} dá a probabilidade de que o estado i seja seguido pelo estado j . Os softwares que possuem tal modelagem, por exemplo o R, possuem como *output* uma matriz de probabilidade de transição, como será visto abaixo.

Resultados para o Brasil – trabalhos aplicados

Para o Brasil, conforme quadro 1 abaixo, vê-se que, ao menos no longo prazo, parece prevalecer o regime de dominância monetária. A dominância fiscal é prevalecente em curtos períodos de tempo e unicamente de maneira pontual.

Quadro 1: Mapeamento dos períodos de Dominância Monetária (DM) e Dominância Fiscal (DF).

Autor(es)	Método	Período	Resultado
Araújo e Besarria (2014)	VEC	2003 a 2009	Dominância Monetária

Fialho e Portugal (2005)	VAR e MS-VAR	1995 a 2003	Dominância Monetária
Gadelha e Divino (2008)	VAR	1995 a 2005	Dominância Monetária
Andretta (2016)	VAR	2001 a 2016	Dominância Monetária / O Brasil teria, por vezes, quase atingido a Dominância Fiscal, sem entrar, porém nesta condicionante
Palma e Athaus (2015)	SVAR	2000 a 2013	Dominância Monetária
Nóbrega et al (2020)	VAR e MS-VAR	2003 a 2015	Dominância Monetária (DM) / com possível mudança estrutural a partir de 2011
Silva (2020)	MS	1995 a jun/2019	Dominância Fiscal (DF): de 1999 a 2001; DM: de 2001 a 2006; DF: de 2007 a 2015; DM: de 2016 em diante; No final da amostra: indeterminado.

Elaboração própria.

Apesar de, no quadro acima, só haver comentários para períodos curtos no trabalho de Silva (2020), em quase todos os trabalhos citados há referências e estimações para períodos mais curtos. Assim, a) na segunda metade dos anos 90; b) nos anos de 2002 a 2003 (aqui, na verdade, em poucos meses); e c) nos anos que abarcam 2006 a 2015, o país teria vivido na condicionante do regime de dominância fiscal.

Ora, é fácil mapear tais períodos em termos de acontecimentos macroeconômicos. Em a) o que se teve foram desequilíbrios externos bem como uma grave crise fiscal. Em b), o conturbado (mais curto) período da eleição do ex-presidente Lula (aqui, faz-se referência ao já citado trabalho de Blanchard (2004)). Enquanto que em c), o que se teve foi um conjunto de fatores, tais como elevados superávits primários, elevados saldos positivos na balança comercial, a tal ponto que o Brasil chegou a ser, mesmo que em um curto período de tempo, credor líquido do setor externo. Naqueles anos, também, houve um aumento considerável nos gastos públicos. Recorde-se, ainda, que, a partir de 2014, os superávits primários se reverteram para déficits primários, bem como entrou em uma crise política sem precedentes.

Sendo assim, parece razoável supor que o país, de maneira geral e considerando o longo prazo, esteja submetido ao regime de dominância monetária (aqui, obviamente, tem-se em consideração o período pós-Plano Real).

Breve Descrição do Modelo

Para este texto, utilizou-se o modelo macroeconômico Novo Keynesiano. Muscatelli, Tirelli e Trecroci (2003) estudam a interação entre política monetária e fiscal tanto se utilizando de uma abordagem *forward-looking* como por uma abordagem *backward-looking*, no mesmo contexto dos modelos Novo Keynesiano. Para o presente trabalho, será estimada uma equação dinâmica *backward-looking*, inspirado naquele trabalho.

Dado que aqui não é interessante uma descrição sucinta de tal modelo – o qual envolve várias equações comportamentais tanto dos consumidores quanto das firmas, as quais levam em consideração também as expectativas racionais –, mas tão somente as interações das regras de política monetária e de política fiscal, vê-se abaixo essas duas regras, na versão *forward-looking*.

Regra de Política Monetária:

$$i_t = \Omega_0 + \Omega_1 E_t \pi_{t+q} + \sum \Omega_{2i} y_{t-i} + \Omega_3 i_{t-1} \quad (I)$$

Regra de Política Fiscal:

$$g_t = \lambda_0 + \sum \lambda_{1i} g_{t-i} + \sum \lambda_{2i} y_{t-i} + \varrho_1 (bd)_{t-k} \quad (II)$$

Em (I), tem-se a taxa básica de juros como função do valor esperado da inflação, de uma medida do ciclo econômico (que pode se o hiato) bem como da taxa básica defasada. Em (II), tem os gastos públicos como função do gasto defasado, de uma medida do ciclo econômico bem como do déficit primário.

Para o presente trabalho, ter-se-ão equações modificadas para as duas regras acima, porém na versão *backward-looking*, como fazem também Muscatelli, Tirelli e Trecroci (2003). Tudo isso será visto abaixo.

Estimações via MS e Resultados

No caso da regra de política monetária, foi utilizada uma equação da Selic em função do IPCA, hiato do produto e dívida pública. Já no caso da regra de política fiscal, utilizou-se uma equação dos gastos públicos como função do hiato do produto, da dívida pública e do resultado primário. Ambas têm também, como regressores, séries defasadas da Selic e do gasto público, em uma defasagem. Por seu turno, os testes de raízes unitárias indicaram que as séries utilizadas são estacionárias em primeira diferença, à exceção do resultado primário, o qual é estacionário em nível (os interessados nos resultados dos testes de raízes unitárias podem solicitá-los ao autor deste texto). Na medida do possível, as séries são postas como proporção do PIB dessazonalizado.

Os resultados, para os 02 regimes modelados, foram os seguintes. Primeiro, para a regra de política monetária:

Regime 1

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)(S)	0.0000	0.0003	0.0000	1.000000
ipcad(S)	0.1638	0.1220	1.3426	0.179402

hiatod(S)	-0.1939	0.1651	-1.1744	0.240235
dividad(S)	-0.0285	0.0102	-2.7941	0.005204 **
selicd_1(S)	0.0030	0.5323	0.0056	0.995532

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.001422918
Multiple R-squared: 0.09267

Regime 2

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)(S)	0.0000	0.0000	NA	NA
ipcad(S)	-0.0386	0.0218	-1.7706	0.07663 .
hiatod(S)	0.1056	0.0352	3.0000	0.00270 **
dividad(S)	0.0093	0.0052	1.7885	0.07370 .
selicd_1(S)	-0.5335	0.0570	-9.3596	< 2e-16 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.0003865556
Multiple R-squared: 0.3387

Vê-se que no Regime 1, a Selic reage de maneira positiva a aumentos no IPCA, e de maneira negativa a variações no hiato do produto (medida do ciclo). Também, há reação negativa a variações na dívida como proporção do PIB e variação no mesmo sentido (sinal positivo do coeficiente) a variações na Selic defasada (portanto, de períodos anteriores). Fácil constatar tratar-se do regime de dominância fiscal, pois apesar de reagir de maneira positiva a aumentos na inflação (conforme esperado), há reação em sinal contrário ao ciclo econômico e a aumentos na dívida, indicando fragilidade das contas públicas – dificuldade em equilibrar a reação Dívida/PIB ao longo do tempo. Outro detalhe importante: a aumentos da Selic em períodos anteriores, no regime 1 tem-se aumentos da Selic hoje, o que pode sugerir dificuldade em controlar o nível de preços – por parte do Banco Central –, bem como em controlar a relação Dívida/PIB – por parte do Tesouro.

O contrário se vê no Regime 2, onde apesar de a Selic reagir de maneira negativa a aumentos na inflação (o que contraria um pouco o esperado), a reação ao hiato do produto é positiva e significativa (ao nível de 1%), bem como a reação da Selic a aumentos na dívida também se reverte em aumentos daquela taxa, o que sugere forte reação da autoridade monetária, ao mesmo tempo que pode indicar uma indesejada influência do fiscal no monetário. Outro detalhe interessante: reação negativa a aumentos na Selic de períodos anteriores, o que pode indicar que, dado que se obteve o que se desejou ao, por exemplo, aumentar a Selic no período anterior, haveria, hoje, possibilidade de afrouxar essa reação. Veja que, neste regime a significância estatística é maior. Este seria, portanto, o equivalente a um regime de dominância monetária.

Agora, os resultados para a regra de política fiscal:

Regime 1

```

-----
                Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)(S) 0.0361    0.0095 3.8000 0.0001447 ***
hiatod(S)      29.6142    5.0768 5.8332 5.437e-09 ***
dividad(S)     -2.3099    0.5874 -3.9324 8.410e-05 ***
primariod(S)   -0.2697    0.0956 -2.8211 0.0047859 **
gastosd_1(S)  -0.3789    0.1109 -3.4166 0.0006341 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

```

Residual standard error: 0.017685
Multiple R-squared: 0.9135

Regime 2

```

-----
                Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept)(S) 0.0001    0.0010 0.1000 0.9203
hiatod(S)      -4.7435    1.0594 -4.4775 7.552e-06 ***
dividad(S)     -0.1889    0.1380 -1.3688 0.1711
primariod(S)   -0.0967    0.0223 -4.3363 1.449e-05 ***
gastosd_1(S)  -0.3859    0.0512 -7.5371 4.796e-14 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

```

Residual standard error: 0.0136756
Multiple R-squared: 0.3331

Neste caso, o Regime 1 seria o de dominância fiscal e o Regime 2, de dominância monetária. A significância estatística, aqui, se revela muito boa em ambos os regimes. No Regime 1, observa-se reação pró-cíclica do gasto ao hiato do produto, bem como reação negativa à Dívida/PIB, ao resultado primário e a variações no gasto defasado. Apesar da reação do gasto público à dívida e ao primário não serem necessariamente condizentes com o esperado num regime de dominância fiscal, a reação do gasto ao ciclo econômico é muito forte.

No Regime 2, o de dominância monetária, tem-se um caráter anticíclico do gasto ao ciclo econômico, o que indicaria uma situação de “folga” em termos de resultado primário, isto é, haveria aqui um maior controle da relação dívida/PIB, conforme preconizados por Sargent e Wallace (1981). Por outro lado, pode-se argumentar que, o que se teve de fato na história recente foi um forte crescimento da economia internacional, que acabou favorecendo o Brasil.

Nas tabelas 1 e 2 abaixo, as probabilidades de transição.

Tabela 1: Probabilidades de transição – regra monetária.

	Regime 1	Regime 2
Regime 1	0,9650	0,0099
Regime 2	0,0350	0,9901

Elaboração própria.

Tabela 2: Probabilidades de transição – regra fiscal.

	Regime 1	Regime 2
Regime 1	0,5803	0,0237
Regime 2	0,4197	0,9762

Elaboração própria

Na tabela 1, a política monetária tem probabilidades muito fortes de prevalecer no regime em que está, ao passo que, na tabela 2 haveria uma tendência em prevalecer no regime de dominância monetária (regime 2), pelo lado da equação de reação fiscal. À guisa de recordação, pij significa a probabilidade do regime i ser seguido do regime j.

Conclusão

Os resultados econométricos, bem como os trabalhos aplicados constantes do quadro 1, parecem apoiar a intuição *a priori* de que, no Brasil, o regime prevalecente, ao menos no longo prazo, seria o regime de dominância monetária, recordando, ao mesmo tempo, tratar-se de resultados obtidos para o período pós-Plano Real.

Referências

Blanchard, O. Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil. NBER WORKING PAPER SERIES, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, Working Paper, Cambridge, n. 10389, march 2004.

Hamilton, J.D. Time Series Analysis. Princeton University Press: 1994. Princeton, New Jersey.

Handel, R. Hidden Markov Models. Lecture Notes. July 28, 2008. Disponível em: <<https://web.math.princeton.edu/~rvan/orf557/hmm080728.pdf>>. Acesso em 22.09.2020.

Muscatelli, V.A; Tirelli, P; Trecroci, C. The Interaction of Fiscal and Monetary Policies: Some Evidence using Structural Econometric Models. University of Glasgow, Università Milano-Bicocca, Università di Brescia. Version: april, 2003.

Sargent, T. J.; Wallace, N. Some Unpleasant Monetarist Arithmet. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Minneapolis, v. 5, n. 3, 1981.

Woodford, M. Price Level Determinacy Without Control of a Monetary Aggregate. Working Paper, NBER WORKING PAPER SERIES, Cambridge, n. 5204, August 1995.

Avaliação da PEC nº 15/2015: FUNDEB

Alexandre Vasconcelos de Lima³⁴

Renata d'Aguiar³⁵

Rodrigo Santana³⁶

Introdução

O objetivo deste trabalho consiste em avaliar algumas alterações previstas na Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 15/2015 que trata dos aprimoramentos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (formado por um conjunto de 27 fundos, um fundo por estado e Distrito Federal). Ele é responsável pela maior parte do financiamento da educação básica no Brasil, subsidiando milhões de matrículas nas redes públicas estaduais e municipais.

Os recursos do FUNDEB advêm dos três níveis da administração pública. É composto por fontes de recursos originárias da vinculação de impostos, da vinculação de transferências constitucionais e da complementação da União. Portanto, sua governança envolve a cooperação entre a todas as esferas da federação: União, os Estados e os Municípios.

A educação gera externalidades positivas para a sociedade e afeta diretamente o desenvolvimento econômico do país. Considerando essa falha de mercado, o modelo econômico de livre mercado não seria capaz de ofertar a quantidade ótima de educação para o Brasil, já que não tem como objetivo a maximização do bem estar social da sociedade. O Estado através do FUNDEB buscou corrigir essa falha de mercado e potencializar o desenvolvimento do Brasil por meio da redução da desigualdade na distribuição dos recursos destinados ao investimento em educação básica e da valorização dos profissionais do magistério.

O Tribunal de Contas da União, realizou em 2019 estudo sobre o FUNDEB, que inclui a análise da real contribuição do Fundo para a equalização de oportunidades educacionais pelos mecanismos de financiamento da educação. Esta análise foi baseada em dados sobre o financiamento educacional municipal entre os anos 2009 e 2018, extraídos do SIOPE. Apesar de ter concluído que o FUNDEB alcançou seu objetivo em relação à redução da desigualdade na distribuição de recursos destinados à educação básica, o TCU também elencou falhas de governo geradas por esta política pública.

O presente trabalho busca avaliar possíveis implicações na reformulação do ensino básico brasileiro, de que trata a PEC nº 15/2015. O trabalho está dividido da seguinte forma. A seção seguinte apresentará uma breve contextualização da educação

³⁴ Possui graduação em Estatística pela UnB, especialização em Matemática e Estatística pela UFLA, MBA em Finanças pelo IBMEC e em Business Analytics pela FGV. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP e especialista em negócios da Caixa Seguradora.

³⁵ Possui graduação em Economia pela EPGE (FGV/RJ), atualmente é Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios no FNDE e mestranda em Economia pelo IDP.

³⁶ Possui graduação em Economia pela UnB e especialização em Controle e Regulação de Infraestrutura. Atualmente é Assessor de Diretor na ANEEL e mestrando em Economia pelo IDP.

no Brasil, apresentando alguns indicadores e a justificativa de intervenção estatal no mercado de educação. A terceira seção abordará o principal arcabouço jurídico relacionado ao ensino básico, discorrendo sobre a atual estruturação do Fundeb e a Proposta de Emenda Constitucional. Por sua vez, a quarta seção focará em possíveis

Pontuação de alguns dos 79 países e regiões no Pisa 2018	Em leitura	Em matemática	Em ciências
Brasil	413	384	404
Cidades/províncias chinesas*	555	591	590
Cingapura	549	569	551
Estônia	523	523	530
Canadá	520	512	518
Finlândia	520	507	522
EUA	505	478	502
Chile	452	417	444
Uruguai	427	418	426
Argentina	402	379	404
Filipinas	340	353	357

alternativas de intervenção e apresentará alguns impactos sociais e econômicos da alternativa escolhida. Já na quinta seção abordam-se os aspectos positivos e negativos da proposta e, por fim, será apresentada uma conclusão.

Contextualização da Educação no Brasil

Apesar do aumento do investimento na educação, os resultados mostram que não houve evolução nos últimos anos. Atualmente, o país investe cerca de 5,7% do Produto Interno Bruto (PIB), o que representa um patamar superior a vários países desenvolvidos.

Fonte: PISA/OCDE.

Contudo, a maior parcela do gasto é com pessoal. Assim, especialistas apontam que seria necessário um aumento do investimento para cerca de 10% do PIB para que o poder público possa atender de forma satisfatória as necessidades da população.

Os últimos dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), estudo comparativo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), evidenciam a estagnação da educação do Brasil. Entre os países pesquisados, o país tem desempenho pior que seus vizinhos Uruguai e Chile. Outro dado que chama a atenção é que apenas 2% dos estudantes brasileiros atingiram níveis elevados de compreensão em leitura.

A baixa qualidade do ensino é bastante preocupante. Ainda mais considerando que o país está na janela demográfica conhecida como bônus demográfico. Em um

cenário cada vez mais globalizado, digital e competitivo, é provável que a nova geração brasileira enfrente uma limitação de oportunidades e o país continue com problemas de mão-de-obra qualificada.

O tamanho do desafio brasileiro é monumental. O país de dimensões continentais possui aproximadamente 50 milhões de alunos espalhadas em cerca de 180 mil escolas. São cerca de 2 milhões de professores do ensino básico, que apesar de todo esforço e trabalho não conseguiram até então elevar o patamar da educação brasileira. Um indicador que sintetiza a magnitude do desafio do país é que um em cada quatro jovens com 16 anos não concluiu o ensino fundamental.

Em um país com dimensões continentais, o problema é agravado pela desigualdade. Há regiões mais carentes que outras e a depender do local de nascimento, o jovem terá menos ou mais oportunidades de ter uma educação de qualidade. Nesse sentido, cabe ao Estado promover a equidade social e buscar oferecer igualdade de oportunidades para os jovens de forma a mitigar as desigualdades sociais. Para ilustrar o tamanho da desigualdade brasileira, apresentamos abaixo os mapas dos indicadores de renda e de educação do índice de desenvolvimento humano (IDH) por município. É possível notar uma correlação espacial entre os fenômenos renda e educação.

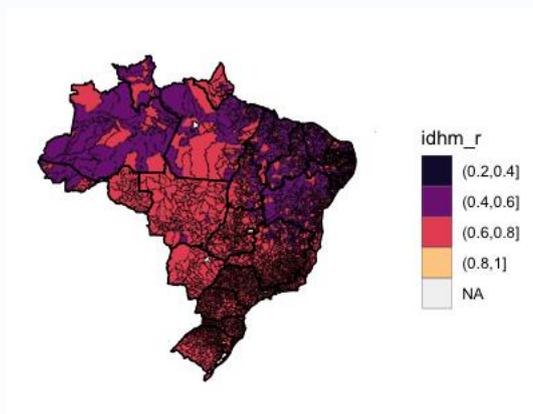


Figura 1 - Mapa do indicador de Renda do IDH

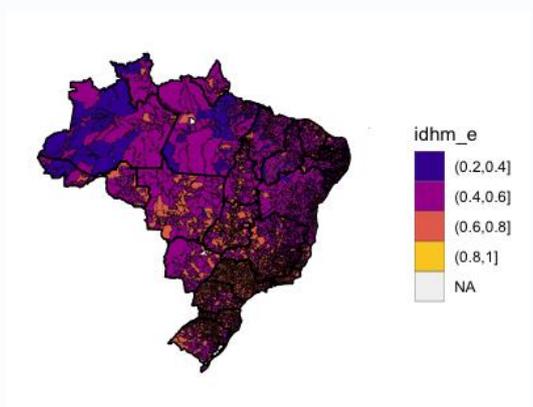


Figura 2 - Mapa do indicador de Educação do IDH



A intervenção do Estado na educação básica é justificada por haver uma falha de mercado. Isso significa que o mercado competitivo não é capaz de gerar uma eficiência alocativa (*misallocation*). O que ocorre é que a educação gera externalidades positivas, tornando o benefício social maior que o benefício privado, conforme mostra a figura abaixo.

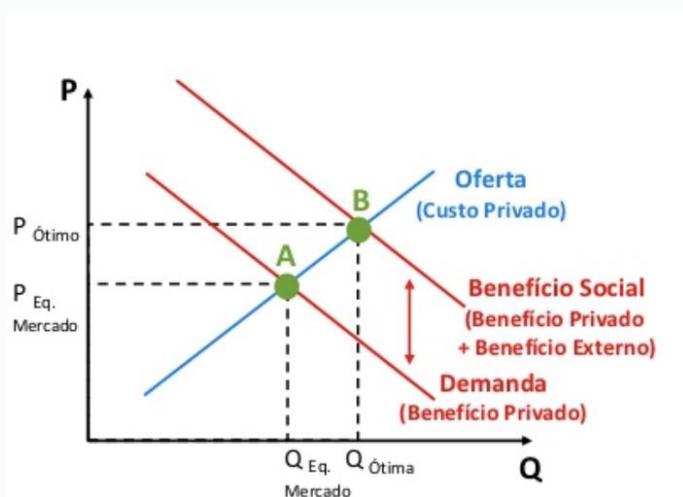


Figura 3 - Eficiência Alocativa comparando o Estado e o Mercado

Arcabouço Jurídico-Normativo da Educação Básica

A educação no Brasil é um dever do Estado, conforme explicitado na Carta Magna. Há um capítulo para na Constituição para tratar do tema. No artigo 208, é expresso que há a necessidade de se garantir a educação básica e gratuita para as pessoas de 4 a 17 anos. Já no artigo 255, fica definido que a educação é um direito social e um dever da família e do Estado. Por fim, no artigo 212 são estabelecidos limites mínimos de investimento para cada ente da Federação.

Em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cuja vigência ocorreu de 1998 a 2006. Este fundo seria o precursor do Fundeb.

No Plano Nacional de Educação de 2001-2010 é expressa a necessidade e adoção de um fundo único, fundamental para reduzir as desigualdades existentes.

Em 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, foi criado o Fundeb. O fundo, entretanto, tem previsão constitucional de término de vigência em 31/12/2020, conforme art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sua regulamentação ocorreu em 2007, a partir da aprovação da Lei nº 11.494.

O FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi constituído como o propósito de aumentar o desenvolvimento econômico do país por meio da redução da desigualdade na educação. Em síntese, ele possibilita uma forma de que os jovens tenham oportunidades educacionais mais iguais independente da localidade de moradia. Assim, o objetivo é a redistribuição dos recursos vinculados à educação.

Para que a implementação do fundo, é fundamental a cooperação entre os três poderes. São previstos recursos federais, estaduais e municipais e outros previstos constitucionalmente. Assim, os mecanismos de financiamento da educação básica seriam aprimorados.

A figura abaixo mostra como é o impacto do Fundeb na redistribuição dos recursos. É notório uma redução da desigualdade no valor do investimento por aluno no ano entre os municípios brasileiros.



Figura 4 - Impacto do Fundeb na redistribuição dos recursos para a educação básica.

A PEC Nº15/2015

A proposta de Emenda Constitucional nº 15 de 2015 torna o Fundeb permanente. Na proposta, é previsto um aumento da participação da União, sendo que ela sempre complementar os recursos quando, no âmbito de cada município e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

As figuras abaixo ilustram a composição do fundo e a mudança orientada pela proposta que institui o Fundeb permanentemente.

ORIGEM DOS RESUSOS		Contribuição à Formação do FUNDEB				PEC 15/2015
		2007	2008	2009	2010	PERMANENTE
ESTADOS, DF e MUNICÍPIOS	FPE, FPM, ICMS, IPI Exportações e LC87/1996	16,66%	18,33%	20%	20%	
	ITCMD, IPTV, ITR e outros eventualmente instituídos	6,66%	13,33%	20%	20%	
UNIÃO	Complementação	2 BILHÕES	3 BILHÕES	4,5 BILHÕES	10% da contribuição total dos Estados e Municípios	15% da contribuição total dos Estados e Municípios

Figura 5 - Composição do Fundeb quanto à origem dos recursos.

ORIGEM DOS RESUSOS		Composição FUNDEB (2009 e 2018)	PEC 15/2015
Estados	ICMS, IPVA e ITCD	66%	
Transferências Obrigatórias da União	FPM, FPE e IPI	24%	
Complementação da União		10%	15%

Figura 6 - Composição do Fundeb quanto à origem dos recursos (forma simplificada).

Essa proposta também busca corrigir distorções apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Há municípios que não deveriam receber recursos, porém, como estão em estados em que o valor médio por aluno é inferior, acabam por receber. Enquanto municípios em estados ricos não recebem. A fim de corrigir esse problema, a proposta visa acabar com a consolidação dos dados por Unidade da Federação e ter uma análise municipal.

Situação	Código Estado IBGE	UF	Código Município IBGE	Receita per capita em 2018 (R\$)
<i>Municípios com indicio de maior capacidade de investimento que receberam complementação do Fundeb</i>	15	PA	150215	23.413,83
	15	PA	150140	26.035,55
	21	MA	211130	20.897,87
	26	PE	260720	28.574,11
	26	PE	261160	36.333,73
	27	AL	270430	25.711,37
	29	BA	291992	59.500,29
	29	BA	292920	52.879,93
	29	BA	290570	27.608,05
	29	BA	292740	29.087,38
<i>Municípios com indicio de menor capacidade de investimento que não receberam complementação do Fundeb</i>	24	RN	241030	4.567,24
	25	RN	240660	5.349,13
	12	AC	120039	5.131,24
	12	AC	120017	5.563,36
	16	AP	160002	6.289,66
	16	AP	160010	6.461,75
	28	SE	280260	9.922,03
	31	MG	312960	10.952,32
	52	GO	520180	13.621,64

Figura 7 - Tabela com distorções apontadas pelo Tribunal de Contas da União em relação ao repasse do Fundeb.

Alternativas a Proposta

Há algumas alternativas à proposta de tornar o Fundeb permanente. A primeira consiste em não agir e ao final de 2020, o fundo deixa de existir. Nesse cenário, haverá mais recursos para os municípios mais ricos, enquanto os municípios mais pobres teriam menos recursos para investir em seus alunos. Dessa forma, é esperado um aumento da desigualdade social, em virtude do encerramento da política redistributiva. Pelo lado da União, ressalta-se que é extinto a obrigação de complementação, sendo assim, esse recurso atualmente indexado, retornaria ao orçamento do governo federal que teria a discricionariedade de como utilizar.

O segundo cenário seria uma proposta em manter o fundo, contudo sendo aprovado em leis orçamentárias. Nesse sentido, o fundo não seria permanente. Considerando esse cenário, a Fundeb seria uma política de Governo e não de Estado. Também, sempre haveria a pergunta do que aconteceria após o término da vigência, será que o fundo seria renovado novamente ou mesmo será que haveria mudança brusca de um período para outro?

Por fim, há o cenário de aprovação da PEC nº 15/2015, que torna o Fundeb permanente. Assim, seria mantida a política de redistribuição dos recursos vinculados à educação básica. Ressalta-se o parecer do TCU de 2019 que afirma que os objetivos em relação à redução da desigualdade educacional foram alcançados, bem como o fundo tem ajudado os municípios a direcionarem seus recursos para a educação.

O novo Fundeb também promoveria o aumento do bem-estar social, tendo em vista as externalidades positivas da educação e a redução da desigualdade, que é uma externalidade negativa. Também é previsto a ampliação da cooperação entre os entes da Federação. E, a fim de corrigir distorções apontadas pelo TCU, é estabelecido um

aprimoramento do mecanismo de financiamento da educação básica, promovendo uma melhoria na alocação dos recursos.

Analisando a regra atual, os valores são consolidados por Unidade da Federação. Nesse sentido, o incentivo para o município alterar seus dados no sistema e ele ter a recompensa de um recurso superior, pois teria o valor anuais por aluno inferior ao definido nacionalmente, dependeria também dos outros municípios do mesmo estado. Para exemplificar, o processo de decisão, foi utilizado a matriz oriunda da teoria dos jogos. Para o exemplo, não foi analisado os tamanhos dos municípios, que alterariam o peso de cada cidade pela quantidade de alunos matriculados.

		MUNICÍPIO A	
		MANIPULA INFORMAÇÕES	NÃO MANIPULA
OUTROS MUNICÍPIOS DO ESTADO	MANIPULA INFORMAÇÕES	$(Y - \alpha X ; Y - \alpha X)$	$(Y - \alpha X ; 0)$
	NÃO MANIPULA	$(0 ; - \alpha X)$	$(0 ; 0)$

Figura 8 - Matriz de Payoff pela Regras Atuais do Fundeb.

Onde Y é o *payoff*, X é a pena (atrelada ao risco de ser detectada a manipulação pelos órgãos de controle); e α é a probabilidade de os órgãos de controle detectarem a manipulação.

Assim, considerando as regras atuais, os outros municípios do Estado teriam incentivo a manipular o as informações no sistema, caso a pena seja pequena ou haver pequena probabilidade de a fraude ser detectada. Isso pode ser visto, da seguinte forma, se a expressão $Y - \alpha X$ for positivo, então os outros municípios do estado irão manipular a informação independente do município A. A partir dessa análise o município A também manipularia as informações.

No novo Fundeb, é proposto uma nova regra para a redistribuição dos recursos. Os dados passariam a ser analisados de forma municipal e não haveria consolidação estadual. Assim, o município calcularia a viabilidade de manipular os dados pela seguinte equação.

Retorno Esperado = $Y - \alpha * X$, onde Y é o *payoff*, α é a probabilidade de ser detectada a fraude e X o valor da multa.

Ressalta-se que há na literatura casos suspeitos de manipulação dos municípios em dados oficiais. O gráfico abaixo mostra a estranha distribuição populacional dos municípios que aparentemente são modificadas em virtude das faixas do Fundo de Participação Municipal (FPM).

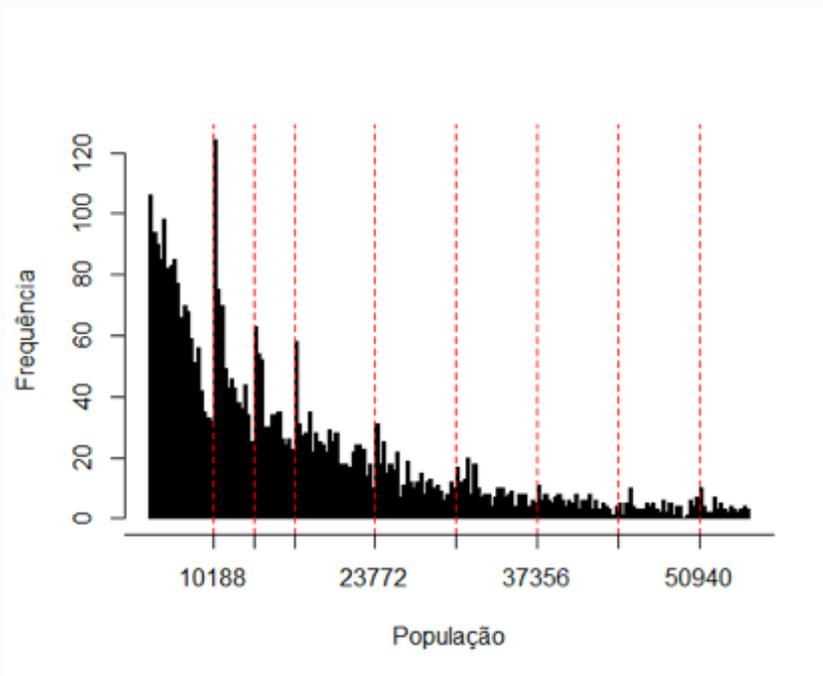


Figura 9 - Leonardo Monastério, FPM e a estranha distribuição da população.

Como pode ser observado na análise realizada, dada a relevância do tema tratado na PEC nº 15/2015, notadamente pelo significativo impacto econômico e social, questiona-se o fato de que até o momento a proposta não foi aprovada, após quase 5 anos de tramitação no Congresso Nacional.

Provavelmente, um dos pontos mais sensíveis da medida, como tratado na seção 3.2, é a nova forma de repasse de recursos financeiros. Como o recurso será direcionado aos municípios de forma a equalizar nacionalmente o valor médio ponderado por aluno, o resultado imediato será a perda de receita por parte de algumas municipalidades em detrimento de outras. Isso tenciona o processo decisório no âmbito legislativo uma vez que a escolha política afeta diretamente o capital político dos parlamentares.

Desse modo, apesar da possível maximização do bem-estar social que a aprovação do Fundeb pode trazer, a solução de Pareto em que a unanimidade poderia prevalecer não é alcançada. Isso é tratado na literatura pelo teorema da impossibilidade de Arrow, uma vez que não é possível uma solução que agregue as possibilidades básicas das preferências individuais, de tal forma que cada parlamentar buscará a decisão que agregue valor a sua atuação individual.

Nesse sentido, a solução possível se dará por meio da regra de compensação de *Kaldor-Hicks*. Ou seja, os municípios aceitam perder recurso, em detrimento de outros, desde que a perda seja menor do que o montante a ser recebido pelos municípios ganhadores e o complemento ocorra por meio de uma regra de compensação. Desse modo, abre-se a possibilidade de prevalecer ao menos a regra da maioria.

Aspectos Positivos e Negativos da Escolha Política

Tendo apresentado o problema relacionado à educação básica no Brasil, o atual arcabouço legal e a escolha pública para a intervenção estatal, apresenta-se nesta seção, respectivamente, os aspectos positivos e negativos da PEC nº 15/2015.

Inicialmente, nota-se que ao positivar na Constituição um fundo permanente de investimento em educação básica, se reduz significativamente os custos de transação que envolvem a discussão e a aprovação de programas temporários junto ao Congresso Nacional. Ademais, conforme desenho apresentado, o programa permanente fortalece a política de estado em detrimento de política de governo que por vezes poderia beneficiar grupos de interesse aliados ao poder político dominante.

Do ponto de vista de acesso ao programa, evidencia-se não haver barreira à entrada uma vez tratar-se de uma política universal em que qualquer pessoa pode usufruir do bem público disponível.

Deve-se destacar a externalidade positiva gerada pelo investimento em educação, como, por exemplo, a melhora da empregabilidade pelo investimento em capital humano, impactando a renda. Além disso, através do FUNDEB os recursos alcançam municípios que não teriam capacidade de investir em educação. Dessa forma gera possibilita o rompimento do seu ciclo de pobreza e permite mais oportunidades de mobilidade entre classes sociais.

A partir da alteração prevista na PEC, ao focar o repasse de recursos diretamente para os Municípios e não mais nos Estados, como demonstrado, há uma melhora na eficiência alocativa na distribuição dos recursos públicos.

Além disso, as alterações previstas contemplarão também aspectos de equidade, já que o Fundo é composto por recursos dos três entes da federação e atualmente a União tem contribuído apenas com patamar mínimo previsto em lei, equivalente a 10% do valor do FUNDEB.

Ademais, tratando-se de um Fundo com perfil de política pró-cíclica, ou seja, composto basicamente por recursos que dependem da atividade econômica do país, a manutenção de ações educacionais e de políticas de valorização do magistério podem ficar sem cobertura financeira e sofrer descontinuidade devido a gravidade da atual crise fiscal. Com isso, o aumento do percentual de complementação da União atenua o impacto da Pandemia na queda dos recursos destinados à educação básica por meio do FUNDEB.

Por outro lado, foi também identificado alguns aspectos negativos da proposta de alteração do programa. A primeira, relaciona-se à política fiscal do país. A previsão de aumento da participação da União contribui para a piora do equilíbrio fiscal, notadamente neste momento em que a pandemia ocasionada pelo Covid19 retraiu o PIB e elevou os gastos do governo. Ainda nessa seara, entende-se que a previsão de retirar os gastos com o Fundeb dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pode gerar um incentivo adverso. Além de um sinal negativo o para a saúde financeira dos Estados e Municípios,

Há ainda um problema de assimetria de informação. Como apresentado na matriz de *payoff*, os municípios pedem querer burlar os dados orçamentários, visando maior recebimento de recurso da União, o que é comumente denominado na literatura de risco moral. O comportamento do agente se altera, após a implementação do programa, visando um benefício próprio em detrimento da coletividade e sobretudo pela dificuldade de um monitoramento efetivo por parte da União.

Notou-se ainda ausência de regra explícita de incentivo para os repasses de recursos da União. A proposta até menciona que parte dos recursos deve possuir um critério de meritocracia, mas não cita como será esse indicador, necessitando de novas legislações *a posteriori*. Entende-se que uma proposta mais adequada deveria, ao menos em parte dos recursos a serem transferidos, ser objeto de ponderação baseada na meritocracia, por meio de indicador definido *a priori*.

A depender do desempenho do município em indicadores de qualidade do ensino, ter-se-ia mais ou menos repasse. Essa regra de competição poderia incentivar os municípios a obterem melhores resultados por meio de implementação de uma política mais efetiva.

Por fim, no que se refere ao controle social, observa-se baixo *enforcement* fiscalizatório por parte da sociedade, tendo em vista que a escolha de membros para conselho local será feita pelos próprios municípios.

Conclusão

Como avaliado, a despeito de elevados investimentos na educação pública no Brasil, a qualidade do ensino básico não apresentou desempenho satisfatório, estando nas últimas posições em ranking internacional.

Ocorre que devido a falhas de mercado, é necessário a intervenção estatal. Porém, o correto desenho da política pública e o alinhamento de incentivos é fator preponderante para a efetividade do programa educacional.

Observou-se que ao longo do tempo a evolução do arcabouço jurídico aplicado à educação básica até se chegar a modelagem em vigor do Fundeb, com previsão de encerramento neste ano de 2020. Agora, novos aprimoramentos estão em discussão pública nas casas legislativas por meio da PEC nº 15/2015.

Dentre as possíveis alternativas de escolha pública, conclui-se que a proposta de tornar o Fundeb um programa permanente, além de outras alterações, merece prosperar. Esse argumento foi sustentado evidenciando alguns pontos positivos da referida PEC – política de Estado; externalidades positivas; eficiência alocativa e equidade, entre outros. Porém, foi também discorrido sobre aspectos negativos que merecem atenção para o correto alinhamento de interesses e evitar falhas de governo, notadamente na implementação do programa.

Também é notória a demora para votação da PEC, que está em tramitação desde 2015. Isso ocorre porque alguns municípios deixarão de receber recursos e, assim, é possível ser necessária um aumento da participação da União. Nesse sentido, a teoria da compensação de Kaldor-Hicks pode ser aplicada para que a proposta seja votada e aprovada antes o término da vigência da Fundeb.

Assim, espera-se que esta avaliação possa contribuir para a discussão atual sobre os aprimoramentos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Análise Econômica do Direito Acerca da Lei 14.614/2018 do Estado de Minas Gerais que Institui o Programa de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola do Estado De Minas Gerais

Alex Pires Andrade³⁷

Introdução

O Direito a educação é previsto na Carta Magna de 1988 como “Direito de Todos, dever do Estado e da Família,” assegura ainda que o ensino ofertado tenha garantia do padrão de qualidade.

Na prática, nem sempre é possível verificar a qualidade neste ensino, seja em razão da falta de recursos, da gestão adotada pelo Estado ou pelas especificidades de cada caso. No caso da Educação do Campo, assegurada aos povos e comunidades tradicionais, percebe-se ainda maiores dificuldades de se aferir e encontrar resultados satisfatórios através dos processos de avaliação quantitativos utilizados atualmente pelo Estado. Ademais, o Decreto 7.352/2010 estabeleceu um rol de princípios que o Estado deve adotar para promover o ensino dos estudantes oriundos do meio rural. O ensino precisa ser contextualizado a realidade dos estudantes. Os professores precisam ter formação e falar a linguagem destes estudantes. Porém, ao mesmo tempo que esta situação é assegurada, não há profissionais no quadro efetivo do Estado.

Ora, já no artigo 1º do Decreto 7.352/10 é disposto que a educação do campo concretizar-se-á mediante a oferta de formação inicial e continuada de profissionais da educação, a garantia de condições de infraestrutura e transporte escolar, bem como de materiais e livros didáticos, equipamentos, laboratórios, biblioteca e áreas de lazer e desporto adequados ao projeto político-pedagógico e em conformidade com a realidade local e a diversidade das populações do campo.

Paralelo a isso, o artigo 2º do referido Decreto assegura como princípios da educação do campo, o respeito à diversidade em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia e o desenvolvimento de políticas de formação de profissionais da educação para o atendimento da especificidade das escolas do campo, considerando-se as condições concretas da produção e reprodução social da vida na zona rural, além de estabelecer o controle social da qualidade da educação escolar, mediante a efetiva participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo.

Podemos afirmar que o Decreto 7.352/10 objetivou listar uma série de fatores objetivos que apresentam como escopo aproximar do padrão de qualidade do sistema educacional previsto no texto constitucional de 1988. Por essa razão, o registro dos atos normativos listados é fundamental para a pretensão da pesquisa.

Assim, o que antes pautava a educação em urbana e rural fundamentava-se, principalmente em critérios de categorização feitos pelo IBGE entre espaço rural e urbano definido, pela sua localização geográfica.

³⁷ Coordenador Pedagógico e Administrativo da Escola Família Agrícola de Natalândia desde fevereiro de 2013, Professor da Escola Família Agrícola de Natalândia nas disciplinas de Gestão Ambiental, Administração e Economia Rural e Desenvolvimento Sustentável, Legislação Ambiental desde março de 2013. Procurador jurídico de Natalândia-MG. Possui Matemática pela Universidade Estadual de Minas Gerais/ Faculdade de Filosofia e Letras de Diamantina em curso com foco em Educação do Campo. Possui graduação em Direito pela União dos Cursos Superiores UNISEB (2012). Graduação em Administração pela Faculdade Paraíso do Norte. Pós-graduando em Filosofia e Direitos Humanos pela Faculdade Paraíso do Norte. Mestre em Administração Pública pelo IDP-DF.

A minimização do tratamento a qualidade do ensino no campo partia da lógica de um projeto de desenvolvimento centrado nas atividades urbano-industriais, pela qual a zona rural tenderia ao desaparecimento, não sendo pertinente, por essa razão, o investimento em políticas estruturantes de educação nesse espaço. Assim, resultou em um modelo educacional pautado na oferta de educação mínima, restrita às primeiras séries do Ensino Fundamental.

Por outro lado, a Educação do Campo é compreendida ao mesmo tempo como conceito em movimento, caracterizado pelo espaço de reivindicações e abrindo espaço para a efetivação do direito à educação, dentro e fora do Estado. Nesse sentido, podemos traçar a diferença principal entre educação do campo e educação “no” campo (Educação Rural):

A Educação do Campo se diferencia da educação rural, pois é construída por e para os diferentes sujeitos, territórios, práticas sociais e identidades culturais que compõem a diversidade do campo. Ela se apresenta como uma garantia de ampliação das possibilidades de homens e mulheres camponeses criarem e recriarem as condições de existência no campo. Portanto, a educação é uma estratégia importante para a transformação da realidade dos homens e das mulheres do campo, em todas as suas dimensões.

Em outras palavras, a educação rural² compreendido a partir do conceito de territorialidade, é o lugar marcado pela diversidade econômica, cultural e étnico-racial. Mas, que quando analisado estritamente sem a preocupação social fica as margens de discussões globalizadas e aquém de uma qualidade necessária para os povos do campo.

Por sua vez, em um contexto de Educação do Campo verifica-se o comprometimento com a diversidade do trabalho e sua cultura, a educação terá também especificidades que precisam ser incorporadas nos projetos político-pedagógicos. Nesse sentido, a educação do campo se incorpora e tende a buscar o ponto de equilíbrio exigido na atual sociedade.

A Educação do Campo, então, se afirma na defesa de um país soberano e independente, vinculado à construção de um projeto de desenvolvimento, no qual a educação é uma das dimensões necessárias para a transformação da sociedade, que se opõe ao modelo de educação rural vigente. Nessa perspectiva, a escola torna-se um espaço de análise crítica para que se levantem as bases para a elaboração de uma outra proposta de educação e de desenvolvimento. Nesse sentido, busca-se desenvolver uma proposta de educação voltada para as necessidades das populações do campo e para a garantia de escolarização de qualidade, tornando-se o centro aglutinador e divulgador da cultura da comunidade e da humanidade.

Diante dessa distinção entre Educação “do” Campo e Educação “no” Campo, resta clara as características da educação do campo, caracterizada pelo respeito as diversidades do homem do campo e na possibilidade de interação desses conceitos na relação ensino-aprendizagem.

Em apertada síntese, podemos dizer que as comunidades e as famílias acabam sendo comprometidas, pois o ensino acaba sendo o mesmo, tanto para alunos oriundos do meio urbano quando para os advindos do meio rural. O material didático, também não valoriza o tratamento das desigualdades na medida das desigualdades impostas pelos aspectos sociais que estão intrínsecos a cada indivíduo.

Por outro lado, no Estado há as Escolas Famílias Agrícolas, escolas que são mantidas por organizações sócias: Associações cujos sócios, são sobretudo agricultores familiares, que fazem a gestão administrativa, financeira e pedagógica dessas escolas. As lições e o modelo são originários da França e no Brasil está presente desde o ano de 1979, no Estado do Espírito Santo, sempre movidas por bons resultados e excelente avaliação quantitativa e qualitativa.

Essas Escolas buscam discutir a questão da sucessão rural, discussões ambientais e a busca pelo emprego de técnicas de produção agroecológica. O ensino ocorre por meio da pedagogia da alternância em que o estudante fica quinze dias na Escola e quinze dias em casa onde coloca em prática o seu aprendizado teórico.

A Pedagogia da Alternância potencializa a educação do campo ao permitir à juventude o acesso à educação, sem perder os vínculos sociais, produtivos e culturais com suas famílias e comunidades (SILVA, 2008). Assim, os estudos sobre a Educação do Campo evidenciam que a luta pela terra não é unicamente a luta por um pedaço de terra, mas a luta por autonomia, libertação, por políticas públicas abrangentes e pelo reconhecimento e análise das práticas educativas presentes no território (MUNARIM, 2008).

Estes significados da luta pela educação e pela autonomia dos povos do Cerrado, conforme já constatamos em Zanelli et al. (2016), são demandas explícitas tanto nos movimentos nacionais que constroem a Educação do Campo quanto nos grupos sociais que buscam uma igualdade material de Direitos.

No mesmo compasso, se percebe a luta para que o Cerradeiro possa se estabelecer através de sua organização comunitária, uma vez que a formação dos estudantes nos próprios livros didáticos, mostram-se deficitárias para a construção de saberes mais complexificados e onde a participação humana influi e reconstrói cotidianamente o Cerrado (VALLERIUS, 2015). Isso se justifica, pois o cerrado tem sido construído e falado de uma forma muito simplista, não apurando a capacidade crítica das pessoas, nem mesmo pontuando-as sobre todas as suas dimensões.

Nesse sentido, a pesquisa justifica-se, pois a *Pedagogia da Alternância* vem revelando elementos interessantes desta luta no Cerrado Central. Primeiro, na luta para construção da Escola que atenda aos anseios das famílias. Segundo, através da presença da cooperação entre camponeses durante o processo de produção, estratégia de resistência para enfrentar o poder do monocultivo e da utilização de agrotóxico em propriedades que possuem grandes lavouras e vem em um processo de minimização do Cerrado, assim como em defesa ao Direito à água. Outro elemento é a “Pedagogia do Movimento”, como define Caldart (2009), que se trata do processo pedagógico inerente à luta pela terra, que envolve a emancipação política, o desenvolvimento de habilidades e a capacidade de tomada de decisões durante o processo de ocupação e reivindicação da reforma agrária.

Oportuno torna-se questionar: de que forma o Direito pode dialogar com a problemática em tela? Ora, a valorização jurídica da dimensão regional e de sua autonomia política, associada aos planos regionais de desenvolvimento é uma medida necessária para eliminar os desequilíbrios e as desigualdades na promoção do desenvolvimento das regiões problema do país (NETO, p. 300).

Ademais, o princípio da igualdade formal, previsto no artigo 5º, *caput da CF/88* diz respeito à igualdade de todos perante a lei e constitui princípio fundamental do Estado Liberal de Direito. Com a consequência da aplicação desse princípio, o Poder Executivo, ao implementar políticas educacionais, tem como obrigação não negar direitos, independentemente de suas características. (DUARTE, p. 33, 2006).

Nessa concepção, a Pedagogia da Alternância acaba sendo uma dessas medidas consistidas por meio de ação afirmativa, que contribui para uma igualdade de oportunidades reais através da adoção de seus princípios. Não obstante, promover a exegese das normas jurídicas é, de certa forma, contribuir com o diálogo e com a discussão para efetivação de políticas públicas educacionais universalizantes, mas também específicas, para que determinados grupos vulneráveis da sociedade possam ter acesso aos direitos previstos nos documentos oficiais, especialmente em âmbito escolar de formação das famílias e dos estudantes (DUARTE, p. 37, 2006).

Por outro, vértice nos cabe questionar sobre a qualidade do ensino ofertado e mais precisamente se o modelo de ensino não contemplaria uma ideologia de fundo, capaz de comprometer os objetivos de educação universal e para todos os públicos.

Em segundo momento, de se observar que estes modelos de gestão não sejam criados tão somente pensando na questão financeira, para alimentar os interesses individuais de alguns grupos, requerendo dessa forma, medidas de controle dos cursos e da metodologia empregada e da qualidade do ensino.

Além disso, resta interessante dizer que na medida que há um crescente apoio a essas instituições, tem-se também a diminuição do número de alunos nas Escolas Públicas, restando questionar se poderia produzir um efeito indesejado.

Em um mesmo Estado que é posta essa divergência, nos resta questionar: O que fazer? Como alinhar as práticas utilizadas pela iniciativa privada, através de instituições filantrópicas e alocar recursos no Estado?

Por meio dessas perguntas que reside o interesse em compreender a contextualização jurídica, analisar o custo-benefício e promover uma análise econômica com implicações para equidade e justiça social, sobre a lei 14.614/2018 que institui o Programa de Apoio Financeiro à Escola Família Agrícola do Estado de Minas Gerais.

Definição clara do problema que se quer enfrentar com a proposição

O Estado de Minas Gerais deve financiar as entidades mantenedoras das Escolas Famílias Agrícolas, que possuem o caráter filantrópico, criando um programa de apoio financeiro de modo a atender os estudantes oriundos do campo com metodologia própria e adequada com formação concomitante em área técnica?

Enunciação do objetivo da proposição

A lei em tela, isto é, Lei Estadual 14.614/2018 do Estado de Minas Gerais, tem o objetivo de atender as Comunidades rurais, por meio de uma Educação contextualizada através do repasse de recursos financeiros, por meio de um programa de apoio financeiro, as entidades gerenciadas por uma associação autônoma.

Nesse sentido, será beneficiada com recursos provenientes do programa instituído por esta lei a escola que oferecer cursos gratuitos de ensino fundamental da 5ª à 8ª série de ensino fundamental e ensino médio, com educação profissional; for gerenciada por uma associação autônoma, composta de pais, pessoas e entidades comprometidas com o desenvolvimento da agricultura familiar; aplicar o método da pedagogia da alternância; tiver como objetivo a formação integral do aluno, com a transmissão, inclusive dos conceitos e conteúdos do desenvolvimento sustentável.

Ora, a lei prevê em seu texto o repasse *per capita* por aluno, a partir do valor do FUNDEB. Em outras palavras, cada estudante regularmente matriculado enseja em um repasse a associação mantenedora um valor de R\$ 4.153,26 (quatro mil cento e cinquenta e três reais e vinte e seis centavos), conforme Portaria interministerial 11/2018.

Essa medida permite-se que a sociedade faça um controle de mercado da metodologia e da qualidade do ensino ofertada. Isso porque, o objetivo da proposição não é a substituição do modelo público de ensino pelo apoio financeiro a instituições filantrópicas para oferta do ensino fundamental e médio. Mas, permitir uma nova opção que se ajuste aos novos marcos regulatórios e anseios da comunidade rural.

Ao mesmo tempo é necessário que a entidade mantenedora tenha um atendimento amplo e universal, pois caso contrário não receberia recursos do Estado, visto ser condicionado ao número de estudantes atendidos. Em outras palavras, o nível de ensino precisaria ser acima da média, pois caso contrário restaria prejudicado o objetivo da lei, visto não ter estudantes interessados nessas escolas.

Apresentação de opções para atingir o objetivo

As opções para atingir o objetivo no caso, mais viável, seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista jurídico são duas. A primeira seria a de instituir o Programa de incentivo, repassando recursos financeiros a essas entidades nos moldes da proposição que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais adotou.

Nesse caso, medidas são necessárias para realização de um controle de qualidade e evitar que haja abertura de instituições filantrópicas com o objetivo de receber repasse do Estado.

Ademais, importante acompanhar nessas instituições para que não seja empregado um ensino contaminado, com ideologias diversas, evitando a formação do senso crítico da juventude atendida.

A segunda reside pela via convencional continuar ofertando os níveis de ensino nas Escolas Fundamentais, buscando oferecer formação e qualificação para os professores e diminuindo os processos de nucleação das Escolas do Campo.

Identificação dos Impactos Econômicos e Sociais

Inicialmente é possível pela proposição legislativa promover uma análise sob a ótica quantitativa e em especial econômica do Direito. “No campo da Epistemologia Jurídica, sabe-se das ideias básicas do ordenamento jurídico fundamentado na noção do direito eficiente. No entanto, na Teoria Econômica que estuda o Direito, a eficiência é um bem incontroverso, mas com uma conclusão controversa” (BOTELHO, 2016). Nesse quesito, é importante considerar que o Estado teria um custo com a formação de cada jovem, considerando três anos de duração média do Ensino Médio de R\$12.459,78 (Doze mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e setenta e oito centavos).

Ao analisarmos essa questão, sob a eficiência de Pareto, vamos perceber que sob a alusão do estudante e das famílias é tida, uma vez que o estudante sai de uma situação *s* e aumenta o seu bem estar. Por outro lado, sob a ótica do Estado não é possível a eficiência de Pareto neste caso, pois há uma perda ao Estado ao ter que retirar recurso para esta finalidade.

Ao se analisar sob a Teoria de Kaldor Hicks, podemos dizer que a norma em estudo é eficiente, pois os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ela (MENEQUIM, 2017). Ora, no caso em tela, um estudante ao se formar e receber a formação técnica em agropecuária, uma vez que o Ensino médio é integrado ao Ensino Técnico em Agropecuária, nas Escolas Famílias Agrícolas, amplia o seu leque de possibilidades.

Para se ter uma ideia, a renda de uma pessoa com Ensino Técnico em Agropecuária amplia em 40%, em média no Estado de Minas Gerais, sob alguém que possui apenas o nível médio de Ensino, como mostra um estudo do Sindicato dos Técnicos em Agropecuária realizado em 2015.

É por isso que, além da eficiência econômica do tipo paretiana, existe o conceito de eficiência de Kaldor-Hicks, por meio do qual se visualizam ganhos sociais maiores do que perdas individuais globais, por meio de um sistema de compensação social.

Tal como visualizado, a eficiência no sentido Kaldor-Hicks, considera um resultado mais eficaz se um ótimo de Pareto puder ser alcançado por determinado agente com uma compensação suficiente dos que ficaram em um estado de coisas melhor do que aqueles que ficaram pior do que antes. Em outras palavras, na ideia kaldor-hicksiana, é justificável a situação de agentes em uma situação pior do que se encontravam anteriormente, desde que outros agentes em situações melhores do que antes compensem a perda dos demais (STRINGHAM, 2001, p. 49).

No que tange a uma análise qualitativa, é imensurável os benefícios diretos e indiretos, de se anotar a formação que diversos jovens receberiam com uma visão e

preocupação com o meio ambiente, visto serem escolas que se alinham a práticas agroecológicas e da educação ambiental.

Além do mais, diversos benefícios são gerados as famílias. Ora, a alternância entre o tempo escola e tempo comunidade, exige que os estudantes coloquem na prática o conhecimento vivenciado na teoria. Essa situação permite levar novas tecnologias sociais e conhecimento científico ao meio rural, permitindo que as unidades produtivas ofereçam produtos com maior qualidade a partir da maior produtividade possível dos fatores de produção.

A medida implica em vivenciar a geração de renda e emprego as famílias e a garantia da subsistência em primeiro plano, mas estimula ainda o agrupamento desses jovens em cooperativas e fortalecimento da economia solidária, que se pode destacar através das feiras livres, muito estimulada nos municípios mineiros.

Conclusão

Ante a todos os elementos apontados, entendemos que a legislação alcança a eficiência ao se fazer uma análise econômica do Direito, uma vez que os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ela.

Referências

BOTELHO, Martinho Martins; WINTER, Luís Alexandre Carta. A contribuição da modelagem matemática para a Análise Econômica do Direito. VI Congresso Anual da Associação Mineira de Direito e Economia, agosto de 2014. Disponível em: http://www.congresso.amde.org.br/index.php/CONGRESSO/VI_AMDE/paper/view/75/45-Acesso em: 20/4/2018.

DUARTE, C, S. In: Santos, C.A (Org.). A Constitucionalidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. IN: Campo, Política Pública e Educação. Brasília: NEAD, 2008.

MENEGUIM, F.B.; BUGARIN, T.T.S. O Dilema entre a eficiência de curto e Longo Prazo no ordenamento jurídico e o impacto no crescimento econômico. Revista Direito Público, Porto Alegre, Volume 13, n. 74, 2017, 9-29, mar-abr 2017.

MUNARIM, Antônio. Movimento nacional de educação do campo: uma trajetória em construção. In: 31a Reunião Anual da ANPED, 31, 2008, Caxambu. Anais.

SILVA, Lourdes Helena da. Educação do Campo e Pedagogia da Alternância. A experiência brasileira. IN: SÍSIFO. Revista de Ciências da Educação. Nº 5, Jan/Abr 2008. p.105-112.

STRINGHAM, Edward. Kaldor-Hicks efficiency and the problem of central planning. The Quarterly Journal of Austrian Economics, vol. 4, n. 2, p. 41-50, 2001.

Acordos de Leniência e o Tribunal de Contas

Elísio de Azevedo Freitas³⁸

Um dos assuntos que mais chama a atenção dos operadores do direito na atualidade, e que importa sobremaneira aos que se dedicam ao controle da administração pública, é o denominado *direito premial* – no qual se inserem os acordos de leniência e a colaboração premiada.

Sobre essa vertente do direito, importa colacionar reflexão de Rudolph Von Ihering, segundo o qual³⁹:

Um dia, os juristas vão se ocupar do direito premial. E farão isso quando, pressionados pelas necessidades práticas, conseguirem introduzir matéria premial dentro do direito, isto é, fora da mera faculdade e arbítrio. Delimitando-o com regras precisas, nem tanto no interesse do aspirante ao prêmio, mas sobretudo no interesse superior da coletividade.

Esse trabalho se dedica ao acordo de leniência, e mais especificamente ao acordo de leniência previsto na lei anticorrupção, importando – para o enfoque que se pretende conferir – a visão do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o instituto.

A doutrina, ao apreciar esses institutos, pondera que⁴⁰:

A razão de ser desses institutos é simples: estimular a colaboração daqueles envolvidos na prática de atos ilícitos de forma a identificar outros infratores e evitar a reiteração das condutas ilícitas.

Trata-se de importante instrumento de investigação apto a dotar as autoridades de informações relevantes sobre atos ilícitos que não necessariamente seriam obtidas sem a celebração dos acordos.

Impende destacar, logo de início, a importância dos acordos de leniência para o combate e prevenção à corrupção, para a recuperação de ativos da Administração e, também, para redução do dispêndio de recursos públicos com persecução de infrações e gestão de processos, além da inegável economia de tempo – que pode ser materializada no tempo de todos os atores do setor público que precisariam trabalhar em um processo administrativo ou judicial tradicional, caso não houvesse a utilização de instituto de direito premial.

A respeito do combate e prevenção à corrupção, a possibilidade de que alguma das empresas envolvidas em atos de corrupção firme acordo de leniência, para fazer *jus* aos benefícios daí decorrentes, enfraquece o laço de confiança existente entre os

³⁸ Possui mestrado em Administração Pública pelo IDP, graduação em Direito pela UDF e especialização em Direito Legislativo pela UFMS e em Direito Processual Civil. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP, advogado e consultor na área de Controle Externo, especializado em Tribunais de Contas e em Licitações Públicas e Procurador de Assistências Judiciária do Distrito Federal.

³⁹ Ihering, Rudolf Von. *A Luta pelo direito*. 23. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 73.

⁴⁰ Zymler, Benjamin. *Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo* / Benjamin Zymler, Laureano Canabarro Dios. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 147.

diversos coautores envolvidos no ato, gerando instabilidade e enfraquecimento da ação ilegal.

Embora a celebração do acordo de leniência isente a pessoa jurídica de certas sanções e reduza em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável, ele não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

A questão da obrigatoriedade da reparação integral do prejuízo ao erário já foi tratada algumas vezes pelo Tribunal de Contas da União, principalmente sob o prisma de que os valores de ressarcimentos calculados por outros órgãos não restringirem a avaliação do TCU, que utiliza outros critérios de cálculos do débito (prejuízo ao erário quantificado).

Possível indagar-se, do ponto de vista acadêmico, se a lei poderia ser criticada sob o ângulo dos benefícios à empresa que se disponha a firmar um acordo de leniência, examinando-se se os benefícios seriam suficientes para encorajar a empresa a assumir os riscos e responsabilidades de suas condutas ilegais.

Com efeito, a Lei Anticorrupção – ou Lei da Empresa Limpa – prevê isenção quanto à obrigatoriedade de publicação extraordinária da decisão condenatória, prevista em seu inciso II do artigo 6º.

Além disso, estabelece que a empresa que firmar acordo de leniência ficará isenta da sanção relativa à proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

Soma-se a isso uma redução considerável da multa aplicável em 2/3 (dois terços) de seu valor.

Não podemos deixar de trazer para a reflexão sobre o acordo de leniência, ainda, o contexto no qual ele se insere. É certo que o combate à corrupção (com a punição e exposição de grandes empresas de diversos setores, em especial do setor de infraestrutura) e a exigência por mecanismos de *compliance* nas empresas, são assunto que estão entre os que se apresentam para que as empresas tenham segurança jurídica, a caminhar no sentido de fortalecer seus programas de integridade, para que se estabilizem as tensões entre principal e agente.

O problema principal-agente diz respeito à relação na qual um principal, no caso o acionista de uma empresa, confere a alguém que possui habilidades para conduzir seus negócios – o executivo – a responsabilidade e os poderes para agir por si.

Essa relação é permeada por assimetria informacional, porque o agente acaba a ter acesso a informações que o principal não dispõe. Desta forma, o estabelecimento de um eficiente programa de integridade protege a empresa e o principal.

Assim, acima dos benefícios previstos expressamente na Lei 12.846/ 2013, o que se precisa avaliar é que as empresas que queiram se inserir na dinâmica de relação íntegra com a Administração, segura para gestores (agente) e acionistas (principal), caso esteja envolvidas nas ações previstas na referida norma, tem no acordo de leniência um instrumento tendente a garantir – até mesmo – sua sobrevivência no mercado.

Esse artigo não tem como realizar uma avaliação empírica confiável – com base em método quantitativo –, nem se destina a isso; mas a observação dos últimos fatos, com investigações contra presidentes e ex-presidentes da República (apenas para dar exemplo de como atinge autoridades da República) e as ações efetivas contra algumas das maiores sociedades empresárias, por exemplo, do ramo de infraestrutura do país, é

um dado que não pode ser desprezado, a apontar no sentido da observância das normas e na tentativa de minimizar riscos – o que pode ser buscado pelos mecanismos do direito premial.

Como destacado em excerto de uma das obras pesquisadas para esse trabalho, o acordo de leniência é “importante instrumento de investigação apto a dotar as autoridades de informações relevantes sobre atos ilícitos que não necessariamente seriam obtidas sem a celebração dos acordos”⁴¹.

Sobre a necessária harmonia entre os institutos de direito premial e os órgãos de controle em busca de segurança jurídica, vale colacionar a seguinte reflexão⁴²:

A nosso ver, a conciliação entre os três institutos será possível e dependerá dos esforços de coordenação entre os órgãos competentes no caso concreto, bem como da atuação dos proponentes e seus procuradores. Por se tratar de um desafio recente, por algum período inicial, é possível que algumas dúvidas existam, mas à medida que os primeiros casos forem surgindo e a prática, bem como a jurisprudência, se consolidando, a imperiosa segurança jurídica se sobressairá, em benefício de toda a sociedade. Aos advogados que representam as pessoas jurídicas e/ou físicas, caberá analisar previamente a “predominância” do tipo de ilícito, de modo que o proponente à colaboração premiada direcionará seu pedido ao Cade, ao Ministério Público e/ou à Controladoria Geral da União (CGU)/Tribunal de Contas da União (TCU).

O Tribunal de Contas da União é um órgão que possui competência constitucional para apreciar irregularidades que acarretem prejuízo ao erário, podendo punir pessoas físicas e jurídicas, julgar suas contas irregulares e condena-las ao ressarcimento de prejuízos causados.

Importante visão sobre esses instrumentos é elaborada pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em voto proferido perante o Plenário do TCU:

Esses acordos, portanto, somente podem ser entendidos sob os contornos traçados pelos objetivos de responsabilização, de forma a criar mecanismo colaborativo por parte de potenciais delatores, a propiciar a potencialização do esforço investigativo, pela apresentação de informações verdadeiramente úteis para a investigação e para a produção de provas, no que concerne à recuperação de valores frutos dos atos lesivos e à identificação e responsabilização desejável de todos os envolvidos.

13. Para tanto, em prol de uma efetiva colaboração nas investigações, abre-se mão de punições ao delator-colaborador, permitindo-se, quanto a esse, leniência quanto à punição em relação às infrações de que participou, em face não apenas de sua “confissão” quanto à participação nos ilícitos, mas principalmente em razão dessa colaboração. Logo, diferentemente do que possam vir a pensar, a respeito dessa

⁴¹ Zymler, Benjamin. Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo / Benjamin Zymler, Laureano Canabarro Dios. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 147.

⁴² Athayde, Amanda e de Grandis, Rodrigo. Programa de Leniência Antitruste e Repercussões Criminais: Desafios e Oportunidades Recentes. In A Lei 12.529/2011 e na Nova Política de Defesa da Concorrência. Organizados Vinicius Marques de Carvalho. p. 299.

novel produção legislativa, não se trata de direito às empresas ao abrandamento das sanções cabíveis, mas instrumento a serviço da administração, para utilizá-lo, se útil às suas apurações. Não há espaço, nessa lei, para interpretações que conduzam a crer que ela contém benefício a empresas praticantes de ilícitos contra a Administração Pública, pois o objetivo último é justamente o contrário, pois visa garantir a punição exemplar dos infratores, com a identificação de todos os envolvidos. E, quando essa identificação for fruto de acordo de leniência, com permissivo de exclusão ou atenuação da punição da empresa colaboradora com as investigações, o que se dá em troca da colaboração bem sucedida, e no interesse público maior, é o livramento parcial ou total das punições ao colaborador.

14. Bem por isso que a própria lei impõe condicionantes à concessão de imunidades a algumas das sanções nela previstas e à mitigação de outras, haja vista que a celebração do acordo deve ser favorável ao interesse público e não ao interesse privado das empresas infratoras pelo simples arrependimento ou pela colaboração não efetiva ou não útil ao processo investigativo. A utilidade deve ser vista, ainda, a meu ver, como aquela capaz de punir o máximo de participantes dos atos lesivos, com maior número de provas e com maior probabilidade de ressarcimento da integralidade dos prejuízos causados.

Com efeito, observa-se que essa interlocução é importante e pode auxiliar o trabalho dos diversos órgãos, como foi mencionado em processo de fiscalização (acompanhamento) do Tribunal de Contas da União relativo à fraude em licitação para contratações de eletromecânica em Angra 3, conforme expõe o Ministro-Relator Bruno Dantas:

36. Neste caso, ao contrário, as graves ocorrências ora em apreciação somente vieram à tona com essa intensidade em virtude das informações carreadas aos autos por uma das empresas, primeiro, junto ao Cade e ao MPF, e, posteriormente, perante este Tribunal, a qual não só relatou os fatos ocorridos, como assumiu sua participação e entregou as provas e os demais responsáveis.

(...)

39. Chamo a atenção então para este fato: esta ação de controle foi viabilizada a partir da conjunção entre colaboração de uma das empresas infratoras e compartilhamento de informações pelos outros órgãos. De fato, qualquer estratégia de combate à corrupção que se pretenda minimamente efetiva deve perpassar necessariamente por dois pilares: uma estrutura de estímulos e incentivos para que agentes infratores sintam-se fortemente impelidos a cooperar com as apurações promovidas pelo Estado e um desenho institucional que permita o diálogo permanente e a atuação coordenada entre os diversos órgãos de controle estatais. (grifos acrescentados)

A interação entre os órgãos de controle na formação e fiscalização dos acordos de leniência, com respeito às suas competências, precisa ser objeto de revisão em legislação futura.

Sobre esse aspecto do assunto que se está a estudar, há artigo publicado pelo Ministro Bruno Dantas do TCU⁴³:

A Constituição de 1988 trouxe um arranjo institucional complexo, no qual algumas tarefas são exclusividade de certos órgãos do Estado e outras devem ser realizadas concorrentemente por mais de um. O constituinte fez clara opção por reforçar o sistema de controle da administração pública e aí que se insere o atual debate sobre os acordos de leniência no âmbito da operação "lava jato".

E complementa, no artigo já citado:

A lei atribuiu com exclusividade à CGU a negociação e assinatura de acordos de leniência. Nada mencionou nesse ponto sobre Ministério Público (MP) ou Tribunal de Contas da União (TCU). Ocorre que as competências dessas instituições não emanam de leis ordinárias, mas da Constituição (artigos 129 e 70, respectivamente), norma hierarquicamente superior.

Portanto, regras básicas de hermenêutica jurídica ensinam que o silêncio da lei ordinária não poderia afastar a atribuição do MP de celebrar acordos de leniência no âmbito judicial nem a do TCU de fiscalizar acordos celebrados na esfera administrativa.

(...)

Cabe um esclarecimento importante: quando acordos de leniência são pactuados pelo Ministério Público, suas cláusulas são imunes à apreciação administrativa do TCU, pois representam expressão da atividade-fim daquela instituição e seu controle somente pode se dar pela via judicial. Acordos celebrados pela CGU, no entanto, têm natureza administrativa, e justamente por isso se sujeitam integralmente ao controle administrativo do TCU.

As competências do TCU são estabelecidas pelo art. 71 da Constituição e regulamentadas pela Lei 8.443/1992, a qual em seu art. 3º prevê no âmbito de sua competência e jurisdição lhe assiste poder regulamentar, para expedir atos normativos adstritos a matérias ligadas as suas atribuições e organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Com fundamento em seu poder regulamentar, o TCU editou a Instrução Normativa (IN) 74/2015, a qual “dispõe sobre a fiscalização do Tribunal de Contas da União, com base no art. 3º da Lei 8.443/1992, quanto à organização do processo de celebração de acordo de leniência pela administração pública federal, nos termos da LAC”.

A IN 74/2015/TCU sofre questionamento quanto a sua constitucionalidade, no Supremo Tribunal Federal pela ADI 5.294/DF, ainda pendente de julgamento. Entretanto,

⁴³ <https://www.conjur.com.br/2017-dez-28/bruno-dantas-acordos-leniencia-limites-atuacao-orgaos>

a manifestação do Ministério Público, de lavra do então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, foi no seguinte sentido:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 74/2015, DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). ATO REGULAMENTAR. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. FISCALIZAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO TCU PARA CONTROLE EXTERNO DE ATOS QUE POSSAM GERAR LESÃO À ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO E COM NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. (...) 3. É compatível com o regime constitucional do controle externo do TCU a edição de ato regulamentar que discipline remessa de documentos e informações de seu interesse institucional, com estabelecimento de prazos e de multa por descumprimento injustificado. 4. Parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido.

Entre os diversos instrumentos de fiscalização que o TCU dispõe – levantamento, inspeção, auditoria, acompanhamento e monitoramento (arts 238 a 243 do seu regimento interno) –, ele exerce essa atividade fiscalizatória por meio do acompanhamento.

Não podemos deixar de destacar que a IN 74/2015 impõe a aprovação pelo Tribunal como condição necessária para eficácia dos atos subsequentes⁴⁴.

Ademais, como as competências do TCU possuem matriz constitucional, a Corte de Contas não fica vinculada ao conteúdo do acordo de leniência e poderá aplicar as sanções previstas em seus normativos, além de calcular o prejuízo ao erário segundo seus critérios, impondo o ressarcimento de valores adicionais aos estabelecidos nesses pactos – o que traz insegurança jurídica ao instituto.

Referências

ATHAYDE, Amanda e de Grandis, Rodrigo. Programa de Leniência Antitruste e Repercussões Criminais: Desafios e Oportunidades Recentes. In A Lei 12.529/2011 e na Nova Política de Defesa da Concorrência. Organizados Vinicius Marques de Carvalho.

IHERING, Rudolf Von. A Luta pelo direito. 23. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ESPIÑERA, Bruno; CALDEIRA, Felipe. [Orgs.] Delação Premiada: Estudos em Homenagem ao Ministro Marco Aurélio de Mello – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

ZYMLER, Benjamin. Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo / Benjamin Zymler, Laureano Canabarro Dios. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁴⁴ Zymler, Benjamin. Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013): uma visão do controle externo / Benjamin Zymler, Laureano Canabarro Dios. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 172.

Análise de impacto legislativo do Projeto de Lei do Senado nº 116, de 2017

Ana Cláudia Braga Mendonça⁴⁵

Daniel Picolo Catelli⁴⁶

Magna Maria C. Dos Santos Moreira⁴⁷

Michelle Góis Gadelha Dias⁴⁸

Apresentação da Proposta

Trata-se de estudo para avaliar os impactos do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 116, de 2017, que pretende regulamentar o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, respeitando o contraditório e a ampla defesa.

Em 4 de junho de 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 19 que modificou o art. 41 e seus dispositivos na Carta Magna, dispondo sobre a perda de cargo por servidor público estável, entre outros, mediante a avaliação de desempenho periódico, até então não regulamentada, e que traz em seu bojo a representação do princípio da eficiência pública.

A princípio o objeto dessa proposição vem ao encontro de diversas realidades que encontramos dentro do serviço público, pois temos servidores públicos que se estabilizam no estágio probatório e em muitos órgãos não são mais avaliados, exceto para fins remuneratórios, tais como, gratificação de desempenho, progressão e promoção na carreira. Destaca-se, ainda, que esta proposição não substitui a avaliação de desempenho para fins de estágio probatório e que os gestores também passarão por avaliação realizada por todos os servidores imediatamente subordinados e avaliados por eles.

A proposta da legislação define como:

I – avaliado: servidor público estável que tenha exercido suas atribuições no cargo ou função por prazo igual ou superior a 25% do período avaliativo, não computadas as ausências ao serviço, sejam elas por motivo de férias, recessos, licenças ou outros afastamentos;

⁴⁵ Coordenadora de Educação e Desenvolvimento do TSE e Mestre em Administração Pública pelo IDP.

⁴⁶ Possui graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul, especialização em Direito Processual pela Unama/PA (2007) e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é Procurador Federal e Subchefe Adjunto da Subchefia Adjunta de Gestão Pública.

⁴⁷ Mestre em Administração Pública pelo IDP.

⁴⁸ Possui graduação em Bacharelado em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília, MBA em Gestão de Projetos Internacionais pela FGV, especialização em Controladoria Governamental pela Omni e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é Analista de Gestão Pública no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

II – avaliador: servidor público estável que exerça a chefia imediata do avaliado;

III – período avaliativo: um semestre, compreendido entre 1º de abril e 30 de setembro, e entre 1º de outubro e 31 de março.

Quanto às fases da gestão de desempenho, a norma traz o ciclo avaliativo que consta das seguintes fases:

I – Planejamento da avaliação;

II – Acompanhamento das atividades realizadas ao longo do período avaliativo;

III – Avaliação de Desempenho Profissional mediante atribuição de conceitos de desempenho pelo avaliador;

IV – Retorno [*feedback*] ao servidor acerca dos pontos que devem ser melhorados ou reforçados quanto ao seu desempenho.

A norma ainda traz os fatores avaliativos fixos, quais sejam, produtividade e qualidade; e os variáveis, que podem ser escolhidos, de acordo com as atividades realizadas pelos servidores no referido período avaliativo. O rol dos fatores variáveis faz parte de uma lista exaustiva, a saber: relacionamento profissional, foco no usuário-cidadão, inovação, capacidade de iniciativa, responsabilidade, solução de problemas, tomada de decisão, aplicação do conhecimento, compartilhamento de conhecimento, compromisso com objetivos institucionais, autodesenvolvimento e abertura ao feedback.

Cada fator será avaliado de 0 a 10 pontos, considerando ainda o peso dado aos fatores estabelecidos e os conceitos: S (superação), A (atendimento), P (atendimento parcial), N (não atendimento).

Destacamos, ainda, que o servidor público será exonerado quando obtiver quatro conceitos sucessivos de N ou cinco conceitos interpolados de N ou P, nas últimas dez avaliações.

Por fim, a norma ressalva, da sua aplicação, os servidores públicos integrantes das carreiras exclusivas de Estado, cujo tratamento distinto está previsto no art. 247 da Carta Magna.

Importante ressaltar que a proposta em tela foi inspirada na PORTARIA-TCU Nº 125, de 28 de maio de 2012, que “dispõe sobre a avaliação de desempenho profissional e a gratificação de desempenho dos servidores ocupantes dos cargos efetivos do Tribunal de Contas da União”. (grifo nosso)

Apresentadas as informações acima, passamos à análise da avaliação de impacto, começando pela identificação do problema.

I – Identificação do Problema

Na própria justificativa da proposta legislativa encontramos que:

Embora a Emenda Constitucional (EC) nº 19 tenha sido promulgada em de 4 de junho de 1998, até hoje o Brasil não possui uma legislação de avaliação de desempenho dos agentes

públicos. A Constituição Federal obrigou que lei complementar estabelecesse procedimento periódico de avaliação de desempenho, para a perda de cargo do servidor público estável que não desenvolvesse corretamente as atribuições do seu trabalho (art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal – CF), todavia, quase vinte anos depois, este Parlamento se mantém inerte em relação ao mandamento constitucional.

Analisando a situação com mais acuidade, o problema que nos apresenta é que a falta de uma avaliação de desempenho que permita o agente público ser demitido, ou seja uma ausência de consequência, favorece a ocorrência e a manutenção de comportamentos inadequados que trazem como resultados a má prestação do serviço público, lesando a sociedade que já arca, por meio de tributos, com o funcionamento da máquina pública sem ter o devido retorno.

Observa-se, ainda, que a ausência de consequência pode causar um prejuízo no clima organizacional do órgão, pois aqueles servidores que cumprem com seu papel e responsabilidades públicas sentem-se prejudicados em relação aos que não os cumprem, “pois aquele funcionário que não trabalha e que sobrecarrega os demais jamais será punido”. (grifo nosso).

Aponta-se, também, que a imagem do servidor público perante a sociedade restou maculada, de forma generalizada, devido a existência de servidores que não cumprem seu dever público.

Destarte, nos parece que o problema existente gira em torno da lacuna normativa do preceito constitucional e da possibilidade de demitir servidores públicos estáveis que apresentem um mau desempenho profissional, possíveis responsáveis pela má prestação do serviço público à sociedade.

Pelo que está disposto na proposta, os agentes econômicos envolvidos são: os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, gestores e servidores públicos estáveis, unidade de gestão de pessoas dos órgãos públicos e a sociedade brasileira de forma geral.

Seguindo com a avaliação, temos um segundo momento que diz respeito à conexão entre o problema e o objetivo. Há uma correlação? Há um nexos causal? Vejamos...

II – Objetivo

Segunda consta da justificção, o projeto de lei objetiva melhorar a qualidade dos serviços públicos obrigando os órgãos a avaliarem o desempenho profissional dos respectivos servidores, pois “espera-se, assim, melhorar a motivação e o comprometimento dos agentes públicos, responsáveis, em última instância, pela implementação das políticas de que nossa sociedade tanto necessita.”

Ainda que no primeiro momento não esteja claro, o principal objetivo é excluir os servidores públicos estáveis que apresentam mau desempenho profissional.

Assim, podemos questionar: o que causa uma má prestação de serviço? Será a eficiência administrativa atingida diretamente com o desligamento desses servidores?

Vimos também uma carência de indicadores de eficiência e efetividade na proposta. Qual seriam os indicadores? Todos os órgãos implantando a avaliação de desempenho? E aquele que não implantar, qual a consequência específica para o órgão ou entidade? E para o gestor? Muitas são as perguntas a serem feitas.

A proposta do referido PLS não traz dados quantitativos e nem qualitativos sobre o problema, que exemplifiquem em que aspecto a má prestação do serviço público, pelos seus respectivos órgãos, relaciona-se diretamente ou em parte com o mau desempenho de seus servidores públicos estáveis. Nesse ponto, reconhece-se, a norma constitucional ainda não foi regulamentada, ficando prejudicada uma análise mais detalhada do nexos causal entre o problema e o objetivo.

Para fins de dimensionamento do impacto da futura norma⁴⁹, fizemos uma pesquisa, a título de traçarmos um paralelo com situações similares com um recorte de 585.832 servidores do executivo federal distribuídos em 85 órgãos, sendo 45 da Administração indireta e 40 da Administração direta, com base nos dados da Corregedoria-Geral da União do mês de fevereiro-2018, extraídos do “Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal”, o qual será tratado em tópico 5 dessa análise.

A título de ilustração, trazemos como exemplo, a situação do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Nesse Órgão, a área de gestão de pessoas aplica a avaliação de desempenho para servidores estáveis com fins de progressão e promoção na carreira. *Os fatores avaliados são bem próximos dos estipulados no PLS, tais como: orientação para resultado, foco no cliente, assiduidade, resiliência, iniciativa, comprometimento, comunicação, trabalho em equipe e respeito.* A avaliação é feita pelo gestor, pelo avaliado (autoavaliação) e pelos pares (sorteados pelo sistema). A Avaliação do gestor tem peso 2 e a do avaliado e dos pares, peso 1.

As informações obtidas junto a seção de Gestão de Desempenho, daquele órgão, 300 servidores foram avaliados em 2016 e 251 em 2017, e nenhum desses servidores deixou de ser promovido por questões de desempenho. Será que um gestor se sentirá à vontade de avaliar aspectos comportamentais e ser o responsável pela perda financeira do colega? O PLS fornece esses mecanismos?

De todo o exposto, nos parece que a medida resolve o problema da lacuna legislativa, mas não o de melhorar a prestação do serviço público à sociedade, tendo em vista a correlação não realizada por meio de dados e pesquisa. Ademais, os critérios empregados são muito semelhantes aos que já são usados nas avaliações usuais (e que, conforme indicamos acima, não são efetivos).

Em continuidade com a nossa avaliação, a próxima fase seria o levantamento das alternativas.

III – Levantamento das alternativas

Considerando que a presente proposta não trouxe alternativa, avaliamos as possíveis opções:

- a) Opção 0 – Não editar nenhuma norma relativa ao tema;

⁴⁹ Não foi possível levantar a informação acerca de quantos servidores efetivos seriam impactados no Brasil, uma vez que os dados a respeito não são precisos e tampouco indicados na justificativa do PLS.

b) Opção 1 – Aprovar o PLS conforme apresentado ou com suas modificações sugeridas por Emendas e relatório da Comissão de Constituição e Justiça;

c) Opção 2 – Regulamentar o dispositivo Constitucional com um outro tipo de instrumento avaliativo, que possa usar mensurações mais objetivas, a ser amplamente discutido com profissionais de notório saber técnico da temática e com a participação de profissionais das áreas de gestão de pessoas, representativos dos três poderes e das demais esferas, considerando que todos serão atingidos pela legislação.

IV - Contextualização e análise jurídicas da legislação

Consoante enfatizado por Meneguim⁵⁰, no âmbito da análise de impacto legislativo, “o estudo jurídico é importante de forma a evitar uma avaliação espúria e desprovida de contexto institucional e constitucional.”

Tal atividade avaliativa é comumente realizada pelas Comissões de Constituição e Justiça⁵¹ - CCJs quando da tramitação de projetos de lei, sendo também necessária no momento anterior ao envio de proposta do Chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional, conforme determina o art. 23, I, do Decreto n.º 9.191, de 2017.

Tecidas essas breves considerações, cumpre registrar que o primeiro passo para a verificação da regularidade jurídica do projeto é o exame da iniciativa do PLS nº 116, de 2017.

Na hipótese, como corretamente asseverado no Parecer do Senador Lasier Martins⁵² apresentado perante a CCJ do Senado, a futura lei complementar (não obstante de caráter administrativo e versando sobre matéria atinente a servidores públicos), para atender o mandamento constitucional insculpido no inciso III do §1º do art. 41, precisa possuir *âmbito nacional*, traçando regras gerais para a avaliação periódica de desempenho para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Daí porque, ao nosso ver, não se aplica ao caso a ressalva da alínea “c” do inciso II do §1º do art. 61 da Constituição Federal, segundo a qual são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da *União e Territórios*, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Com efeito, nos termos do citado Parecer, é permitida que a iniciativa dessa lei seja facultada a qualquer parlamentar, “pois a reserva de iniciativa conferida ao Presidente da República (...) só alcança o regime jurídico específico dos servidores públicos federais” e não “a disciplina do processo de perda do cargo por insuficiência de desempenho aplicável aos servidores públicos de todos os entes federados”.

Verificada a pertinência da iniciativa parlamentar, impende discorrer brevemente sobre os aspectos materiais do projeto.

Como já afirmado no início deste trabalho, a edição de lei complementar para regular o procedimento de avaliação periódica de desempenho decorre de comando constitucional (inc. III do §1º do art. 41).

⁵⁰ MENEGUIN, Fernando. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Texto para discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em 1 de maio de 2018.

⁵¹ No Senado, por exemplo, recebe o nome de Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

⁵² Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7158428&disposition=inline>. Acesso em 1 de maio de 2018.

O próprio inciso III, acima mencionado, pode ser classificado como norma constitucional de eficácia limitada (segundo a já clássica lição de José Afonso da Silva⁵³), sendo a hipótese de perda da estabilidade nele aludida dependente de lei complementar para lhe conferir aplicabilidade e concretude.

A propósito desta hipótese de perda da estabilidade, convém salientar que não estava prevista na redação originária da Constituição Federal, sendo sua inserção no texto constitucional fruto de alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (também conhecida por Reforma Administrativa, já que promoveu significativa modificação no regime jurídico e nos princípios de regência da Administração Pública – alterando normas principiológicas, relativas a servidores públicos, agentes políticos, finanças públicas e controle de despesas).

O prazo para aquisição da estabilidade, aliás, passou de dois para três anos, conforme a modificação da citada Emenda.

Note-se que, para revestir-se de constitucionalidade, a futura lei complementar precisa estabelecer um procedimento, vale dizer, uma sucessão ordenada de atos que, ao fim, culminará na quebra da estabilidade com a conseqüente possibilidade de exoneração do servidor. Nesse sentido, traça a proposta uma série de regras sobre as *fases* da avaliação, instituição de *comissão*, culminando no *processo de desligamento* (Capítulo V).

O constituinte derivado, frise-se, enfatizou que na perda da estabilidade deve ser assegurada ao servidor a ampla defesa, no que, percebe-se, apenas reforçou a previsão do inciso LV do art. 5º da Constituição.

Não bastasse isso, repetiu mais uma vez a questão da observância da ampla defesa ao tratar da avaliação periódica de desempenho para ocupantes de cargos com atribuições típicas de estado (art. 247, parágrafo único, da CF).

A propósito desse último caso, Capítulo VI do PLS atende ao imperativo constitucional do art. 247 quando fixa um processo específico de desligamento dos servidores que desenvolvem atividades exclusivas de estado, dispondo que o rito de apuração será o mesmo do processo administrativo disciplinar estabelecido por cada um dos entes da federação.

Para possibilitar a adaptação da Administração aos regramentos, o PLS está redigido no sentido de que a futura lei entrará em vigor “na data de sua publicação, iniciando-se o primeiro período avaliativo no dia 1º de maio do ano subsequente à sua vigência” (art. 27).

Por fim, há que se salientar que a lei Complementar irá se aplicar indistintamente aos servidores estáveis, independentemente de sua data de ingresso no serviço público. Nesse aspecto, não se vislumbra inconstitucionalidade, já que é assente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a ausência de direito adquirido a regime jurídico⁵⁴ (e a estabilidade está, sem dúvida, inserida nesse conceito).

Diante do exposto, o PLS nº 116, de 2017, reveste-se de constitucionalidade (formal e material), sendo os pontos remanescentes a serem sopesados aqueles atinentes ao emprego dos adequados meios e técnicas para avaliar o desempenho do servidor estável, questões eminentemente meritórias.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁵⁴ Nessa linha, por exemplo, o Recurso Extraordinário n. 653.736-DF, Rel. Min. Luiz Fux, o RE 227755 AgR- CE, dentre muitos outros. Sobre o tema, veja-se, também VASCONCELOS, Paulo Mariano Alves de. Considerações sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico: origem e limites. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3581, 21 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24238>>. Acesso em: 1 maio 2018.

V – Análise de impacto das alternativas apresentadas.

Opção 0 – não editar nenhuma norma relativa ao tema

Não é uma alternativa válida sob o ponto de vista jurídico, pois, conforme acima exposto, a edição da norma decorre de um mandamento constitucional. Ainda assim, cumpre enfatizar que não identificamos dados demonstrando o nexos causal entre a justificativa apresentada e o objetivo da propositura da norma regulamentadora. Agrava esse quadro o fato de que, passados quase vinte anos da EC nº 19, o legislador *não inova na metodologia de avaliação*, tendo em vista que replica modelos pouco eficientes já existentes⁵⁵.

Na ausência de uma norma regulamentadora pode-se, nessa alternativa, utilizar possíveis ferramentas e aplicações da Economia comportamental para que se estimulasse o servidor a adquirir determinados comportamentos esperados pelos órgãos em relação a prestação de serviços à sociedade, como por exemplo:

a) incentivos - as pessoas preferem evitar perdas a ter ganhos, portanto poderia se pensar em algo como um não atendimento satisfatório faria a pessoa perder pontos e que implicaria diminuir o seu tempo de uma possível licença-capacitação, que é a critério da administração;

b) normas sociais - fazer um ranking de performance entre os órgãos públicos daquele cluster, publicar e dar mídia sobre o fato, que viria a funcionar como um *nudge*.

c) Ressaltar o que interessa – informar sobre a situação do órgão, dando destaques para as avaliações negativas da sociedade em relação àquele órgão e chamando os servidores para ajudar a virar essa realidade.

Opção 1 – Aprovar o PLS conforme apresentado ou com as modificações sugeridas por Emendas e relatório da Comissão de Constituição e Justiça;

Nessa segunda alternativa, o relator, no seu parecer na CCJ sobre o PLS nº 116/20017, sustenta a justificativa da proposta sem adentrar no mérito desta questão. Assim, afirma de forma contundente que a morosidade legislativa (lacuna de regulamentar o texto constitucional) se deu pelo fato de “poderosos *lobbies*” contrários a avaliação periódica de servidor.

Destacamos que o livro lançado pelo Tesouro Nacional intitulado de “Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência”, o qual recomenda a utilização de ferramenta de gestão que podem melhorar a performance de eficiência dos governos eleitos e os servidores públicos, qual seja, a *accountability*⁵⁶, que visa dar publicidade às informações de desempenho desses. Tal medida busca ampliar a responsabilização dos representantes eleitos relativamente às performances das instituições, que são comparadas quanto ao seu desempenho.

Em contrapartida, como incentivo à *performance* dos servidores, o citado estudo sugere implementar sistema de pagamento por mérito (com indicadores objetivos de produtividade). E nesse sentido conclui essa questão aduzindo que “...os *mecanismos*

⁵⁵ Sendo que estes têm por finalidade a progressão funcional e gratificação de caráter remuneratório dos servidores.

⁵⁶ Tesouro Nacional, 2015, p.227. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-lanca-livro-sobre-qualidade-do-gasto>

de incentivo adequados devem ser implementados e os objetivos do governo devem refletir o bem-estar da população.”⁸

Nesse contexto, observa-se que, além da necessidade de implementação de incentivos corretos (para servidores e gestores), é premente de avaliação da instituição como um todo sob a ótica da sociedade de não somente do servidor, quando avaliado.

Opção 2 – Regular o dispositivo Constitucional por um outro tipo de instrumento, com maior envolvimento de todos os agentes envolvidos e com embasamento teórico, econômico, jurídico e científico.

Quanto a essa terceira e última alternativa, pelo que já foi exposto anteriormente, a norma carece ser mais debatida buscando-se embasamento técnico e científico em várias frentes, fundamentando-se os instrumentos escolhidos nos custos e benefícios gerados.

Para se analisar o impacto socioeconômico da proposta normativa, faz-se necessário desenhar o problema público sugerido à luz do princípio da eficiência (norteador da prestação do serviço público, conforme a previsão no Decreto nº 200/1967 e da EC n. 19/1998).

No âmbito da Análise Econômica do Direito, o valor procurado na eficiência é relacionado com a ideia de bem-estar social, sendo uma referência da agregação do nível de utilidade inferido por cada agente de determinada sociedade, em razão das consequências de determinada razão política, jurídica ou social⁵⁷.

Nesse sentido, qual seria o aumento de bem-estar social com a regulamentação da norma? Na Análise Econômica do Direito, como leciona Meneguín, a legislação melhora ou piora a eficiência da sociedade a curto ou longo prazo. No caso em tela, em um primeiro momento, haveria benefício em se retirar os servidores ineficientes do quadro da entidade e haveria uma redução de desperdício ou consumo de recursos públicos. No entanto, como se trata de uma análise a longo prazo, não se pode ver a força motriz, isto é, o servidor público avaliado isoladamente do contexto. Assim, verifica-se necessário analisar com profundidade o tema.

Há que se fazer um parêntese para contextualizar o tema com a conjuntura da gestão pública no Brasil. Na Nova Governança Pública, segundo Humberto Martins, deve-se observar a gestão do desempenho pelos conceitos da eficiência, eficácia, efetividade e valor público. Ao tratar o resultado entregue à sociedade por critério meramente de custo, não há garantia de qualidade tampouco do público beneficiário quanto à prestação de serviços públicos. A necessidade de cobrança quanto ao retorno obtido pela carga tributária paga traz distorções.

A que se analisar o *conceito de valor público* que parece ser o cerne da discussão imputada ao projeto. Saber o que a população valora é de suma importância para a análise do dispositivo.

Dessa forma, como o valor público estaria ligado ao desempenho? É possível que a norma seja legal e eficiente, mas não gere satisfação à população. A subjetividade e as pressões sociais devem ser consideradas, mas não se sobrepõem ao interesse público dada a assimetria de informações presentes no contexto.

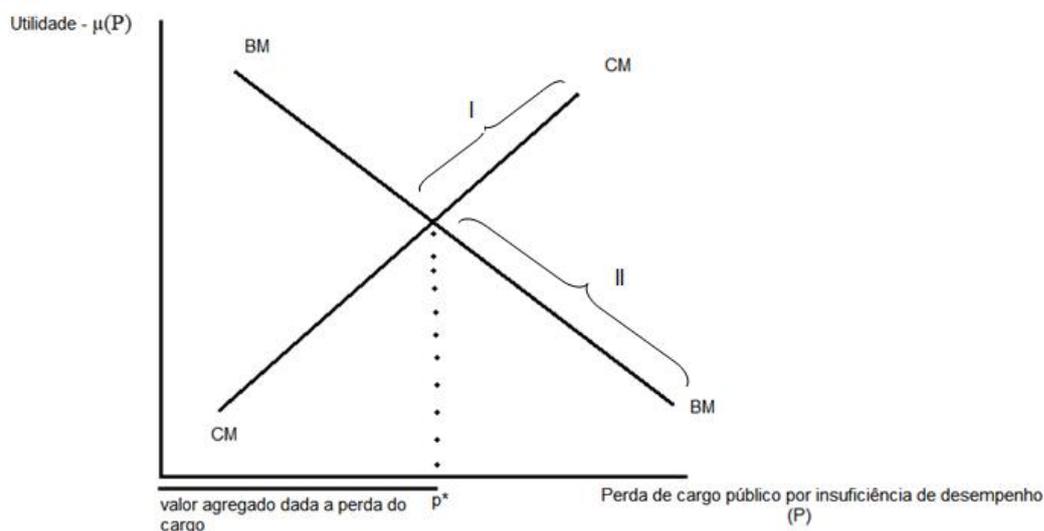
Como bens públicos são não-excludentes e não-rivais, haverá política pública que satisfará a uns em detrimento de outros. Portanto, há que se pensar em um conceito objetivo e que produza o real desempenho do servidor público. O Dilema de Alice é crucial nessa análise. Qual é o indicador ou meta que demonstrará o desempenho de um servidor? Se forem eliminados todos os servidores ineficientes e nomeado novos servidores para ocuparem seus postos, a Administração Pública proveria serviços de qualidade e que geram valor público?

⁵⁷ BOTELHO apud POSNER, 2007, p. 19.

A Gestão por desempenho deve englobar todas as facetas da organização. Ao se falar em produtividade como critério de avaliação, deve-se observar o desempenho organizacional, suas estratégias e como o servidor age segundo o que reza a entidade. Nesse sentido, avaliar o servidor de forma subjetiva e alheio a métricas é incoerente e viola a segurança jurídica.

Por se tratar de lei de âmbito nacional, a que se pensar se houve estudo quanto à presença de planejamento estratégico ou medidas de desempenho organizacional, como indicadores e metas, na Administração Pública. A retirada de servidores não irá corrigir disfunções organizacionais existentes tampouco romper amarras burocráticas ou paternalistas, já que a força motriz não modificará distorções existentes na formulação de políticas públicas ou malversação do recurso público.

O gráfico abaixo ilustra como o projeto de lei está equivocado na abordagem. O benefício é decrescente à medida que o custo é crescente por servidor a mais exonerado, o que não garante melhora no desempenho dos servidores públicos, tampouco na qualidade dos serviços prestados.



Para:
 CM: custo marginal de perda de cargo público por servidor estável por insuficiência de desempenho
 BM: benefício marginal de perda de cargo público de servidor estável por insuficiência de desempenho

Disfunções:

- I - assédio, piora no clima organizacional, exoneração dos "bons servidores"
- II - intervenção no judiciário; gasto com recrutamento, seleção e capacitação de servidores

OBS.: Baseado em "Qual a quantidade ótima de intervenção judicial nas políticas públicas?", de Fernando Meneguim

Dessa forma, dado o gráfico de quantidade ótima de avaliação de desempenho que satisfaça os anseios sociais e melhore a qualidade do serviço público, pode ter como efeito colateral a punição dos bons servidores em função da subjetividade do projeto apresentado; mudança do clima organizacional, devido ao medo de ser avaliado negativamente e perder o cargo; situações de abuso de poder; redução do corpo de servidores públicos sob a ótica meramente econômica e de curto prazo referente a menor gasto público.

Não há dúvida sobre a necessidade de se suprir a lacuna legislativa. No entanto, a subjetividade e a relação de benefício marginal decrescente como resultado de norma com viés meramente punitivo, já que não há qualquer menção à governança pública ou à gestão por competência como alternativa ao desligamento do servidor avaliado unilateralmente e de forma verticalizada pela chefia imediata, como dispõe o projeto.

Dada a justificativa da autora deve-se pensar até que ponto o desligamento de um servidor a mais compensará os custos impostos pela regulamentação da norma. A

sensação de melhoria de qualidade de serviço e o benefício social relatados na justificativa do projeto serão compensados exclusivamente pela demissão de servidores? E quanto a avaliação institucional e a conjuntura política atual são responsáveis pela má prestação do serviço público e políticas públicas ineficientes? Por ser um problema complexo, há que se verificar como editar a norma com menor custo possível preservada a segurança jurídica e a boas práticas existentes na gestão de pessoas.

Nesse sentido, o modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor introduziu a competição administrada no Brasil⁵⁸ como uma competição entre provedores de bens e de serviços da Administração Pública. É uma forma de aumentar a eficiência e, por consequência, a qualidade dos serviços públicos, como aponta o Banco Mundial⁵⁹. Apesar de haver diferenças entre economia de mercado e esfera pública, em especial, por demanda e oferta serem tratadas de forma distintas, experiências internacionais mostram sucesso em diversos setores governamentais, como conselhos de alimentação escolar, citado por Medeiros em “Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar” e na saúde, como retratado pelo Banco Mundial, em experiências na América Latina¹⁰.

Em síntese, concluímos que a norma proposta comparada a situação atual se mostra ineficiente, em razão da não comprovação por meio de dados quantitativos e qualitativos do nexos causal entre o problema identificado e o objetivo da proposta. Nesse sentido resta comprovar, que essa intervenção do estado, traria benefícios relacionados ao bem estar social e equidade.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. *A experiência de descentralização: uma avaliação. In: seminário balanço da reforma do estado no brasil - a nova gestão pública*. Brasília, ago. 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanco da Reforma do Estado no Brasil.pdf](http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanco_da_Reforma_do_Estado_no_Brasil.pdf)> Acesso em: 05 abril de 2018.

ALMEIDA, Célia Maria de. Reforma do Estado e reforma de sistemas de saúde: experiências internacionais e tendências de mudança. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 1999, vol.4, n.2, pp.263-286.

BOTELHO, Martinho Martins. *A Eficiência E O Efeito Kaldor-Hicks: A Questão Da Compensação Social*. Direito, economia e desenvolvimento sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF. CONPEDI: 2016.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1998

_____. Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA). Cadernos ENAP, 22. Brasília: ENAP, 2003.

⁵⁸ MEDEIROS, 2005.

⁵⁹ ALMEIDA, 1999

GARCIA, Leice M. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidades. In: BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix Editora, 2010.

MENEGUIN, Fernando. Avaliação de impacto legislativo no Brasil. Texto para discussão. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-70-avaliacao-de-impacto-legislativo-no-brasil>. Acesso em 1 de maio de 2018.

MEDEIROS, PHR e PEREIRA CV. O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar. In: Anais do II Encontro Nacional de Administração Pública e Governança; 2006; São Paulo.

MOTTA, Paulo R. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. Revista de Administração Pública, v. 28, n. 3, jul./set. 1994. p. 174-194.

OCDE. Avaliação da gestão de recursos humanos no governo. Relatório da OCDE: Brasil 2010, Governo Federal. Título original: "Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010 – Federal Government." Tradução: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government. 9th ed. New York: AddisonWesley, 1992.

PANTOJA, M. J.; IGLESIAS, M. Mapeamento de Competências em diferentes Tipologias na Administração Pública Federal. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013. Anais... Brasília: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013

MOORE, M. H. Criando valor público – gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005.

VASCONCELOS, Paulo Mariano Alves de. Considerações sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico: origem e limites. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3581, 21 abr. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24238>>. Acesso em: 1 maio 2018.

Compliance e a Lei Anticorrupção nas Empresas

Gabriela Gadeia Brito Jardim⁶⁰

Inicialmente é importante definir o termo *Compliance*, que é um conjunto de regras e procedimentos éticos e legais, e até preventivos, que definem e alinham o comportamento da instituição, influenciando na conduta de seus colaboradores e desenvolvendo processos internos e mitigando riscos.

Especificamente nas empresas é importante que, além do setor jurídico envolvido na inspeção, sejam envolvidos os gestores para que melhorem essencialmente as atividades internas, proporcionando maiores índices de eficiência, eficácia e confiança nas informações.

A moderna Lei 12.846, de 2013, (Lei Anticorrupção) a qual “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências” (BRASIL, 2013), serve de estímulo para uma boa conduta empresarial, haja vista que exalta o papel e a confiança nos negócios e a prestação de contas: pressupostos básicos de uma boa conduta.

O *compliance* tem alguns objetivos que envolvem o cumprimento da legislação e normas internas da empresa, prevenção de ações judiciais, transparência de conduta, confidencialidade e confiabilidade, mediação de conflitos de interesse, supervisão de ganhos pessoais indevidos por parte de integrantes internos e externos através de informações privilegiadas, dentre outros. O setor privado acaba sendo, também, um dos responsáveis pelo gerenciamento de riscos e fraudes que envolvem a Administração Pública.

A cooperação dos atores envolvidos nos processos, internamente e externamente, é determinante para o sucesso ou fracasso. Internamente, a transparência tende a influenciar no desenvolvimento dos colaboradores, gerando empregados mais satisfeitos e leais; enquanto externamente, estabelece relações mais estáveis criando condições facilitadoras para negociações.

Sabe-se ainda que cada empresa tem sua realidade, cultura e campo de atuação, e elas devem (ou deveriam), seguir uma boa conduta, não fugindo dos padrões éticos.

⁶⁰ Possui graduação em Administração e mestrado em Administração Pública pelo IDP. Atualmente é Gerente de Eventos do IDP.

E é importante mencionar que há contraposição conflitante (não querendo ser redundante neste termo) por parte da sociedade, pois nem sempre o caminho correto amplia os benefícios de forma equiparada para todos – a teoria é a prática outra. Há de ser medido todos os contrapontos para que a aplicação não seja ineficiente.

O incentivo à conduta ética dentro das empresas pode reduzir gastos, melhorar a rentabilidade por parte dos colaboradores, necessidade de aplicação de normas e regras que sejam transparentes, aumento de confiança por parte de quem investe na empresa, preocupação com o futuro, dentre outros...

No que se refere à lei anticorrupção foram impostas algumas normas sobre a responsabilização de pessoa jurídica em atos ilícitos, mas ainda há alguns pontos a serem extraídos/ajustados pela difícil aplicação, pela imprecisão da lei (talvez propositalmente para abrir brechas aos interessados) ou por entrar em contradição com outras normas.

Ainda assim veio a calhar por sua pertinência diante do principal objetivo, que é o combate à corrupção. Mas o amadurecimento do ambiente organizacional e redução de condutas de corrupção devem existir não só devido à existência da lei. A implantação desta política é essencial dentro de pequenas e grandes empresas: ética e confiança são legais e prezam pela boa reputação.

Referência

BRASIL. Lei Federal n. 12.846, de 1 de agosto de 2013. **Lei Anticorrupção**, Brasília, 2013.



CONSELHO EDITORIAL

DIREÇÃO ACADÊMICA
Francisco Schertel

COORDENAÇÃO MESTRADO EM
ECONOMIA
José Luiz Rossi Jr. e Thiago Caldeira

COMUNICAÇÃO & MARKETING
Antonio Zaninetti

EDIÇÃO
Mathias Schneid Tessmann

DIAGRAMAÇÃO
Norberto Junior

FOTOS
Banco de imagem IDP

 idp.edu.br

  /sejaidp

 (61) 3535-6565

 SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-D CEP: 70200-670