





R359

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – V. 18, n.1, (nov.2016). – Natal/RN: Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, 2016.

160 p.

il. Periodicidade Anual. ISSN 2358-1476

1. Tribunal de Contas — Rio Grande do Norte — Periódico. 2. Rio Grande do Norte — Tribunal de Contas — Periódico. 3. Raimundo Nonato Fernandes – Periódico TCE. I. Título. II. Tribunal de Contas do RN.

CDU 336.(813.2)(05)



SÍNTESE ORGANIZACIONAL DO TCE

CONSELHEIRO PRESIDENTE

Carlos Thompson da Costa Fernandes

VICE-PRESIDENTE

Maria Adélia de Arruda Sales Sousa

PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA

Antônio Gilberto de Oliveira Jales

PRESIDENTE DA 2ª CÂMARA

Renato Costa Dias

CORREGEDOR

Paulo Roberto Chaves Alves

OUVIDOR

Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

DIRETOR DA ESCOLA DE CONTAS PROFESSOR SEVERINO LOPES DE OLIVEIRA

Conselheiro Tarcísio Costa

AUDITORES

Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro Ana Paula de Oliveira Gomes Antônio Ed Souza Santana

SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

Marise Magaly Queiroz Rocha

SECRETÁRIO DE CONTROLE EXTERNO

Anderson Leonardo de Oliveira Brito

CONSULTOR JURÍDICO

Peter John Arrowsmith Cook Junior

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Clara Fernandes Paiva Campos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PROCURADOR-GERAL (LICENCIADO)

Luciano Silva Costa Ramos

PROCURADOR-GERAL (EM EXERCÍCIO)

Ricart César Coelho dos Santos

PROCURADORES

Carlos Roberto Galvão Barros Luciana Ribeiro Campos Othon Moreno de Medeiros Alves Thiago Martins Guterres

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Av. Getúlio Vargas, 690– Petrópolis – Natal/RN CEP: 59.012-360 | Telefone: (84) 3642-7278

Site: www.tce.rn.gov.br | E-mail: ascomtcern@gmail.com Twitter: @TCE_RN | Facebook: facebook.com/TCEDORN

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Gilberto de Oliveira Jales (Conselheiro) Ana Paula de Oliveira Gomes (Auditora) Eugênio Parcelle da Silva (Jornalista/ACS) Marlúsia de Souza Saldanha (Coordenadora da Escola de Contas)

EXPEDIENTE

Assessor de Comunicação Social:

Viktor Vidal

Editor:

Eugênio Parcelle da Silva

Reportagem:

Andréia Araújo de Moraes Isaac Lira de Almeida

Produção:

Fátima Moraes

Catalogação:

Helena Maria da Silva Barroso Bibliotecária e Documentalista CRB-15/314

Projeto Gráfico e Diagramação:

Natalia Bae | Tikinet

Fotografias:

Jorge Filho Acervo Família

Capa:

Jorge Filho

Impressão

Tavares & Tavares Empreendimentos Comerciais Ltda

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

ACOMPANHE O TCE



Editorial

Toda práxis é motivada, sobretudo, pela consciência que se tem em torno dos fenômenos que nos rodeiam – consciência essa adquirida a partir da experiência e do conhecimento adquirido e acumulado ao longo do tempo. Neste aspecto, os pensadores da educação apontam a produção do conhecimento como uma das maiores riquezas da modernidade. É neste contexto que a Revista do TCE se referenda, buscando aproximar a sociedade do saber, na busca incessante por um mundo melhor.

Esta edição, em especial, carrega em si muito mais do que palavras impressas num papel. Construída por muitas mãos, traz ideias e reflexões de quem atua com o controle externo, alinhado a diretrizes de setores como o planejamento estratégico, a escola de contas, a ouvidoria e tantos outros, buscando levar o conhecimento do Tribunal de Contas aos mais diversos recantos. A publicação representa a presença do TCE em espaços nobres, como nas principais universidades e faculdades do Rio Grande do Norte, nos órgãos do estado e nos municípios, encaminhada para todas as Cortes de Contas do Pais e também distribuída aos servidores do Tribunal potiguar.

Nosso maior desafio é fazer com que o outro agregue algo mais ao seu manancial de sabedoria. Existirá algo maior do que isso? E daí preste atenção aos detalhes: cada artigo, consulta, prestação de contas, remete a uma intenção, um objetivo. Trata-se de uma experiência e um conhecimento que está sendo compartilhado, disseminado e, consequentemente, sujeito a crítica. Neste aspecto, uma das novidades é que a partir desta edição a Revista do TCE passa a contar com a valiosa colaboração de um Conselho Editorial, responsável pela definição de diretrizes que vão fortalecer, cada vez mais, o conteúdo e o significado da publicação.

E tem mais. Como vem acontecendo nos últimos anos, repetindo uma experiência que se revela exitosa e prazerosa, como forma de amenizar o caráter técnico da Revista, tornando-a mais suave para o deleite do leitor, destacamos um personagem de relevância em um caderno especial. Desta vez o escolhido foi o advogado Raimundo Nonato Fernandes, um exemplo de ética e dignidade, referência para todos que escolheram a prática do direito como uma escolha existencial.

Raimundo Nonato Fernandes deixou como legado sua vida, reconhecido por todos que tiveram a oportunidade de conhecê-lo e compartilhar um pouco da sua existência. Seus escritos em jornais e nos processos que atuou remetem a esta busca de divulgar e ampliar conceitos, disseminar ideias, produzir conhecimento. É assim que os grandes homens fazem, com humildade, ensinam e aprendem todo dia sobre a arte de viver e conviver. E isso os torna eternos!

Boa leitura, Os editores

SUMÁRIO

BiÊNIO 2015/2016	Ğ
CONSULTAS E DECISÕES	35
ESPECIAL RAIMUNDO NONATO	41
ARTIGO ESPECIAL	57
MEDALHA DO MÉRITO	75
ARTIGOS TÉCNICOS	79
ARTIGOS GERAIS	153



Biênio 2015/2016



Gestão para o futuro

Uma gestão se faz com ideias e pessoas, sempre com o objetivo de aperfeiçoar o trabalho que vem sendo executado, buscando resultados mais eficazes e eficientes no âmbito da missão a que foi designada. Nos últimos dois anos, sob a presidência do conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, várias inovações foram realizadas, transformando o TCE numa instituição de referência na sociedade e, sobretudo, numa organização preparada para o futuro.

O presente relatório objetiva destacar, de forma sintética, os principais projetos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte no biênio 2015/2016. Representam marcas de uma gestão séria e comprometida com o direito, com o desenvolvimento da sociedade e, consequentemente, com o outro.

ANÁLISE DOS PROCESSOS DO TIPO CONSULTA

Uma das metas da presente gestão foi analisar e, consequentemente, levar a julgamento os processos referentes às consultas formuladas ao TCE/RN para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo, nos termos do art. 316, do Regimento Interno da Corte. Isso porque, não se pode olvidar que a decisão relativa à consulta, uma vez publicada no Diário Oficial Eletrônico, tem **eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal**.

Nesse viés, **no biênio de 2015/2016 contabilizam-se 102 processos de consultas** (dado consolidado até 30/11/2016) **respondidos pelo TCE/RN – incluindo nesse universo os processos protocolados no TCE/RN no período de 2009 a 2016 –**, seja por meio da proposição, pelo Presidente, de voto com o consequente proferimento de Decisão pelo Plenário da Corte, ou, por decisão monocrática do Presidente, respondendo ao consulente com base nos apreciação dos requisitos de admissibilidade da consulta, ou, ainda, conforme dispõe o art. 320, do Regimento Interno do Tribunal, remetendo ao consulente cópia de julgado anterior, caso o Presidente tenha verificado que o tema se referia à consulta já respondida.

Dentre os temas abordados nos aludidos processos, podemos destacar os seguintes:

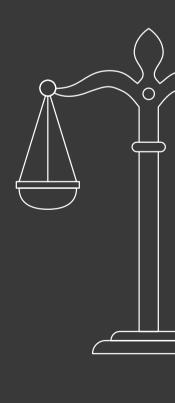
- Superação do limite legal de despesa com pessoal e concurso público para reposição de servidores nas áreas essenciais (saúde, educação e segurança);
- Acumulação de cargos públicos por Vereador;
- Cessão e acumulação de cargo público;
- Subsídios dos agentes públicos municipais, fixação, irredutibilidade e revisão;
- Limites legais atingidos ou ultrapassados e implantação dos pisos salariais nacionais;
- Regularidade fiscal e pagamento;
- Segurança Pública e cooperação municipal;
- Provimento derivado, controle do ato ilegal e prazo decadencial;
- Despesa com pessoal e nomeação de Juízes leigos;
- Rádio comunitária e contratação pela edilidade;
- Contratação direta de escritório de advocacia pela municipalidade;
- Receita tributária, preço público (tarifa) e cálculo do duodécimo;
- Verba de Gabinete;
- Fundos:
- Prorrogação contratual, vantajosidade e pesquisa de mercado;
- Terceirização de mão-de-obra, contratação e responsabilidade municipal.



ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E CONVÊNIOS CELEBRADOS NO BIÊNIO 2015/2016

Dentre os Acordos de Cooperação Técnica e os Convênios celebrados, pelo TCE/RN, no biênio de 2015/2016, sendo eles pactuados com o objetivo precípuo de fortalecer e desenvolver o exercício do controle externo do Tribunal, ressaltamos os seguintes:

- Convenentes: TCE/RN e TCE/PE.
 - **Objeto:** Cooperação entre os convenentes, visando à cessão, pelo TCE/PE ao TCE/RN, de códigos-fonte dos sistemas "e-TDA" (Termo de Designação de Atividades) e "e-AUD" (Planejamento e Execução de Auditorias), além da troca de informações técnicas necessárias para apoiar seus processos de implantação.
- Convenentes: TCE/RN e Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, Seção do Estado do Rio Grande do Norte IEPTB/RN.
 Objeto: A remessa para protesto extrajudicial decisões proferidas pelo TCE/RN das quais resultem a cominação de multa, com eficácia de título executivo, conforme art. 71, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil e o art. 53, §3º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, nos termos da Lei nº 9.492/1997, alterada pela Lei nº 12.767/2012, da Lei Estadual nº 9.278/2000, da Resolução nº 013/2015 TCE/RN e do Provimento nº 097/2012 CGJ/RN, com suas alterações posteriores, em especial aquelas levadas a efeito pelo Provimento nº 143/2016 CGJ/RN, independentemente de prévio depósito de emolumentos, custas, contribuições ou quaisquer outras despesas.
- Convenentes: TCE/RN e a Prefeitura Municipal de São Paulo por intermédio da Controladoria Geral do Município de SP CGM/SP.
 - **Objeto:** O estabelecimento de mecanismos de cooperação entre a CGM/SP e o TCE/RN, visando ao desenvolvimento de projetos e ações que possam contribuir para a prevenção e o combate à corrupção, para a promoção da transparência e da ética pública, para o fomento do controle social e para o fortalecimento da gestão pública. Viabilizou a cessão, à Corte de Contas potiguar, do sistema relativo ao SISPATRI Sistema de Registro de Bens dos Agentes Públicos, com o escopo, notadamente, de subsidiar a implementação da **Resolução nº 030/2016-TCE/RN**.
- Convenentes: TCE/RN e MP/RN.
 - **Objeto:** A mútua cooperação técnica e o compartilhamento da força de trabalho entre os acordantes, de modo que seja autorizada a participação de servidores e membros de ambas as instituições em diligências apuratórias conduzidas por qualquer delas.
- Convenentes: TCE/RN e Ministério Público Federal MPF.
 Objeto: transferência de tecnologia para o recebimento e processamento de in
 - formações advindas do sistema de Investigação de Movimentações Bancárias SIMBA, o qual é composto de sistema de informática e de suporte técnico, capaz de auxiliar na análise de quebras de Sigilo Bancário com a utilização de relatórios parametrizados, agilizando os procedimentos investigativos.



APROVAÇÃO DE NOVAS SÚMULAS DO TCE/RN

Por proposição de Sua Excelência o atual Presidente do TCE/RN, Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, o Plenário da Corte de Contas, acolhendo, à unanimidade, o voto da Excelentíssima Conselheira Vice-Presidente do TCE/RN, Maria Adélia Sales, aprovou a edição de 8 (oito) novas Súmulas do TCE/RN, cujos enunciados seguem transcritos:

Súmula nº 26 - TCE/RN:

As irregularidades que digam respeito à realização de concurso público, inclusive as de cunho orçamentário-fiscal, não prejudicam o registro excepcional do ato de admissão, salvo se vício relacionado ao servidor houver, cabendo ao Tribunal de Contas apurar em processo específico as responsabilidades do gestor.

Súmula nº 27 - TCE1/RN:

As manifestações do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, desde que importem em apuração do fato, são consideradas atos inequívocos para fins de interrupção da prescrição.

Súmula nº 28 - TCE/RN:

A contratação sem concurso público de profissionais para o desempenho de atividades habituais e rotineiras da Administração Pública, tais como de assessorias contábil e jurídica, enseja a irregularidade das contas, a aplicação de sanção administrativa.

Súmula nº 29 - TCE/RN:

O atraso na entrega dos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, embora conduzam à desaprovação da matéria com aplicação de sanções, não integra o rol de situações que legitimam a inclusão do responsável na lista a ser endereçada à Justiça Eleitoral.

Súmula nº 30 - TCE/RN:

É possível a contagem de tempo de contribuição ficto, para fins de aposentadoria de servidor civil, desde que quanto a período de aquisição anterior à promulgação da Emenda Constitucional n° 20/1998.

Súmula nº 31 - TCE/RN:

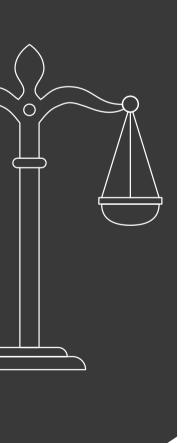
Compete privativamente às autoridades fiscais o lançamento de multa ao contribuinte e/ou responsável tributário, por sonegação ou inadimplemento de tributo incidente na prestação de serviço, objeto de contrato celebrado com a Administração Pública, sem embargo de o Tribunal de Contas do Estado representar aos órgãos fiscais competentes para esse fim.

Súmula nº 32 - TCE/RN:

A fixação da remuneração dos agentes políticos municipais exige lei em sentido formal, a ser publicada, quando implicar em aumento de despesas com pessoal, no caso dos prefeitos, vice-prefeitos e secretários municipais, até o dia 03 de julho, e dos vereadores, até o dia 04 de agosto, ambos do ano das eleições municipais, respeitados os limites constitucionais e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Súmula nº 33 - TCE/RN:

A irregularidade fiscal e/ou trabalhista do prestador de serviço que executou o contrato, parcial ou totalmente, autoriza a resilição unilateral, mas não legitima a retenção do



respectivo pagamento pela Administração Pública contratante, salvo do valor equivalente aos encargos previdenciários devidos, em virtude da responsabilidade solidária que lhe é imposta por lei.

PRINCIPAIS RESOLUÇÕES APROVADAS PELO PLENÁRIO DO TCE/RN NO BIÊNIO 2015/2016

Diversos temas foram regulamentados pelo Tribunal de Contas do Estado no biênio de 2015/2016, destacando-se, dentre eles:

Resolução nº 001/2015 – TCE/RN: Disciplinou expediente, a jornada de trabalho, o registro, a dispensa e a ausência de frequência mediante dispositivo informatizado de identificação integrado ao ponto eletrônico, e sobre a fixação de banco de horas dos servidores do Quadro Geral de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e deu outras providências;

Resolução nº 007/2015 - TCE/RN: Aprovou o anteprojeto de Lei Complementar que tratava da revisão anual da remuneração dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e do reajuste do valor da remuneração dos cargos de provimento em comissão do Quadro Geral de Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, alterou a Lei Complementar nº 185, de 27 de dezembro de 2000, dentre outras providências;

Resolução nº 009/2015 - TCE/RN: Aprovou o Regulamento da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

Resolução nº 011/2015 - TCE/RN: Dispôs sobre os critérios para o Desenvolvimento funcional na carreira, através da Progressão Funcional por Merecimento e da Promoção Funcional por Qualificação e regulamentou o sistema de avaliação de desempenho funcional de que trata o *caput* do Art. 26-F, da Lei Complementar Estadual nº 185, de 27 de dezembro de 2000, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 516, de 11 de junho de 2014, além de outras providências;

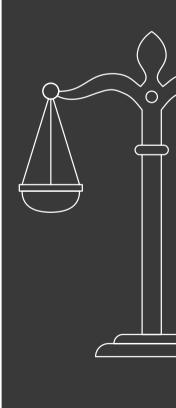
Resolução nº 013/2015 - TCE/RN: Passou a regulamentar a execução das decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, que imponham multa e/ou ressarcimento ao erário;

Resolução nº 004/2016 - TCE/RN: Regulamentou o Portal da Transparência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e deu outras providências;

Resolução nº 006/2016 - TCE/RN: Dispôs sobre a implantação e o funcionamento da Unidade de Informações Estratégicas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

Resolução nº 010/2016 - TCE/RN: Trata da concessão e do pagamento de diárias a servidores, colaboradores e colaboradores eventuais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, além de outras providências;

Resolução nº 011/2016 - TCE/RN: Regulamenta os modos de organização, composição e elaboração de documentos, procedimentos e demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como de processos de execução da despesa pública, no



âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dos seus respectivos Municípios, estabelece formas e prazos para sua apresentação ao Tribunal de Contas e dá outras providências;

Resolução nº 012/2016 - TCE/RN: Regulamenta a composição e a forma de envio das prestações de contas anuais dos Chefes dos Poderes e demais gestores dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, para fins de apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências;

Resolução nº 016/2016 - TCE/RN: Instituiu o Código de Ética dos Membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

Resolução nº 021/2016 - TCE/RN: Dispõe sobre os critérios para pagamento, em ordem cronológica, das obrigações financeiras devidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências;

Resolução nº 026/2016 - TCE/RN: Instituiu o Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

Resolução nº 030/2016 - TCE/RN: Dispõe sobre os procedimentos referentes às Declarações de Bens e Rendas a serem apresentadas pelas autoridades e servidores públicos a que aludem as Leis Federais nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e nº 8.730, de 10 de novembro de 1993 e a Lei Complementar Estadual nº 464, de 05 de janeiro de 2012, bem como sobre a forma de fiscalização dessas declarações, para fins de controle da variação patrimonial e de sinais de enriquecimento ilícito de agentes públicos.

Resolução nº 032/2016 - TCE/RN: Dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamentos nos contratos firmados no âmbito das unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências;

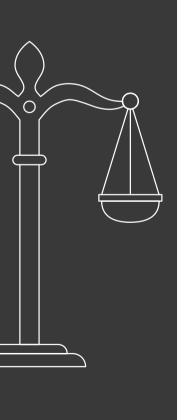
Resolução nº 034/2016 - TCE/RN: Dispõe sobre a adoção de providências necessárias à transição de governo no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências.

REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS NO CARGO DE AUDITOR

Convém trazer a lume a promoção do **primeiro concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva para o cargo de Auditor**, regido conforme regras descritas no Edital nº 1 – TCE/RN, de 11 de setembro de 2015, em decorrência do qual duas vagas disponíveis foram providas com a nomeação dos candidatos aprovados em primeiro e segundo lugar, respectivamente: Antonio Ed Souza Santana e Ana Paula de Oliveira Gomes. A realização do referido certame representa um grande marco da gestão, uma vez que se fortalece a regra constitucional do concurso público, ao passo em que também fortalece a atuação técnica e impessoal da Corte de Contas potiguar.

REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTOS DE CARGOS EFETIVOS

No ano de 2015, o TCE/RN promoveu o **concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva para cargos efetivos de nível superior**, regido



pelo Edital nº 1 – TCE/RN – SERVIDOR, de 21 de setembro de 2015, o que culminou com a nomeação e respectiva investidura de 13 candidatos regulamente aprovados para os seguintes cargos: assessor técnico de informática; Assessor Técnico Jurídico; Inspetor de Controle Externo – especialidade: Administração, Contabilidade, Direito ou Economia; Inspetor de Controle Externo – especialidade: Engenharia Civil; e Inspetor de Controle Externo – especialidade: Tecnologia da Informação.

REALIZAÇÃO DE PROGRAMA DE ESTÁGIOS

No primeiro semestre de 2015, a Presidência do TCE/RN determinou a realização de concurso para credenciamento de estagiários, contando, para tanto, com colaboração direta da **Secretaria de Controle Externo** e da **Secretaria de Administração Geral** da Corte de Contas, sendo instituída nova política de recrutamento e seleção para o programa de estágio remunerado desta Corte de Contas.

O aludido concurso teve como finalidade formar cadastro de reserva, relativo às áreas de Administração/Gestão Pública, Ciências Contábeis, Direito, Engenharia Civil e Informática, sendo convocados, ao todo, 54 estagiários aprovados no referido programa.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO – SECEX

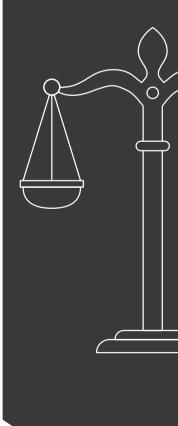
O TCE/RN dispõe de uma Secretaria de Controle Externo, vinculada à Presidência, cuja finalidade é planejar, organizar, coordenar e supervisionar as atividades dos órgãos de controle externo, necessárias ao desempenho das atribuições de controle e fiscalização a cargo do Tribunal, em consonância com o planejamento estratégico e as políticas traçadas pela gestão, além de outras que lhe forem compatíveis, conferidas por regulamento.

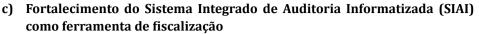
a) Reestruturação da atuação do controle externo e do Plano de Fiscalização Anual (PFA)

Sob a coordenação da SECEX, foi desenvolvida uma ação conjunta das unidades de controle externo para idealização e implantação de um novo modelo de atuação a partir de um PFA composto por 6 dimensões: I – Contas de Governo; II – Contas de Gestão; III – Atuação concomitante; IV – Fiscalizações especiais; V – Atos de pessoal; VI – Gestão de estoque processual. A nova estrutura do PFA foi aprovada por meio da **Resolução nº 017/2016-TCE**, cuja minuta foi elaborada no âmbito de tal ação conjunta.

b) Implantação da nova sistemática de contas anuais de gestão

Sob a coordenação da SECEX, foi implantada sistemática de prestação de contas anuais de gestão mediante trabalho conjunto com DAD, DAM, DAI, ICE e DIN. Após estudos para identificar boas práticas em outros Tribunais e debates, foi elaborada minuta de Resolução para prestação de contas anuais, incluindo um conjunto de diversos modelos de planilhas e relatórios para serem apresentados pelos jurisdicionados, o que culminou com a edição da **Resolução nº 012/2016-TCE** (e alterações posteriores), a qual foi apresentada aos jurisdicionados por meio de duas grandes capacitações, coordenadas pelo Corpo Técnico do TCE/RN em conjunto com a Escola de Contas. Adicionalmente, foram promovidas reuniões com equipes específicas de determinadas unidades jurisdicionadas, além de treinamentos setoriais. O trabalho para implantação das contas de gestão também envolveu o desenvolvimento e a homologação de módulo específico no Portal do Gestor, além do suporte aos jurisdicionados.





Foram idealizadas no âmbito da SECEX, suas Diretorias e Comissão Permanente do SIAI, em conjunto com a DIN, melhorias no SIAI visando otimizar a coleta de dados dos jurisdicionados com sugestões de ajustes, sanções e cadastro de jurisdicionados, as homologações dos Anexos disponíveis no Portal do Gestor (Anexos 23, 38, 40 e 42) e encaminhamento ao Pleno de minuta de Resolução, o que culminou na edição da **Resolução nº 011/2016-TCE** (e alterações posteriores), responsável por regulamentar os modos de organização, composição e elaboração de documentos, procedimentos e demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como de processos de execução da despesa pública, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dos seus respectivos Municípios, estabelecer formas e prazos para sua apresentação ao Tribunal de Contas e dar outras providências. Atualmente, a SECEX, as Diretorias de Controle Externo, a DIN e a Comissão Permanente do SIAI atuam no suporte aos jurisdicionados para envio dos dados e, com a referida ação, espera-se obter maior confiabilidade e completude dos dados enviados ao SIAI.

d) Concepção e implantação da Unidade de Informações Estratégicas para o Controle Externo (INFOCEX)

Tendo em vista o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, o Instituto Rui Barbosa - IRB e Tribunais de Contas do Brasil, ao qual aderiu o TCE/RN, bem como levando em consideração a gestão de informações estratégicas pelos Tribunais de Contas, dentre as diretrizes nacionais de controle externo, como instrumento de efetividade do controle externo, a SECEX elaborou a minuta da Resolução nº 006/2016-TCE, aprovada pelo Pleno do Tribunal, para tratar da implantação e do funcionamento da Unidade de Informações Estratégicas para o Controle Externo (INFOCEX), localizada em espaço físico próprio no 4º andar do edifício sede.

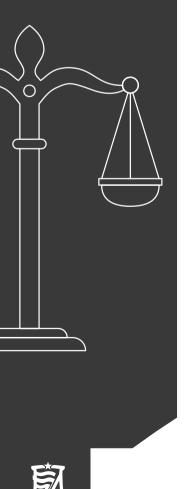
e) Elaboração das minutas das Resoluções nº 004/2016-TCE e nº 007/2016-TCE- Portal de Transparência

O Pleno do TCE/RN, diante de estudos e minutas sugeridas pela SECEX e pela Secretaria de Administração Geral (SAG), aprovou as **Resoluções nº 004/2016-TCE** e **nº 007/2016-TCE**, responsáveis por regulamentar o Portal da Transparência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, aplicável também aos jurisdicionados da Corte de Contas potiguar para fins de emissão de Certidão de Atendimento à Transparência da Gestão Fiscal.

f) Cartilha de Encerramento e Transição de Mandato e elaboração da Resolução nº 034/2016-TCE - Transição de mandatos nos Municípios

Com o objetivo de orientar os gestores públicos sobre o encerramento de seus mandatos, bem como otimizar a transição governamental, o TCE/RN publicou a cartilha "Encerramento e transição de mandato", elaborada pela SECEX, com informações e orientações importantes para os gestores que estão encerrando seus mandatos.

Além disso, a SECEX, operando diretamente junto à DAM, atuou na regulamentação dos procedimentos para transição de mandatos em Prefeituras e Câmaras de Vereadores, realizada com o fito de que sejam disciplinadas as diversas obrigações legais referentes aos gestores públicos durante o encerramento de



seus mandatos, resultando na aprovação da **Resolução nº 034/2016-TCE** pelo Pleno do Tribunal.

g) Atuação conjunta com o Ministério Público Estadual e deflagração da Operação "Implosão" em parceria com o Parquet Estadual

O TCE/RN participou da Operação Implosão, deflagrada em 15 de julho de 2016 pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte (MP/RN), destinada a desarticular ações de malversação de recursos públicos praticadas, segundo o Ministério Público, por acusados de se associarem, por meio de grupos de empresas, para cometer irregularidades em licitações e desviar recursos públicos no município de Parnamirim. As tratativas com o MP/RN para a referida operação foram realizadas pela SECEX, por designação da Presidência do TCE/RN, com participação de técnicos da ICE e da DAM. A operação ocorreu um mês após a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica que o TCE/RN firmou com o MP/RN para o compartilhamento de força de trabalho entre as duas instituições. O acordo permite a realização de atividades de controle externo de forma conjunta, compartilhando informações, sempre que o procedimento em questão se relacionar com as competências dos dois órgãos de controle.

INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO (ICE)

a) Levantamento sobre obras inacabadas e paralisadas

Por iniciativa da ICE, foi realizado o primeiro levantamento sobre obras inacabadas e paralisadas no âmbito dos Municípios potiguares. A fase inicial do levantamento foi concluída e abrangeu os 28 maiores Municípios do Estado. A segunda fase, mais abrangente, encontra-se em curso, com previsão de emissão de relatório em março de 2017.

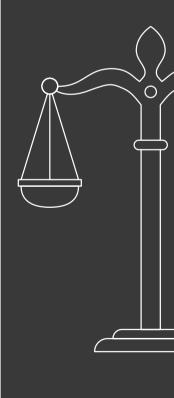
b) Atuação concomitante e cautelar, em caráter seletivo e prioritário, na ICE Conforme dados levantados de janeiro de 2015 a novembro de 2016, a ICE atuou em 06 (seis) processos em caráter seletivo e prioritário, sendo 04 (quatro) deles de iniciativa da própria Diretoria.

DIRETORIA DE DESPESA COM PESSOAL (DDP)

a) Encaminhamento dos Ofícios Circulares nº 368/2015, 369/2015 e 370/2015

Alinhado com plano estratégico do TCE/RN, especialmente a ação 2.2 do Plano de Diretrizes da DDP para o biênio 2015/2016, qual seja, "intensificar o uso dos dados recebidos pelo SIAI-DP, maximizando o potencial do sistema", foram encaminhados ofícios circulares com orientações aos jurisdicionados para apuração das eventuais inconformidades registradas a partir do SIAI-DP e outros bancos de dados.

Foram 304 ofícios expedidos para os gestores públicos do Rio Grande do Norte recomendando a apuração de possíveis irregularidades na folha de pagamento de 1.645 servidores públicos de prefeituras, câmaras municipais e órgãos da administração direta e indireta do Estado. Foi apurada, preliminarmente, nas folhas de pagamento do mês de maio de 2015, a existência de 1.255 servidores em situação de possível acumulação irregular de cargos públicos, levando-se em consideração apenas servidores com mais de dois vínculos públicos, entre eles





54 vereadores e 29 secretários municipais; 27 casos de pagamentos a pessoas que constam como falecidas no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos; e 363 servidores com mais de 70 anos, idade limite para aposentadoria compulsória do servidor público.

Como resultado, **em abril de 2016, foi realizado novo levantamento, no qual restou demonstrado que a atuação do TCE/RN apresentou resultados expressivos, com redução brusca nas inconformidades informadas,** conforme tabela abaixo:

	Antes (2015)	Depois (2016)	Redução de
Servidores com Acúmulos de cargos acima de 2 vínculos	1255	368	70,68%
Falecidos na folha de pagamento	27	0	100%
Servidores efetivos com mais de 70 anos de idade	363	73	79,89%

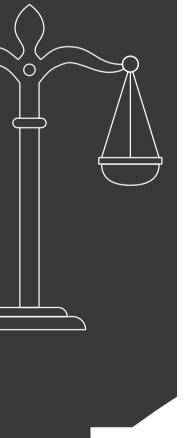
b) Representações sobre a remuneração dos Vereadores

A DDP, em conjunto com a SECEX, realizou levantamento de informações concernentes à remuneração dos parlamentares municipais, tendo sido identificadas diversas irregularidades formais e materiais nas normas que fixam remuneração dos parlamentares, as quais estavam na iminência de provocar grave lesão ao erário público, tendo em vista que passariam a entrar em vigor a partir de janeiro de 2017. Dessa forma, foram apresentadas Representações com pleitos cautelares com a consequente **abertura de 55 processos de caráter seletivo**, os quais, em sua maioria, conforme respostas das unidades jurisdicionadas – as quais se encontram em análise na DDP e poderão ensejar responsabilização face à eventual omissão do gestor – atenderam ao objetivo inicialmente proposto, pois resultaram em alteração ou revogação das normas eivadas de irregularidades.

a) Fortalecimento do SIAI-DP

A DDP intensificou a atuação junto aos jurisdicionados para os adimplementos de suas obrigações quanto ao envio das folhas de pagamento e dos quadros de pessoal ao TCE/RN por meio do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada de Despesa com Pessoal (SIAI-DP), fortalecendo, assim, as atividades de controle externo inerentes às suas atribuições legais.

b) Atuação concomitante e cautelar, em caráter seletivo e prioritário, na DDP Conforme dados levantados de janeiro de 2015 a novembro de 2016, a DDP atuou em 58 (cinquenta e oito) processos em caráter seletivo e prioritário, sendo 57 (cinquenta e sete) deles de iniciativa da própria Diretoria, dentre os quais se destacam 55 (cinquenta e cinco) Representações sobre remunerações de Vereadores de correntes de levantamento realizado no âmbito da SECEX.



DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA (DAD)

a) Implantação do processo eletrônico

Toda a equipe da DAD recebeu treinamento e já trabalha com processos eletrônicos, bem como realizou a digitalização de todo o estoque da Diretoria, cabendo aqui o registro de que o estoque físico residual contém processos que estão em fase final de análise e, por isso, não foram digitalizados.

b) Representação da Comissão de Assessoramento das Contas de Governo A DAD retomou sua participação nas contas anuais de governo, voltando a ter um representante na comissão responsável pela elaboração do relatório. Dessa forma, a participação direta na comissão de contas de governo é estratégica para a Diretoria, pois possibilita uma visão geral para avaliação macro do governo estadual.

c) Gestão de estoque processual

Realização de mutirão para emissão de análise conclusiva em 80 processos de auditorias documentais sobre as prestações de contas no âmbito do Programa Estadual de Transporte Escolar (PETERN) - ato conjunto com o Ministério Público de Contas. Convém consignar, outrossim, que a Diretoria realizou mutirões nas seguintes temáticas: convênios de saúde, pedidos de reconsideração, apuração de responsabilidade (SIAI) e análise de defesas em temas diversos.

d) Atuação concomitante e cautelar, em caráter seletivo e prioritário, na DAD Conforme dados levantados de janeiro de 2015 a novembro de 2016, a DAD atuou em 09 (nove) processos em caráter seletivo e prioritário, sendo 07 (sete) deles de iniciativa da própria Diretoria, dentre os quais se encontra 02 (dois) processos deflagrados em parceria com a DAI. Merece destaque, ainda, a deflagração de 02 (dois) processos do tipo Representação do Corpo Técnico da DAD, com medidas cautelares, mas que não tiveram a atribuição do caráter seletivo e prioritário.

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (DAI)

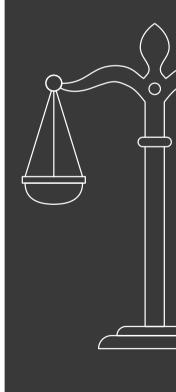
a) Redução significativa do estoque de processos na DAI: diminuindo-o em mais de 70%, comparado ao início da gestão, conforme se observa no quadro abaixo:

	(07/01/2015)	(27/10/2016)
Estoque de processos na DAI	456	116

Obs1: No período compreendido entre 01/01/2015 e 27/10/2016 entraram 667 processos e saíram 965 processos da DAI;

Obs2: A DAI estabeleceu a meta de reduzir até o final da presente gestão 50% do estoque atual, no mínimo.

b) Auditoria inédita no sistema de Regimes Próprios de Previdência Social Trata-se de Auditoria coordenada no sistema de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) de Estados, Municípios e Distrito Federal, realizada pelo Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas Estaduais que aderiram ao Acordo





de Cooperação, com o apoio da ATRICON e IRB. No TCE-RN, a auditoria está sendo realizada pela DAI e DAP. No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, foram selecionados o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e o Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Natal (NATALPREV).

c) Atuação fiscalizatória da DAI em conjunto com o Ministério Público Estadual

Em recente atuação, de caráter sigilosa, a DAI sugeriu o encaminhamento de representação ao MP/RN, em atenção à Cláusula Terceira, item 3.3, II, do Acordo de Mútua Cooperação Técnica e Compartilhamento de Força de Trabalho celebrado entre esta Corte e o MP/RN, para que o *Parquet* pudesse deflagrar as medidas cabíveis, dentre as de sua competência, acaso constatasse indícios de irregularidades.

d) Piloto de acesso às informações bancárias de jurisdicionados por meio de autoatendimento

Com o apoio da SECEX e da Presidência do Tribunal, a DAI foi a primeira unidade técnica de controle externo do TCE/RN a desenvolver a iniciativa de obter acesso às informações bancárias das contas vinculadas a jurisdicionados do Tribunal, obtendo acesso às contas bancárias do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), por meio do portal de autoatendimento do Setor Público, através da chave de acesso e senha. Atualmente, a DAI tem acesso, também, às informações bancárias das contas vinculadas à FAPERN e ao DETRAN.

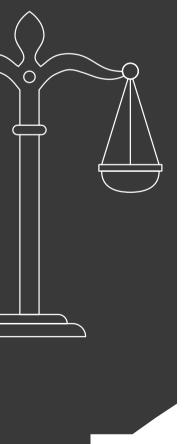
DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (DAM)

a) Estratégia de acompanhamento da despesa pública

Foi desenvolvida estratégia para acompanhamento da despesa pública, com o destaque de equipe para detectar, a partir da observação nos veículos oficiais de publicação dos jurisdicionados, a realização de despesa não informada ao TCE/RN por meio do SIAI, bem como possíveis divergências informadas, gerando relatórios de acompanhamento. Para tanto, foi desenvolvida na área restrita uma ferramenta de acompanhamento, cujos relatórios ficam disponíveis no portal do gestor, como mecanismo de comunicação eletrônica e tempestiva, a fim de impulsionar a retificação espontânea pelo gestor. Foram abertos 4.629 relatórios de acompanhamento de editais de licitação e de contratações diretas, sendo 3.170 relativos a não envio de dados. Destes, 1634 tiveram respostas dos jurisdicionados.

b) Implantação do Núcleo de Processos Eletrônicos da DAM

Com o sucesso da experiência de digitalização dos arquivos, foi montado o Núcleo de Processos Eletrônicos da DAM, projeto que tem por objetivo converter os processos físicos de fiscalização em estoque na Diretoria em eletrônicos. O resultado alcançado até o presente momento foi de aproximadamente 95% do acervo constante no estoque já está digitalizado, não sendo aberto nenhum processo novo em meio físico, o que representa um enorme avanço em termos de segurança dos processos, qualidade da gestão, bem como em economia de gastos, tendo em vista que tudo foi feito a partir da própria equipe da Diretoria.



c) Atuação concomitante e cautelar, em caráter seletivo e prioritário, na DAM Conforme dados levantados de janeiro de 2015 a novembro de 2016, a DAM atuou em 13 (treze) processos em caráter seletivo e prioritário, sendo 09 (nove) deles de iniciativa da própria Diretoria.

d) Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM é instrumento de aferição de resultados composto por indicadores finalísticos de diversas áreas de gestão, que se dispõe a evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, permitindo a correção de rumos, a reavaliação de prioridades e a consolidação do planejamento. Este trabalho pioneiro de fiscalização tem a natureza de levantamento e foi realizado em todos os municípios do Estado, aplicando-se questionário eletrônico em sete áreas de gestão, escolhidas segundo o volume orçamentário e a posição estratégica para a gestão pública, quais sejam: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em Tecnologia da Informação. O índice de resposta superou 95% do total dos municípios jurisdicionados. Como produtos principais desta ação têm-se: anuário estatístico dos municípios; Relatório de Desempenho destinado aos Prefeitos; Relatório PRISMA destinado à Alta Administração do TCE; Relatório SMART destinado a compor matriz de risco a ser utilizada pela equipe de auditoria e o site infográfico destinado à sociedade em geral.

QUANTIDADE DE PROCESSOS JULGADOS E PROCESSOS SELETIVOS E PRIORITÁRIOS INSTAURADOS NO BIÊNIO 2015/2016:

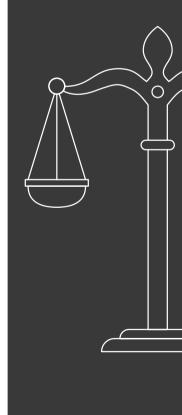
Segundo apontou o Diagnóstico Institucional - Medidas Internas de Eficiência Administrativa, elaborado pela **Assessoria de Planejamento e Gestão - APG**, no período 2011-2016 (até 10/11), foram julgados 25.280 processos, o que representa uma média anual de 4.213 processos. **Destaca-se que, no** último biênio (2015-2016), foram julgados 10.178 processos. Esse valor corresponde a, aproximadamente, 40,3% de todos os processos julgados desde 2011. A quantidade de sessões realizadas no período manteve-se estável, em torno de 170 sessões/ano (dados fornecidos pela Secretaria das Sessões, consolidados até 10 de novembro de 2016).

Oportunamente, impõe-se trazer à baila, que foram **abertos 14 processos seletivos e prioritários no ano de 2015**, ao passo em que, no ano de 2016, alcançou-se a instauração de **67 processos desta espécie, totalizando o número de 81 processos seletivos abertos.**

CONSULTORIA JURÍDICA

De início, insta destacar que o cotejo da gestão da Consultoria Jurídica, órgão integrante da estrutura organizacional do e. Tribunal de Contas do Estado, deve-se dar à luz dos limites de sua competência institucional — na forma da Lei Complementar Estadual n.º 411, de 8 de janeiro de 2010, com as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual n.º 464, de 5 de janeiro de 2012 —, consolidada em seu Regulamento, aprovado pela Resolução n.º 009, de 23 de junho de 2015.

Como se observa, a competência da Consultoria Jurídica compreende atribuições de assessoramento jurídico — *notadamente* —, apoio e representação do Tribunal de Contas do Estado e as suas Autoridades, sem prejuízo das funções da Procuradoria-Geral





do Estado, não lhe competindo atribuições de ordenação de despesa ou a arrecadação de receitas públicas.

Dentro do contexto de tal competência, a Consultoria Jurídica e no âmbito do seu Planejamento da Iniciativa Estratégica de ELABORAR E DESENVOLVER PROJETOS QUE PROMOVAM A DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS E DE INFORMAÇÕES RELEVANTES AO BOM DESEMPENHO DOS GESTORES PÚBLICOS, submeteu à elevada consideração da Presidência da Corte e dos demais Conselheiros a proposta de edição do Regulamento da Consultoria Jurídica, ao final aprovado pela Resolução nº 09/2015-TCE, de 23 de junho de 2015, para melhor definir sua competência, organização — nesta compreendida a criação de seu núcleo de contencioso —, atribuições de seus integrantes, e a racionalização dos procedimentos para a solicitação de pareceres e manifestações deste órgão, em licitações e processos administrativos em geral, com destaque para os casos fundados em idêntica controvérsia ou questão de Direito, do qual resultaram a edição de enunciados de entendimento consolidado.

Relativamente à elaboração de estudos para subsidiar a deflagração de processo legislativo para ampliar a competência da Consultoria Jurídica e ampliar as atribuições do cargo de Assessor Técnico Jurídico, **notadamente para as atribuições relativas ao contencioso judicial**, insta assinalar que tal iniciativa sofreu suspensão, notadamente em face da conveniência de se aguardar a conclusão da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 214, de 2003, que, dentre outras alterações ao texto constitucional, pretende acrescer ao art. 71 da Carta Magna, um parágrafo quinto nos seguintes termos:

"(...)

§ 5º A representação judicial e extrajudicial do Tribunal de Contas da União, na defesa de suas competências, assim como sua consultoria e assessoramento jurídico, serão exercidos por seus advogados, organizados em carreira nos termos do art. 132." (NR)

Semelhante modificação à Constituição Federal reclamaria adequação da Legislação Estadual, em face da simetria obrigatória de que trata a Carta Magna, arts. 25 e 75, o que reforça a conveniência de se esperar o final da tramitação da PEC 214/2003.

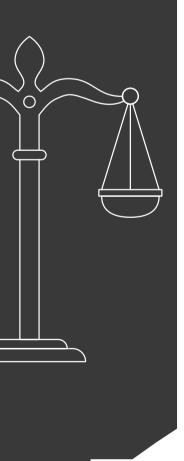
Ainda assim, a atuação da Consultoria Jurídica em apoio à edição de manifestações aptas a subsidiar pronunciamentos em processos do contencioso judicial, tais como os relativos a ações populares, mandados de segurança, ações cautelares ou de procedimento ordinário, foi significativa, especialmente no ano de 2016, em face das impugnações à confecção da lista de que trata a Lei Complementar n.º 64, de 1990, art. 1º, I, "g", com a redação da Lei Complementar nº 135, de 2010.

Anota-se que, mediante consulta ao sistema de controle de processos e documentos com tramitação eletrônica, registra-se, em 1º de dezembro de 2016, o número de 74 processos para acompanhamento, não contados aqueles apensados e os controlados em processos autuados de forma física.

A Consultoria Jurídica teve, ainda, a oportunidade de subsidiar a instrução de processos administrativos.

No âmbito do seu Planejamento da Iniciativa Estratégica de ELABORAR E DESENVOLVER PROJETOS QUE PROMOVAM A DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS E DE INFORMAÇÕES RELEVANTES AO BOM DESEMPENHO DOS GESTORES PÚBLICOS, relativos ao aprimoramento da cobrança¹ dos créditos representa-

¹ Gestão da cobrança de créditos na fase anterior ao envio ao MPjTCE; estudo para subsidiar projeto de consolidação das dívidas, por responsável, com vista à identificação dos maiores devedores de multas e de créditos referentes a ressarcimento ao erário; estudo para subsidiar projeto de elaboração de listas de devedores; estudo de proposta de divulgação da lista de devedores, mediante consulta por parâmetros, estudo para subsidiar projeto de protesto dos créditos constituídos pelo TCE, antes do envio do processo ao MPjTCE.



dos por títulos executivos constituídos por decisões do Tribunal de Contas, inclusive mediante protesto, a Consultoria Jurídica submeteu à elevada consideração da Presidência da Corte, demais Conselheiros e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a proposta de edição da regulamentação da execução das decisões proferidas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que imponham multa e/ou ressarcimento ao erário, aprovada pela Resolução 13, de 23 de 24 setembro de 2015.

De igual modo, a Consultoria Jurídica propôs à consideração do eminente Conselheiro Presidente proposta de expedição de Ofício a Sua Excelência o Senhor Desembargador Corregedor do e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, com vistas à edição Provimento autorizando os Tabeliães de Protesto do Estado do Rio Grande do Norte a receber, para protesto, as decisões dos Tribunais de Contas, do qual resultou o Provimento nº 143/2016-CGJ, que serviu de amparo legal para a ulterior celebração de Termo de Cooperação Técnica entre o e. Tribunal de Contas do Estado e o IEPTB/RN – Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil, seção do Rio Grande do Norte, com o escopo de propiciar a remessa a protesto de decisões proferidas pela Corte de Contas, com eficácia de título executivo.

Anota-se, por oportuno, o merecido destaque da atuação da Diretoria de Informática desta Corte de Contas, de cuja excelência funcional resultou num moderno sistema para atualização de cálculos segundo os critérios legais e para o controle de recolhimentos de recursos ao Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento, com funcionalidades próprias para a quitação, parcelamento automático e mesmo encaminhamento de créditos para protesto.

Quanto à iniciativa Estratégica ORGANIZAR A JURISPRUDÊNCIA E ATUALIZAR A LEGISLAÇÃO PRÓPRIA DO TCE não houve o desenvolvimento de atividades desta ordem no âmbito da Consultoria Jurídica, o que se afirma sem prejuízo de destacar a atuação dos demais órgãos da Corte, notadamente a Chefia de Gabinete da Presidência, sempre diligente quanto à atualização da legislação do e. Tribunal de Contas do Estado.

No que tange à iniciativa Estratégica AUMENTAR A SATISFAÇÃO DOS SERVIDORES COM O PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO OFERECIDO, a Consultoria Jurídica endereçou proposta de realização de cursos e autorizou a participação de seus integrantes nos cursos realizados.

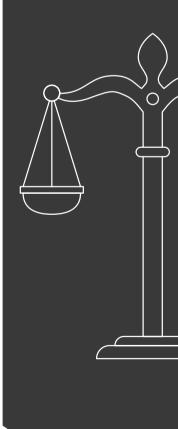
Relativamente aos pareceres e manifestações a respeito de questões jurídicas suscitadas, a Consultoria Jurídica funcionou nos casos previstos na Lei e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, com atuação ordinária em processos administrativos e de controle externo, sempre buscando submeter ao crivo das eminentes Autoridades assessoradas opiniões ajustadas aos entendimentos correntes dos Tribunais Superiores e das Cortes de Contas.

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

A Secretaria de Administração Geral (SAG), responsável pela gestão administrativa desta Corte de Contas, tem como atribuições a implementação, o monitoramento e a avaliação de atividades da administração orçamentária, financeira, patrimonial e operacional das áreas de recursos humanos, de aquisição de bens e materiais, e de contratações de serviços, com vistas a dar apoio ao TCE/RN a alcançar sua missão, em consonância com o Planejamento Estratégico e as diretrizes operacionais estabelecidas pela Presidência.

Distribuição da força de trabalho

Inicialmente a Secretaria de Administração Geral direcionou seus esforços para a melhor distribuição da força de trabalho e apoio à Presidência na constituição das equipes central e setoriais da instituição. A atual força de trabalho à disposição do Tribunal de





Contas totaliza 520 (quinhentas e vinte) pessoas, distribuídas conforme se apresenta no quadro abaixo:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE	
Servidores Efetivos	245	
Servidores Requisitados	66	
Servidores com Cargo em Comissão sem vínculo	91	
Estagiários	54	
Funcionários Terceirizados	55	
TOTAL	511	

Dados de Novembro/2016.

A repartição dos cargos em comissão está assim distribuída:

CARGOS EM COMISSÃO	QUANTIDADE	
Servidores Efetivos	35	
Servidores Requisitados	10	
Servidores sem vínculo	91	
TOTAL	136	

Dados de Novembro/2016.

Implantação do sistema registro de ponto

A concepção do sistema de registro de ponto aconteceu a partir de reuniões gerenciais entre os Secretários e o Consultor Jurídico com os diretores e coordenadores de área, resultando na edição da Resolução n° 001/2015 do TCE, que disciplina o expediente, a jornada de trabalho, o registro, a dispensa e a ausência de frequência do servidor, abordando também a fixação de Banco de Horas.

O sistema de registro de ponto evoluiu com a implantação do sistema de ponto biométrico, que utiliza a impressão digital como "assinatura" do servidor no mecanismo de identificação, tornando o processo de entrada e saída do seu trabalho mais rápido e eficiente.

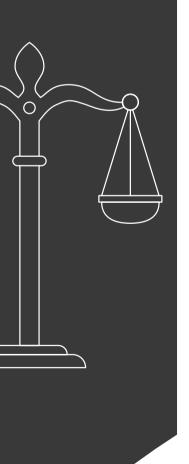
Gestão orçamentária

A Secretaria de Administração Geral acompanhou com regularidade a execução orçamentária e financeira do Tribunal de Contas, além de monitorar os repasses duodecimais feitos pelo Governo do Estado, que, em razão da crise financeira, deixaram de ser repassados com a regularidade e nos valores devidos, o que exigiu grandes esforços internos e discussões técnicas com servidores de todos os poderes e órgãos, de modo que essa situação não comprometesse a execução orçamentária e financeira deste Tribunal.

A Secretaria de Administração Geral apoiou a equipe do Tribunal nos estudos para elaboração do Plano Plurianual pela SEPLAN/RN e ações acerca das limitações de empenho e de movimentação financeira promovida pelo Poder Executivo em razão das sucessivas frustrações de receita do Orçamento de 2015 e 2016, com vistas a dar cumprimento às Notas Técnicas emitidas pela SEPLAN.

Plano de implantação da Nova Contabilidade

A implantação de um "Novo de Modelo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público" tem como objetivo convergir às práticas de contabilidade vigentes aos padrões estabelecidos nas Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. O objetivo imediato



é criar condições para a consolidação das contas nacionais mediante a confecção do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), baseado em procedimentos e registros padronizados utilizáveis em toda a federação, nos moldes previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No âmbito do TCE/RN, a Secretária Geral tomou as seguintes providências: (i) designou uma servidora responsável pelo setor contábil do TCE/RN; (ii) constituiu uma nova Comissão com o objetivo de implantar as novas normas de contabilidade aplicada ao setor público, por meio da Portaria nº 137/2015-GP/TCE, (alterada pela Portaria nº 340/2015-GP/TCE), composta por 4 (quatro) novos servidores, cujos trabalhos estão sendo coordenados diretamente pela Secretária Geral, e já resultaram na confecção de um plano de implementação; e (iii) instituiu um grupo de estudo que através de encontros semanais vem desenvolvendo de forma positiva esse projeto.

Portal da Transparência

Coube à Secretária Geral, desde os trabalhos de orientação à Diretoria de Informática quanto ao entendimento da legislação e informações que deveriam ser apresentadas nas consultas ao sistema de transparência do portal do TCE/RN.

Por meio do Sistema de Transparência do Portal, a disponibilização de informações relativas à política fiscal permite ao cidadão o acesso às informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira deste Tribunal. O Portal objetiva prover a ampla divulgação de informações detalhadas acerca do Orçamento, Gestão Fiscal, Receitas, Despesas, Gestão de Pessoal, Licitações e Contratos do Tribunal de Contas do Estado por intermédio da disponibilização em meio eletrônico que permita amplo acesso público na rede mundial de computadores (internet).

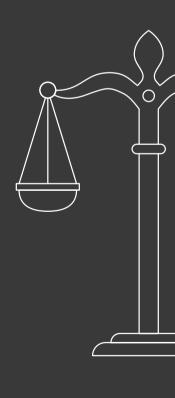
Manutenção do Prédio Sede do TCE/RN

No que concerne ao Setor Técnico de Manutenção, em síntese, é possível aduzir que, no decorrer do interstício em apreço, foram realizadas uma série de melhorias nas diversas áreas do edifício sede deste Tribunal de Contas, sob a supervisão da citada unidade administrativa. Dentre as atividades realizadas pelo Setor Técnico de Manutenção, destacam-se:

- Reforma na Diretoria de Assuntos Municipais;
- Reforma na Diretoria de Expediente;
- Instalações para a implantação do Núcleo de Informação Estratégica;
- Reforma da sala de aula da Escola de Contas, com tratamento acústico no teto e paredes;
- Instalação das catracas eletrônicas.

Implantação do Processo Eletrônico quanto aos Processos Administrativos

A implantação do processo eletrônico no âmbito administrativo possibilitou que as tramitações dos processos ocorressem de forma mais ágil e eficiente. Foi capaz de gerar uma economia considerável no consumo de material de expediente, um ambiente de trabalho desobstruído de processos em papel, além de viabilizar um controle mais efetivo na observância da ordem cronológica dos pagamentos.



DIRETORIA DE ATOS E EXECUÇÕES

A Diretoria de Atos e Execuções recebeu novas atribuições, especialmente ligadas à execução das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado, em conformidade com o disposto na **Resolução nº 013/2015 - TCE/RN**.

No início de 2015, a DAE contava com um estoque de processos da ordem de aproximadamente 4.200 (quatro mil e duzentos) processos. Atualmente, restam pendentes de execução apenas aproximadamente 80 (oitenta) processos do estoque inicial, ou seja, foram executados, aproximadamente, 98% (noventa e oito por cento) dos processos pendentes de execução.

Ademais, procedeu à unificação 04 (quatro) subsetores que realizavam atividades semelhantes, quais sejam, as Divisões de Governo e Administração Indireta (DAE_SGE), Municípios (DAE_SPM), Câmaras Municipais (DAE_SCM) e Triagem (DAE_TRIAG), no subsetor de expedições de atos processuais (DAE_EXP).

De tal unificação, decorreu notável melhoria nas atividades de controle de prazos processuais, emissão de certidões, juntada e certificação de documentos, juntada de avisos de recebimento de comunicações processuais enviadas pelos correios e publicações editalícias, conferindo, dessa maneira, mais agilidade ao trâmite processual.

Instituiu-se o **Portal do Responsável**, ferramenta que permite à parte no processo identificada como Responsável obter a relação de todos os seus débitos no âmbito desta Corte de Contas, bem como imprimir o boleto bancário para a quitação automática da respectiva multa que lhe foi imputada. Além disso, foi implantado o **Cadastro Informativo de Créditos não Quitados**.

Convém ressaltar, que se encontra na fase final de implantação a ferramenta que possibilitará a cobrança de créditos deste Tribunal, notadamente aqueles representados em títulos executivos, mediante protesto. Para tanto, a Presidência desta Corte de Contas celebrou Termo de Cooperação Técnica com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil, Seção do Estado do Rio Grande do Norte – IEPTB/RN.

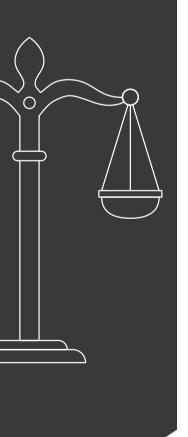
Por fim, foram implantadas melhorias na forma de divulgação da Lista de Gestores informada à Justiça Eleitoral, popularmente conhecida como "Lista da Lei da Ficha Limpa", de sorte que se adotou, quanto às eleições de 2016, o formato eletrônico para sua divulgação, com atualização simultânea no sítio eletrônico desta Corte de Contas, até o último dia do prazo estabelecido pelo Superior Tribunal Eleitoral (15/08/2016), conferido, assim, um amplo controle social de à referida atuação do controle externo.

DIRETORIA DE EXPEDIENTE

No setor de atendimento ao público e protocolo, houve considerável redução de processos e documentos, com envio imediato da documentação entregue ao setor de destino. Ademais, em razão da atuação conjunta com a Corregedoria, extingui-se o estoque de processos e documentos que se encontravam na Diretoria de Expediente sem providência aparente ou diligência a ser realizada.

O setor de digitalização trabalhou em conjunto com a Diretoria de Atos e Execuções, reduzindo em mais de 90% (noventa por cento) o estoque de processos a executar ou em execução.

A Divisão de Controle e Entrega de Documentos promoveu a extinção do arquivo de documentos físicos com a digitalização de todo o acervo de guias de remessa de processos remanescentes de 1999 até hoje. Além disso, realizou parceira com o Setor de Transportes



da Diretoria de Administração Geral para o envio de processos à origem durante as viagens do corpo técnico do Tribunal para a realização de inspeções, diminuindo, assim, os custos da entrega e contribuindo para a manutenção do baixo nível do estoque.

OUVIDORIA DE CONTAS

Ao longo do biênio abrangido entre 2015 e 2016, a Ouvidoria de Contas se destinou ao seu Planejamento e efetivação dos objetivos definidos com a Assessoria de Planejamento e Gestão, através do desenvolvimento das atividades abaixo relatadas por meio de explanação e alguns demonstrativos ilustrativos:

Ações de combate a pequenas corrupções

Nesse primeiro ano do biênio, o destaque foi para ações de combate a pequenas corrupções, como forma de corrigir maus hábitos cotidianos, os quais muitas vezes ganham espaço no dia-a-dia do brasileiro. A campanha foi criada pela Controladoria Geral da União (CGU) e mensalmente foi possível ver a divulgação de "tags anticorrupção" no site do Tribunal de Contas. Alguns temas foram destaque, tais como: apresentar atestado médico falso; falsificar carteira de estudante; furar a fila; bater ponto pelo colega de trabalho; roubar TV a cabo; tentar subornar o guarda para evitar multas e não dar nota fiscal.

Projeto Sexta de Contas

A Ouvidoria de Contas iniciou no ano de 2016 o Projeto educativo denominado "Sexta de Contas", em parceria com a Escola de Contas.

O projeto, que tem como principal foco orientar o cidadão sobre questões relacionadas às atribuições do Tribunal de Contas e sua atuação, conta com palestras informais, realizadas na própria instituição, periodicamente, em uma sexta do mês, para o público em geral.

Contando Idéias

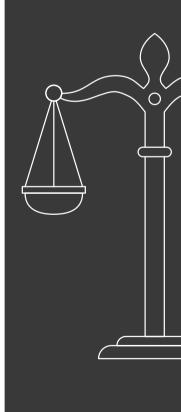
Um programa que visa promover a participação dos servidores nas iniciativas de inovação, além de reconhecer talentos e a criatividade dos participantes.

Dentre os objetivos do *Contando Ideias*, estão: fazer com que o servidor participe do processo de inovação e aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Tribunal; obter melhorias qualitativas no TCE/RN; dar visibilidade e estimular outros Tribunais de Contas a fomentar tal iniciativa.

Primeiramente, o projeto é destinado apenas aos servidores do Tribunal de Contas. Os participantes poderão dar sugestões que contribuam para o melhoramento, alteração, criação e inovação dos processos; propor soluções que beneficiem o TCE/RN e/ou Jurisdicionado; que melhore a qualidade do trabalho individual ou em equipe; dentre outras propostas. A idéia deve sempre indicar o que deve ser melhorado, como deve ser melhorado e o quão benéfico será a proposta para o Tribunal.

CORREGEDORIA

Segundo calendário de correições apresentado no início do biênio, a Corregedoria realizou todas as correições previstas, nas seguintes diretorias: DAD, DAI, DAM, ICE, DDP, DE, Secretaria das Sessões (Pleno, 1ª e 2ª Câmaras), DAP e DAE. Além das correições realizadas



nas diretorias, também teve início correições nos gabinetes de alguns Conselheiros, escolhidos de acordo com o estoque processual verificado.

Foi aprovada a Resolução nº 05/2015-TCE, a qual aprovou o Provimento nº 01/2015 - CORREG/TCE, que regulamentou procedimentos de envio e recebimento de processos, com o escopo de solucionar problemas há tempos verificados na tramitação de processo no âmbito do TCE. Ademais, foi elaborada minuta de provimento que trata da tramitação e manseio de processos de caráter sigiloso. A referida minuta foi submetida à análise da Consultoria Jurídica do TCE, que sugeriu modificações. Atualmente, a Corregedoria está finalizado uma nova minuta.

COMISSÃO PERMANENTE DE CONTROLE INTERNO - CPCI

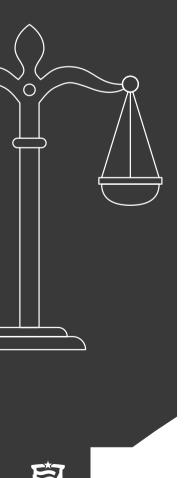
A Comissão Permanente de Controle Interno, prevista no Art. 67, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/RN, aprovado pela Resolução nº 009/2012 – TCE, tendo por escopo zelar pela eficácia da Administração, assegurando o cumprimento dos preceitos normativos e a eficiente aplicação dos recursos públicos, contribuindo para o fortalecimento e otimização dos resultados da gestão, apresenta os principais avanços em que o Controle Interno do TCE/RN esteve envolvido no biênio 2015/2016, os quais são abaixo descritos.

Primeiramente, a CPCI transformou-se em um importante canal de difusão de informações e de práticas de controle interno, contando com inúmeras reuniões com outros controles internos do RN, do TCE/MT e do TCE/PB. Nesses encontros, são repassadas apresentações em slides, informações e materiais acerca das boas práticas de controle interno adotados pela CPCI, com o intuito de fortalecer a atuação no serviço público, de modo preventivo e orientativo. Acrescente-se que a CPCI, durante 2015 e 2016, recebeu diversas visitas de técnicos responsáveis por Controle Interno, sempre com diálogos, contribuições mútuas, conhecimentos trocados e propostas de agendamento de atividades em comum.

Outro ponto de destaque é que a CPCI, inicialmente, promoveu a juntada de pareceres conclusivos aos processos que foram encaminhados pela Administração do TCE, com a finalidade de corrigir falhas e procedimentos equivocados, que poderiam produzir algum dano material imediato. Posteriormente, este Controle Interno passou a analisar com maior profundidade os processos, apontando também irregularidades formais e de organização dos processos e atos administrativos, sugerindo mudanças em procedimentos e na própria instrução dos processos, compatibilizando-os com os normativos que regulamentam as diversas matérias envolvidas. Desta forma, a análise dos processos volta-se para subsidiar a elaboração das OCIs. Acentue-se que essas novas atividades desenvolvidas por este Controle Interno são impossíveis de serem aferidas por uma tabela de entrada e saída de processos.

Doutra banda, em virtude das determinações legais advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal e das próprias Resoluções do TCE/RN, a Presidente da CPCI assumiu o papel de agente responsável pelo processo de ratificação dos dados constantes do Relatório de Gestão Fiscal do TCE/RN, assinando-o quadrimestralmente. Reforce-se que o RGF é elaborado pelos Setores da Secretaria de Administração Geral do TCE/RN que o envia à Comissão de Controle Interno para análise ao final de cada quadrimestre, fazendo a análise de seus dados, por amostragem, conferindo a veracidade de alguns registros contábeis.

Outro ponto de destaque é que a implantação do processo administrativo eletrônico no âmbito interno do TCE/RN foi uma atividade encampada pela DAG, por meio de seu Diretor, que contou com a colaboração de alguns setores, inclusive com a orientação e participação da CPCI. Assim, o Controle Interno atuou massivamente na formatação da padronização de vários procedimentos administrativos internos, consubstanciando-se em OCIs, bem como em modelos de peças a serem utilizados pelos setores administrativos.



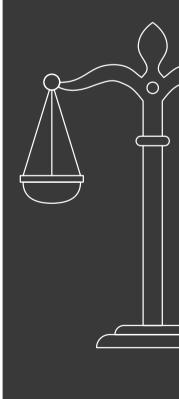
ESCOLA DE CONTAS

As atividades desenvolvidas pela Escola de Contas, no biênio 2015/2016, na gestão do Diretor Conselheiro Tarcísio Costa, estando como Presidente do TCE/RN o Conselheiro Carlos Thompson da Costa Fernandes, evidenciam:

- a) INCREMENTO SIGNIFICATIVO DAS CAPACITAÇÕES REALIZADAS, especialmente quanto à capacitação interna (número de eventos e participação de servidores) além da qualidade e pertinência da oferta, face ao desempenho finalístico do órgão.
- b) AMPLIAÇÃO DA OFERTA SISTEMÁTICA (MENSAL) para capacitação dos servidores, por meio do Plano de Formação e Capacitação do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte
- c) PLANO ANUAL DE CAPACITAÇÃO- PAC/2016, (forte conexão da capacitação do funcionário com a sua promoção/ascensão funcional e a inclusão de programação específica para os membros) Portaria Nº 398/ 2015, GP/TCE e publicação no Diário Eletrônico Nº 1544, em 30 de dezembro de 2015.

INTERIORIZAÇÃO DAS AÇÕES DE CAPACITAÇÃO PARA OS JURISDICIONADOS – ESCOLA ITINERANTE - realização de eventos nos municípios polos das várias regiões do Estado.

- **d) AMPLIAÇÃO DAS PARCERIAS**, por meio de acordos com instituições para cooperação, intercâmbio de experiências, informações e de tecnologias.
- e) ESTÍMULO AO CONTROLE SOCIAL EM PARCERIA COM A OUVIDORIA DE CONTAS, incluindo o redimensionamento do Projeto "CIDADANIA RESPONSÁVEL/ CONTROLA CIDADÃO".



Síntese das capacitações do biênio 2015-2016

Total de horas/aula - 1.798

Eventos		Total de eventos	Servidores (participantes)	Jurisdicionados (participantes)
Capacitações para Servidores do TCE/RN	Realizadas pela Escola de Contas	43	1.319	-
	Realizadas em parceria com o RN Sustentável	31	135	-
Subtotal		74	1.454	-
Capacitações para Jurisdicionados	Realizadas pela Escola de Contas / Parceiros	30	-	3.718
Subtotal		30	-	3.718
Total		104	1.454	3.718
Total de participantes		5.172		

DIRETORIA DE INFORMÁTICA

Vale ressaltar, dentre os sistemas desenvolvidos pela Diretoria de Informática do TCE/RN no biênio de 2015/2016, os quais geram repercussão e melhor qualidade de trabalho tanto para a área fim como a área meio do Tribunal, os seguintes:

1. Criação do novo Portal da Transparência - TCE (PORTAL2015):

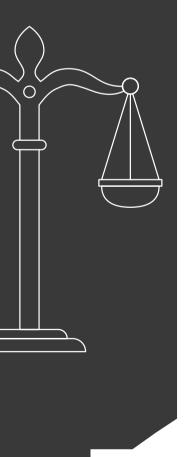
Foi criado um projeto para desenvolver um novo portal da transparência, mais acessível, de fácil entendimento e com informações atualizadas sobre o TCE-RN. O novo portal desenvolvido possui consultas dinâmicas com filtros, possibilidade de exportar para planilhas eletrônicas, além de detalhes sobre as informações de licitações, empenhos, pagamentos, contratos, despesa com pessoal, dentre outras informações.

2. Sistema de Registro de Preços (SISREG):

Objetivando realizar o cadastro de registros de preços, bem como o seu controle, foi criado um projeto para desenvolver um sistema que armazene e controle os preços e organize o fluxo dos processos desta atividade.

3. Criação do Alerta Eletrônico:

Um dos principais sistemas desenvolvidos nesta gestão, o alerta eletrônico é um sistema que gerencia o processo de alertas a serem enviados aos jurisdicionados, sobre suas contas, tornando o processo de criação, envio e monitoramento fácil e sistemático, além de tornar o próprio documento de alerta, um documento eletrônico.



4. Dados Abertos:

O portal da transparência, agora, possui a novidade de permitir exportar dados dos empenhos e licitações utilizando o mecanismo chamado: "Dados Abertos". Este mecanismo permite a disponibilização desses dados em uma linguagem de código aberto que pode ser utilizada por qualquer sistema externo, permitindo que outros sites usem os dados do TCE para gerar relatórios e fazer análises comparativas.

5. Eu Fiscalizo TCE-RN:

Para atender ao pedido da **Ouvidora de Contas**, a Diretoria de Informática desenvolveu um sistema que objetiva permitir ao cidadão acompanhar as obras, editais e compras realizadas pelos gestores de seu município, promovendo a transparência e o controle social. O cidadão também pode realizar denúncias através deste aplicativo que funciona nos celulares e navegadores de internet. A ideia deste sistema foi ganhadora do prêmio do Hackathon 2015.

6. Protesto Eletrônico:

Para automatizar e tornar mais seguro e efetivo o controle de emissão de dívidas para proteste, foi desenvolvido o sistema de Protesto Eletrônico, o qual objetiva ampliar as funcionalidades do processo eletrônico e o sistema de acompanhamento de decisões e execuções usados pelo TCE-RN, para que esses possam inscrever multas devidas em protesto de forma eletrônica no cartório, com acompanhamento e controlo do fluxo processual desses protestos.

7. Implantação da catraca com biometria:

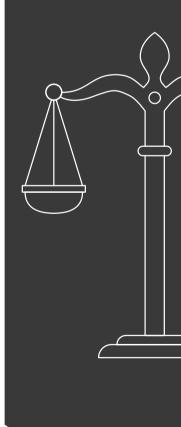
Para atender ao pedido da Secretaria Geral e da Presidência, e as resoluções que tratam do acesso ao TCE-RN e do ponto dos servidores (**Resolução nº 001/2015-TCE/RN**), foi criado um projeto objetivando a aquisição de equipamentos de leitura biométrica para o registro de ponto e a restrição de acesso físico ao TCE-RN, através do uso de uma catraca. Este projeto, além da aquisição e implantação dos equipamentos, contemplou a adaptação e o desenvolvimento das ferramentas para realizar a integração entre os equipamentos adquiridos e o atual sistema de ponto usado pelo TCE-RN. Os sistemas de ponto eletrônico e da catraca biométrica encontram-se, hoje, integrados e em pleno funcionamento.

8. Sistema para Controle da Ordem Cronológica de Pagamento:

Para auxiliar o setor financeiro, contábil e fiscal do TCE-RN, foi desenvolvida uma ferramenta que controla o fluxo de pagamentos realizados pelo TCE-RN de modo que este fluxo siga estritamente o que foi determinado pela **Resolução nº 021/2016-TCE/RN**, que regulamenta a forma como a ordem cronológica de pagamentos deve ser cumprida no TCE-RN.

9. Implantação do Portal Eletrônico do Cidadão (E-SIC)

Para atender à necessidade apontada pela **Ouvidoria de Contas do TCE-RN**, a Diretoria de Informática adaptou o sistema E-SIC, sistema de código aberto disponível no portal do software público, para servir como o portal do cidadão do TCE-RN. Este portal permite ao cidadão se comunicar de forma mais eficiente com o TCE-RN, por meio dos canais de comunicação com a ouvidoria, tendo o controle do status do pedido por parte do requisitante e da ouvidoria.



10. SIAI

Este ano, a Diretoria de Informática realizou diversas ações para melhorar a recepção dos dados feita pelo sistema SIAI. Estas melhoras foram desenvolvidas em módulos, como especificadas abaixo:

- SIAI Fiscal 2016

A Diretoria de Informática, este ano, desenvolveu uma nova versão para a coleta de dados do SIAI para o ano de 2016, com os dados integrados e uma base preparada para melhor atender às novas mudanças exigidas pela STN e pelo corpo técnico do TCE-RN.

- SIAI Contas de Gestão 2016

A Diretoria de Informática, este ano, desenvolveu um sistema de coleta e recepção dos dados relacionados às contas de gestão, forma integrada, na nova versão do SIAI.

- SIAI Contas de Governo 2016

A Diretoria de Informática, este ano, desenvolveu um sistema de coleta e recepção dos dados relacionados às contas de governo, forma integrada, na nova versão do SIAI.

- SIAI Portal do Gestor

Foi desenvolvido um novo portal para o gestor poder enviar os dados requeridos pelo SIAI Fiscal, Contas de Gestão, Governo e Créditos suplementares. Este portal teve a inovação do preenchimento on-line dos anexos eventuais (Anexos 23, 38, 40 e 42).

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL

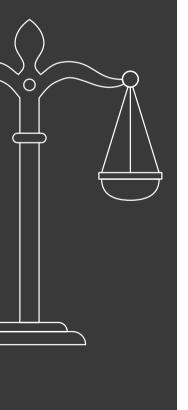
Numa visão genérica, pode-se aduzir que a DAG tem por finalidade planejar, coordenar, supervisionar e executar as unidades setoriais que lhe são subordinadas, além de outras que lhe forem compatíveis, devidamente conferidas por regulamento, conforme preceitua o art. 9º, *caput*, da LC 411/2010.

Segundo o parágrafo único do art. 9º da LC 411/2010, a DAG é composta de 09 (nove) unidades setoriais, cada uma delas com atribuições próprias, quais sejam:

- a) Setor Pessoal;
- b) Setor Financeiro:
- c) Setor de Contabilidade:
- d) Setor de Folha de Pagamento;
- e) Setor de Compras, Material e Patrimônio;
- f) Setor de Transporte;
- g) Almoxarifado;
- h) Arquivo;
- Setor Técnico de Manutenção.

Além dos setores acima elencados, os quais foram formalmente criados pela legislação em comento, outros 03 (três) setores se encontram subordinados a esta Diretoria, não obstante a ausência de disciplina jurídica própria. São eles:

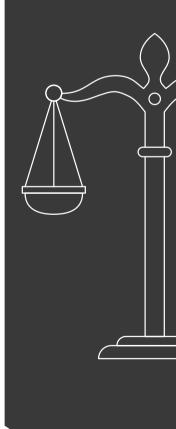
- j) Setor de Contratos;
- k) Setor de Estágio; e



l) Recepção.

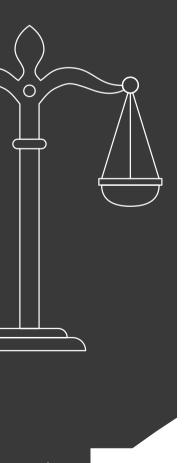
Destarte, importa, nesse instante, trazer à baila os aspectos mais relevantes que nortearam as atividades encabeçadas por da Diretoria, durante o atual biênio 2015-2016:

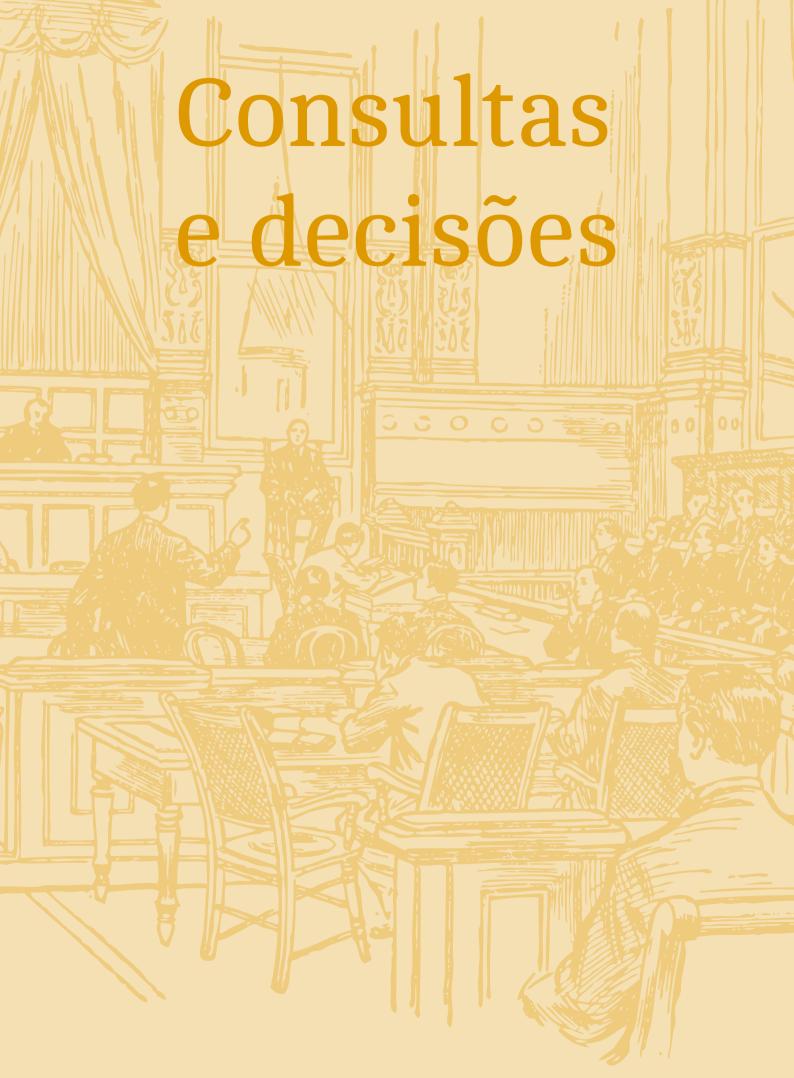
- Estudos voltados à elaboração de projeto de Resolução destinado ao tratamento da gestão documental no âmbito do TCE/RN, bem como o desenvolvimento de Termo de Referência para contratação de empresa para realizar a gestão documental do Arquivo Geral do TCE/RN;
- 2. Implementação do Processo Eletrônico Administrativo;
- 3. Implementação do Sistema de Pagamento de Credores por Ordem Cronológica;
- 4. Padronização de procedimentos e fluxos processuais em diversos processos, em especial aqueles próprios do Setor Pessoal;
- 5. Regularização da situação do controle de férias dos servidores;
- 6. Implementação do processo de inventário dos bens do TCE/RN;
- Implementação do gerenciamento informatizado das Atas de Registro de Preços do TCE/RN;
- 8. Início do procedimento de modernização da frota de veículos do TCE/RN, com a alienação de 10 (dez) veículos antigos deste Tribunal de Contas, através de leilão promovido pela Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos;
- 9. Estruturação do Setor de Contabilidade e Setor de Contratos;
- 10. Triagem e descarte de documentos do Setor de Arquivo Geral;
- Melhoria no acompanhamento das cessões de servidores do TCE/RN, com o reembolso, até setembro/2016, de R\$ 857.952,19 (oitocentos e cinquenta e sete mil, novecentos e cinquenta e dois reais e dezenove centavos) aos cofres do Tribunal;
- 12. Cadastramento e gerenciamento dos novos estagiários do TCE/RN;
- Coordenação local do Censo Cadastral Previdenciário/2015 dos servidores ativos, segurados e dependentes, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Estado do Rio Grande do Norte;
- 14. Reformas, ampliações e instalações das seguintes unidades administrativas:
 - a) Diretoria de Administração Municipal DAM;
 - b) Diretoria de Expediente DE;
 - c) Sala dos Policiais;
 - d) Sala de Aula da Escola de Contas tratamento acústico;
 - e) Banheiro para o restaurante construção;
 - f) Instalação de novas coifas e exaustor para o restaurante;
 - g) Pintura geral do prédio sede do TCE/RN;
- 15. Encaminhamento à CONJU de minuta de Portaria de regulamentação de férias dos servidores do TCE/RN;
- Implementação da vinculação do sistema de RH do Setor de Pessoal com o sistema de controle de frequência, automatizando os registros de férias, licenças e afastamentos dos servidores;
- 17. Solicitação de vistoria aos órgãos competentes quanto ao combate ao mosquito da Dengue;
- 18. Providências para a regularização de 04 (quatro) veículos doados à SEARH que ainda estão no nome do TCE/RN;
- 19. Regularização de pendências de multas dos veículos do TCE/RN, com a consequente cobrança aos motoristas responsáveis pelas infrações que ensejaram tais encargos financeiros;
- 20. Abertura de processo para a contratação de serviço de avaliação técnico-profissional sobre problema do revestimento cerâmico do prédio do TCE/RN;





- 21. Abertura de processo para a aquisição de mobiliário para diversos setores do TCE/RN;
- 22. Abertura de processo para descarte de material inservível do TCE/RN (móveis e equipamentos);
- 23. Implementação da nova política de concessão dos Auxílios Alimentação e Saúde;
- 24. Estímulo sistemático à capacitação dos servidores da DAG, através da oferta de cursos específicos a cada área de atuação.





CONSULTAS E DECISÕES

Consultas

O Tribunal de Contas do Estado responde a consultas feitas pelos jurisdicionados, desde que atenda a procedimentos disciplinados nos artigos 102 a 105 da Lei Complementar n^{o} 464/2012 e nos artigos 316 a 321 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

As consultas deverão se revestir das seguintes formalidades: Ser, necessariamente, subscrita por uma autoridade; tratar de matéria de competência do Tribunal de Contas; conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia em questão e ser formulada em tese, com o nome, assinatura e qualificação do consulente.

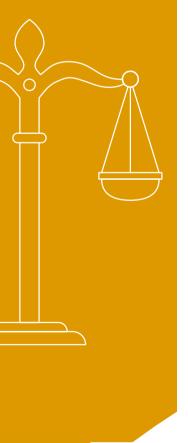
São autoridades competentes para sua subscrição, no âmbito estadual, os Chefes dos três Poderes, Secretários de Estado, Procuradores Gerais e dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações mantidas pelo Estado.

Já na esfera municipal, os Prefeitos, Presidentes de Câmaras Municipais e dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações municipais.

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDAS. CONHECIMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBSÍDIO DE VEREADOR. REGRA DA LEGISLATURA. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE E DA INALTERABILIDADE DO SUBSÍDIO. A MAJORAÇÃO DO SUBSÍDIO DEPENDE DE LEI ESPECÍFICA E SE SUJEITA AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LRF. DECISÃO N. 2.926/2016-TC. INAPLICABILIDADE DA REVISÃO GERAL ANUAL AOS EDIS.

DECISÃO No. 3010/2016 - TC

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com os pareceres da CONJUR e do MPC, inclusive com o novo entendimento da CONJUR exarado no Parecer n. 041/2016 - CJ/TC, seguido pelo MPC, o que resultou na Decisão n. 2.926/2016-TC, proferida nos autos do Processo n. 005797/2015-TC, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento da consulta e no mérito pela resposta ao consulente nos sequintes termos : Quesitos 1 e 2: "1. Em caso de a legislatura anterior ter se omitido em regulamentar o subsídio dos vereadores da legislatura seguinte, como deve ser resolvida tal questão? 2. Pode ser elaborada, votada, aprovada e sancionada uma lei com data hodierna e colocada em prática para a atual Legislatura? "Resposta: É vedada a edição de lei pela legislatura atual com a intenção de vigorar nela própria, em virtude do princípio da anterioridade. Dessa forma, em caso de omissão da legislatura antecedente, deve ser aplicada a última regra válida sobre o subsídio dos Edis. Quesito 3: "3. Havendo aumento no subsídio dos deputados estaduais, o subsídio dos vereadores pode ter alguma majoração? "Resposta: A majoração dos subsídios dos Deputados Estaduais não acarreta, automaticamente, o aumento do subsídio dos Vereadores. Este estará sempre submetido à regra da legislatura, que exige respeito aos princípios da anterioridade e da inalterabilidade, bem como aos limites constitucionais (CF, art. 29, VI, a, VII, 29-A, §1º, art. 37, XIII) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000, art. 16) quando da concessão, sendo inaplicável aos Edis o reajuste geral anual (CF, art. 37, X). Quesitos 4 e 5: "4. 0 subsídio dos vereadores em municípios com até 10 mil habitantes (art. 29, VI, a, CF), pode ser pago a vereadores de atual legislatura independente de lei aprovada em legislatura anterior no momento de 20% do subsídio dos deputados estaduais? 5. O subsídio dos vereadores em municípios com até 10 mil habitantes (art. 29, VII, CF), pode ser pago a vereadores de atual legislatura independente de lei aprovada em legislatura anterior no momento de 5% da receita municipal?" Resposta: Independentemente da observância dos mencionados artigos, não é permitido a criação de lei para viger na legislatura atual. Agora, indubitavelmente, os limites postos na Constituição, objeto



do questionamento do consulente, devem ser cumpridos no momento da edição da lei para viger na legislatura subsequente. Quesitos 6 e 7: "6. Qual das respostas dos quesitos acima for positiva,

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDI-DAS. CONHECIMENTO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FUNDO MUNICIPAL ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PERSONALIDA-DE JURÍDICA, SALVO DISPOSIÇÃO LEGAL EM CONTRÁRIO. NÃO É SUIEITO DE DI-REITOS E OBRIGAÇÕES. MERA UNIDADE ORCAMENTÁRIA. EXIGÊNCIA DE INS-CRIÇÃO NO CNPJ NÃO TRANSMUDA SUA NATUREZA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAR CONTRATO ADMINISTRA-TIVO E LICITAÇÃO. DEVEM SER PROCEDI-DOS EM NOME DO MUNICÍPIO POR MEIO DA SECRETARIA MUNICIPAL RESPECTIVA - UNIDADE GESTORA DO ORÇAMENTO. EMISSÃO DE NOTAS FISCAIS E RECIBOS EM NOME DA SECRETARIA MUNICIPAL RESPECTIVA.

DECISÃO No. 3137/2016 - TC

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com o parecer da CONJUR e em divergência parcial com o parecer do MPC - por entender que apenas o quarto questionamento revela caso concreto -, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento, em parte, da consulta e, no mérito, pela concessão da seguinte resposta ao consulente: 1) Os contratos administrativos celebrados à conta dos Fundos Municipais Especiais, ante a ausência de personalidade jurídica destes, salvo disposição legal em contrário, devem ser realizados pelo próprio Município, por intermédio da Secretaria Municipal respectiva ou órgão equivalente, de acordo com a fixação das autoridades gestoras do orçamento. 2) Os atos administrativos relativos a procedimento licitatório e contrato administrativo devem ser procedidos pelo titular da respectiva Secretaria Municipal, quando se tratar da autoridade responsável pela gestão do orçamento, ou órgão equivalente. Caso contrário, os mencionados atos administrativos devem ser realizados pelo

próprio Prefeito; e 3) Os documentos comprobatórios das despesas realizadas pelas Secretarias Municipais, com dotação orçamentária específica, devem ser emitidos em nome da própria Secretaria. De outro modo, quando o titular da respectiva Secretaria não figurar como ordenador de despesas, nas notas fiscais e recibos deve constar o CNPJ do Município.

Participaram do julgamento o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Carlos Thompson Costa Fernandes e o(s) Conselheiro(s) Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, Antônio Gilberto de Oliveira Jales e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador Adjunto Thiago Martins Guterres.

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDAS. TRIBUTÁRIO E CONHECIMENTO.

ADMINISTRATIVO.REVISÃO DE SOLU-ÇÃO DE CONSULTA № 1.566/2005-TCE/ RN.ART. 105 DA LCE Nº 464/2012 E ART. 321 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/ RN.NATUREZA JURÍDICA DA REMUNE-RAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ES-GOTO. PREÇO PÚBLICO OU TARIFA. JU-RISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STF E STI. RECEITA NÃO TRIBUTÁRIA.NÃO INTEGRA BASE DE CÁLCULO PARA O RE-PASSE FINANCEIRO DO DUODÉCIMO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL À CÂ-MARA MUNICIPAL. ART. 29-A DA CF/88. A LEI ORCAMENTÁRIA MUNICIPAL NÃO DEVERÁ DISCRIMINAR OS RECURSOS PROVENIENTES DOS SERVICOS DE FOR-**NECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO COMO** ESPÉCIE TRIBUTÁRIA. APLICA-SE, POR FORÇA DO ART. 1º, I, § 3º, "A", DA RESO-LUÇÃO Nº 009/2013 - TCE/RN, OS PRO-CEDIMENTOS CONTÁBEIS ORÇAMENTÁ-RIOS DO MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO-MCASP AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - QUE ABRANGE OS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, INCLUSIVE AS EMPRESAS PÚBLICAS E AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA INTEGRANTES DO ORÇAMENTO FISCAL



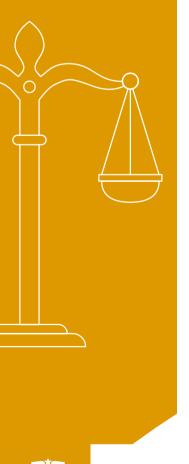
E DA SEGURIDADE SOCIAL. FIXAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DAS RECEITAS DE SERVICOS NOS CÓDIGOS Nº 1600.41.00 -PARA SERVICOS DE CAPTAÇÃO, ADUÇÃO, TRATAMENTO, RESERVA E DISTRIBUI-CÃO DE ÁGUA - E № 1600.42.00 - PARA SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINO FINAL DE ES-GOTOS. SE A PRESTAÇÃO DOS SERVICOS DE ÁGUA E ESGOTO FOR REALIZADA POR CONCESSIONÁRIA OU PERMISSIONÁ-RIA, O MUNICÍPIO PODERÁ REGISTRAR OS VALORES RECEBIDOS RESULTANTES DESSA CONCESSÃO/PERMISSÃO EM RE-CEITA PATRIMONIAL, SOB O CÓDIGO Nº 1330.00.00, O QUAL REGISTRA O VALOR TOTAL DA ARRECADAÇÃO DE RECEI-TAS ADVINDAS DOS SERVIÇOS PÚBLI-COS CONCEDIDOS OU PERMITIDOS AO PARTICULAR.

DECISÃO No. 3181/2016 - TC

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com o parecer da Consultoria Jurídica e do Ministério Público que atua junto a esta Corte de Contas, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela concessão da seguinte resposta ao consulente: I) Por ostentar natureza de tarifa/preço público, e não de taxa, os valores pagos a concessionárias de serviços públicos municipais (ou a autarquias municipais) como contraprestação aos serviços de água e esgotos não devem compor a base de cálculo dos duodécimos, eis que se afastam da noção da receita tributária, prevista no caput do art. 29-A do texto constitucional; II) A base de cálculo para o repasse financeiro do duodécimo à Câmara Municipal não contempla as receitas provenientes dos serviços de fornecimento de água e esgoto, diante da ausência de seu caráter tributário; III) A Lei Orçamentária Municipal não deverá discriminar os recursos provenientes dos serviços de fornecimento de água e esgoto como espécie tributária; III. 1) Aplica-se, por força do art. 1º, I, § 3º, "a", da Resolução nº 009/2013 - TCE deste Tribunal de Contas, ao Poder Executivo Municipal - que abrange os órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista integrantes do Orcamento Fiscal e da Seguridade Social - os procedimentos Contábeis Orcamentários do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP. Assim, o referido Manual fixa o enquadramento das Receitas de Serviços nos códigos nº 1600.41.00 - para serviços de captação, adução, tratamento, reserva e distribuição de água – e nº 1600.42.00 – para serviços de coleta, transporte, tratamento e destino final de esgotos. III. 2) Em sendo a prestação dos serviços de água e esgoto realizada por concessionária ou permissionária, o ente Municipal poderá registrar os valores recebidos resultantes dessa concessão/ permissão em Receita Patrimonial, sob o código nº 1330.00.00, o qual registra o valor total da arrecadação de receitas advindas dos serviços públicos concedidos/ permitidos ao particular. Por fim, nos termos das respostas retro, proponho a mudança do entendimento adotado na Decisão nº1.566/2005-TCE, proferida por esta Corte de Contas no âmbito do Processo nº8346/2005-TCE, para alinhamento com o disposto pela jurisprudência da Suprema Corte e do Superior Tribunal de Justiça, em respeito ao sistema jurídico pátrio.

Participaram do julgamento o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Carlos Thompson Costa Fernandes e o(s) Conselheiro(s) Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Maria Adélia Sales, Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, Antônio Gilberto de Oliveira Jales e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador Adjunto Thiago Martins Guterres. qual a data do pagamento do subsídio? Referido valor pode retroagir ao pagamento do primeiro mês da nova legislatura?" "7. Em qualquer dos casos acima aludidos, como será reajustado o valor do mencionado subsídio?" Resposta: Considerando que as respostas aos quesitos anteriores foram negativas, restaram prejudicados os quesitos "6" e "7".

Participaram do julgamento o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Carlos Thompson Costa Fernandes e o(s) Conselheiro(s) Tarcísio Costa, Paulo Roberto



Chaves Alves, Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, Antônio Gilberto de Oliveira Jales e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador Geral Luciano Silva Costa Ramos.

EMENTA: CONSULTA, LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDAS. CONHECIMENTO. ADMINISTRATIVO. PRORROGAÇÃO/RENOVAÇÃO DE CON-TRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CON-TINUADO. DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE PESQUISA DE MERCADO OU JUNTO A OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚ-BLICAS. DEMONSTRAÇÃO DE VANTA-JOSIDADE ECONÔMICA PARA A ADMI-NISTRAÇÃO PÚBLICA. OBEDIÊNCIA AOS REQUISITOS FIXADOS NO ACÓRDÃO Nº 1.214/2013-PLENÁRIO DO TCU E NA IN Nº 2/2008 DA SECRETARIA DE LOGÍSTI-CA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇA-MENTO E GESTÃO-SLTI/MPOG, COM A REDAÇÃO DADA PELA IN № 6/2013. DECISÃO No. 3465/2016 - TC

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com o parecer da CON-JUR e do MPC, acolhendo o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento da consulta e no mérito, pela concessão da seguinte resposta ao consulente: I) A dispensa de realização de pesquisas de preço junto ao mercado para assegurar a vantajosidade econômica na renovação ou prorrogação da contratação de serviços de natureza contínua pressupõe que as Administrações Públicas Estadual e Municipal obedeçam a todos os requisitos fixados pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.214/2013-Plenário (lavrado nos autos do Processo TC 006.156/2011-8), e pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com suas alterações posteriores, especialmente, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 6, de 23 de dezembro de 2013.

Participaram do julgamento o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente

Carlos Thompson Costa Fernandes e o(s) Conselheiro(s) Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro(em substituição legal), Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, Antônio Gilberto de Oliveira Jales e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Geral Adjunto Ricart César Coelho dos Santos.

EMENTA: CONSULTA. CHEFE DO LEGIS-LATIVO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE. CONHECIMENTO. CONSTITUCIONAL. AD-MINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. CONTRI-BUIÇÃO OPREVIDENCIÁRIA. AGENTE S POLÍTICOS. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 12, INCISO I, ALÍNEA H, DA LEI 8.212/91, INTRODUZIDO PELO ART. 13, §1º, DA LEI 9.506/97. COMPENSAÇÃO OU RESTITUIÇÃO DAS VERBAS. ILEGITI-MIDADE ATIVA AD CAUSAM DA CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PERSONA-LIDADE JURÍDICA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO. NÃO CABIMENTO DE RE-PASSE DOS VALORES PARA A CÂMARA MUNICIPAL.

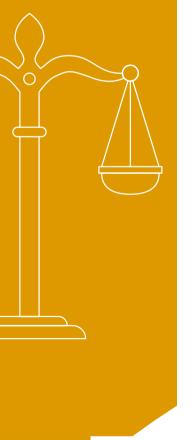
DECISÃO No. 3466/2016 - TC

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com o parecer da CONJUR e em divergência parcial com o parecer do MPC - por considerar que as indagações foram realizadas de maneira clara e objetiva, trazendo à baila situações hipotéticas e não casos concretos -, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento in totum da consulta e, no mérito, em dissonância com os posicionamentos da CONJUR e do MPC - por entender que esta Corte de Contas não pode deixar de se manifestar acerca da legitimidade ativa das Câmaras Municipais, uma vez que o Poder Judiciário já exerceu sua competência, consolidando entendimento sobre a matéria; e também por considerar que os valores restituídos ao Município não devem ser repassados à Câmara Municipal, ante a ausência de personalidade jurídica desta, pela concessão de resposta ao consulente, nos termos abaixo: a) Não. A legitimidade



para recuperar os valores relativos às contribuições patronais referentes aos detentores de mandato eletivo, recolhidas indevidamente no período de 1997 a 2004, é exclusiva do Município, pois que a Câmara Municipal não dispõe de personalidade jurídica para tanto. b) Não. Os valores efetivamente restituídos devem permanecer à conta do Município, ente personalizado, não havendo que se falar em repasse ao Poder Legislativo municipal. c) Prejudicado.

Participaram do julgamento o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente Carlos Thompson Costa Fernandes e o(s) Conselheiro(s) Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro(em substituição legal), Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, Antônio Gilberto de Oliveira Jales e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o Procurador Geral Adjunto Ricart César Coelho dos Santos.









POR EUGÊNIO PARCELLE

Jornalista

Uma nova fuga de presos foi registrada no Presídio Provisório Professor Raimundo Nonato Fernandes na tarde desta segunda-feira (9). De acordo com informações da Polícia Militar (PM) sete presos...

A notícia ecoou como uma bomba nas rádios e blogs da cidade, no dia 09 de março de 2015. Mas, além da informação sobre a fuga, que remete a insegurança que persiste no Estado, um nome chamou a atenção dos ouvintes e leitores mais atentos: Raimundo Nonato Fernandes. Afinal, quem seria este sujeito que dá nome a um presidio? A curiosidade remete a pesquisa, e os achados resultaram num misto de orgulho e alegria de perceber, acima de tudo, que temos Heróis, mesmo que anônimos para uma boa parcela da população.

A priori, o que se pode dizer do advogado e professor Raimundo Nonato Fernandes? Que foi um homem comum, que dedicou sua vida a família e ao mundo do trabalho, sempre procurando fazer o bem. Foi um sujeito humilde e justo, atento aos fatos políticos, além de torcedor apaixonado pelo ABC. Mas, em tempos de distorções, como este que vivemos



em que diariamente surgem novas denúncias de atos de corrupção pelo Brasil afora, Raimundo Nonato virou exceção, um exemplo de moral e ética numa sociedade que precisa de referências.

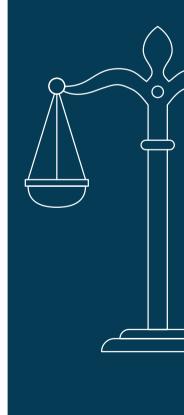
E aí é bom rever a frase cunhada pelo dramaturgo alemão Bertod Brecht: "Triste de um povo que ainda precisa de heróis". Brecht se referia ao Governo e aos governantes nas suas tarefas e responsabilidades de conduzir a sociedade em busca de um mundo melhor. Os heróis são, assim, aqueles em que o povo deposita sua confiança e acredita em seus poderes na condução das mudanças tão necessárias. O fato é que estes "heróis", não raro transformam-se em "vilões". A diferença entre o herói e o vilão são, no final de contas, as atitudes, a forma como usam seus poderes.

Apesar de não ter tido a oportunidade de conhecê-lo, algumas imagens parecem nortear sua história. A primeira delas seria ele debruçado num livro de Direito no seu escritório no Vigário Bartolomeu, no centro da cidade, tendo ao lado a tradicional pasta. Outra seria com a mulher, Bertha Ramalho Fernandes e as filhas e filho. Estes dois universos, o da leitura incessante, de um lado, e o equilíbrio proporcionado pela família, do outro, com certeza foram fundamentais para a construção da sua história, com um legado de moral e ética que deixou marcas por onde passou. Muito do que pensava foi transformado em artigos que escrevia para os jornais impressos local e, na área jurídica, foram centenas de processos em que atuou com maestria.

Enfim, da origem humilde em Pau dos Ferros a Procurador Geral do Estado, Raimundo Nonato Fernandes é a prova viva de que herói mesmo é quem, mesmo pequeno, se faz grande. Dai virou ícone, "mestre do direito e paradigma de dignidade", como diz o titulo do livro que traça sua história, publicado pela Consultoria Geral do Estado. Muito ainda poderia ser dito nesta abertura, mas os detalhes deixamos para relato dos amigos, autores que engrandecem esta pequena homenagem, nas próximas páginas.

De nossa parte, em meio a centenas de mensagens postadas nas redes sociais por ocasião da morte do homem que honrou o Direito e dignificou a advocacia potiguar, uma postagem em especial, datada de 3 de julho de 2012, pelo sr. Carlos Alfredo, também atraiu nossa atenção. "Eis um exemplo de homem devotado à causa pública que deveria ser seguido e imitado pelos gestores, políticos, e pela sociedade em geral, porém o que vemos na sociedade hoje são uns furtando, outros querendo furtar, e outros reclamando e treinando, para se um dia chegar ao poder, fazer do mesmo modo. Sem sombra de dúvida, um cidadão desse quilate merece todas homenagens possíveis, contudo, tenho minha dúvidas se amanhã se lembrarão dele, nosso RN é injustos com os seus heróis".

Pois bem, o homem vai, mas sua marca, sua história fica. Os exemplos bons permanecem. Exemplo disto é esta homenagem. Através dos textos a seguir, nas entrelinhas e nos detalhes das pequenas lembranças, o futuro aprende com o passado.





ANA VIRGÍNIA

Filha de Raimundo Fernandes

MEU PAI

Falar sobre quem? Sobre o homem, o pai, o professor, o marido de uma única e amada mulher, o profissional?

Sobre este último, me abstenho, porque sobram os exemplos do seu excelente e profícuo trabalho, com marcas indeléveis na história da Justiça do nosso Estado, com repercussão fora dele, no âmbito da mais alta instância do País, o Supremo Tribunal Federal.

Para os que desconhecem esse fato, foi ele convidado, não uma única vez, para integrar aquela Corte, por indicação do Dr. Miguel Seabra Fagundes, sem contudo aceitar, alegando, na sua humildade, forte característica da sua personalidade, que o seu raio de açãorestringia-se à sua terra, não se achando à altura de tão honroso convite.

Esse é o homem que a Divina Providência permitiu um dia, que encontrasse no seu caminho uma grande, decidida, bonita e inteligente mulher, Bertha Ramalho, que não resistiu, como ela mesma dizia, aos encantos da sabedoria daquele rapaz, que falava tão bem, sabia respeitar e reconhecer o valor de uma mulher.

A beleza física, a ausência de atributos visíveis que fazem mais fácil a atração entre um homem e uma mulher, não foram obstáculos ao namoro, noivado e casamento de duaspessoas que souberam, como poucas, viver um casamento de 65 anos. Ela, inteligente quanto bela e ele mais que inteligente e de uma beleza interior insuperável, amou e foi muito amado por ela, até que a morte os separou, por um lapso de tempo, não conseguindo, entretanto, apagar do coração dela, enquanto viveu, depois que ele partiu, maravilhosas e gratificantes lembranças de toda uma vida.



Esse homem é o meu pai, o pai das irmãs que aqui represento e que compartilham o mesmo sentimento de amor, respeito e carinho por esse ser singular e tão fácil de amar e nunca esquecer!

Escrevo sob emoção incontida, os olhos cheios de lágrimas, o coração ainda doído, pela dificuldade de reconhecer, mesmo após quatro anos passados, que ele se foi, a sua doce e amada presença!

Dele tenho as mais ternas e inesquecíveis memórias da minha infância saudável, feliz, segura nos seus braços, sentindo o cheiro gostoso dos seus lençóis, da sua rede! Ah! O cheirinho indescritível do meu pai! Nós, suas filhas, adorávamos cheirar os seus lençóis, brincar na sua rede, ouvir as suas histórias e ser embaladas pelas cantigas de outros tempos! Canta aquela música, pedíamos a ele, porque tínhamos as nossas preferências!

Era um pai zeloso das suas quatro princesas e quanta dificuldade, depois que crescemos, para aceitar que já queríamos criar asas, buscar outras diversões, além de passeios de carro, ir à praia, brincar na "Pracinha" (Praça Pedro Velho). Pra que festas? Filha minha não fica fora de casa até tarde! Mas, aí entrava a nossa mãe, nossa advogada, companheira nossa nas festas que ele permitia, até a meia-noite, não mais!

Um orgulho imenso de ser sua filha! Ficava eu, assistindo-o quando corrigia os trabalhos dos seus alunos do curso de Direito, e me pedia para ler, em página específica, algum trecho. Então, me surpreendia com a sua excelente memória e pelo protesto veemente contra o aluno que havia "colado" o texto, "sem um mínimo de capacidade para elaborar, pelo menos, um comentário", era o que ele dizia, e, tascava um zero redondo!

Esse era o professor, que preparava cuidadosamente, mediante pesquisa do que havia demais recente, as apostilas do Curso de Direito Administrativo, que distribuía para os seus alunos, tudo com material do seu próprio bolso. Ouvi, anos depois, de um ex-aluno seu, que essas apostilas eram disputadas por alunos de outras áreas do Curso de Direito.

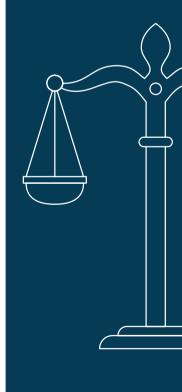
Meu pai foi um homem completo, na expressão da palavra! Tinha defeitos? Claro, quem não os tem? Mas, as suas virtudes, o seu exemplo como homem, entranharam-se em tudo o que ele fazia e para o que, sempre, procurou dar o seu melhor.

Para completar a minha satisfação de ser sua filha, nos seus últimos tempos de vida, acatou com serenidade os princípios da Palavra de Deus, e, com certeza, a misericórdia do Criador, recebeu em seus braços um homem, que para mim está retratado no Salmo 15, 1, 2, 3 – O Verdadeiro Cidadão dos Céus:

- 1. Senhor, quem habitará no teu tabernáculo? Quem morará no teu santo monte?
- 2. Aquele que anda em sinceridade e pratica a justiça e fala veraz mente, segundo o teu coração;
- Aquele que não difama com a sua língua, nem faz mal ao seu próximo, nem aceita nenhuma afronta contra o seu próximo. (Bíblia Sagrada Tradução de João Ferreira de Almeida Revista e corrigida na Grafia Simplificada-11a Edição 2008)

É esse o homem, aqui mui justamente homenageado pelos seus atos nesta terra, onde deixou as suas marcas de integridade, dignidade, honestidade e capacidade intelectual e, sobretudo, de um grande e amoroso coração.

Obrigada, papai, por ter SIDO e ACONTECIDO nas nossas vidas!!







ALDO DE MEDEIROS LIMA FILHO

Advogado e Procurador do Município de Natal *Email:* aldo@aldomedeiros.adv.br

O sujeito de "lúcidas opiniões jurídicas"

Os tempos eram de insegurança jurídica e expectativa.

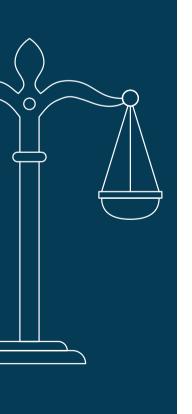
Final dos anos oitenta e início dos anos noventa, época na qual se consumou a travessia do regime militar para a democracia recém resgatada, agora sob a sombra de uma nova Constituição Federal conhecida como a constituição cidadã.

Como nada muda do dia para a noite, a Administração Pública Estadual, moldada nos anos de autoritarismo, acumulava inúmeras questões com repercussão jurídica relevante, exigindo uma nova interpretação, ante a ordem jurídica constitucional de 1988.

Uma destas questões caiu acidentalmente sob minha responsabilidade, quando atuava na Assessoria Jurídica de uma Secretaria de Estado. Tratava-se de requerimento de empregados públicos, cujo vínculo celetista ainda não havia migrado para o regime jurídico único e que pleiteavam receber em pecúnia o terço de férias, como era facultado a todo e qualquer empregado contratado sob a égide da CLT.

Ocorre que o Estatuto dos Servidores Estaduais não previa esta opção aos servidores estatutários e o Estado adotou o entendimento de que o que não se concedia aos estatutários não poderia ser deferido aos celetistas.

Instado a emitir parecer, opinei sem maior dificuldade que ao optar por manter vínculos celetistas, o Estado não poderia escolher quais regras da CLT eram aplicáveis e quais não eram, aos seus empregados. Os contratos trabalhistas deveriam ser integralmente regidos pelas normas da CLT.



Embora a questão me parecesse óbvia, resultou numa crise administrativa inclusive com ameaças de punição a quem agisse em contrário ao comando hierárquico, como era o caso, que divergia da regra anunciada de negar tal direito também aos celetistas.

O assunto foi superado pela habilidade dos dirigentes da Secretaria Estadual de Transportes e Obras Públicas, onde eu atuava, engenheiros Kleber de Carvalho Bezerra e Anjelo da Costa Neto e me deu o grande ganho de conhecer o então Consultor Geral do Estado, Dr. Raimundo Nonato Fernandes, que instado a dar pronunciamento final na matéria, acolheu integralmente o entendimento de aplicação plena da CLT, além de citar este até então escorraçado assessor jurídico no texto do ato oficial de publicação do Parecer Normativo, que dali em diante, seria de cumprimento obrigatório por todos os integrantes da Administração Estadual.

Guardo este Diário Oficial como trunfo pessoal por anos a fio.

Dias depois fui convidado a comparecer à Consultoria para ouvir do próprio Dr. Raimundo Nonato suas impressões sobre a questão.

Nunca mais o perdi de vista.

Por diversas vezes, após adotar a advocacia pública mediante concurso para Procurador do Município de Natal, me fortaleci nas suas sempre lúcidas opiniões jurídicas para decidir caminhos a trilhar.

Outras vezes o tive como parte adversa em alguns feitos, públicos e privados, onde sua correção na busca de fazer valer os direitos de seus clientes, com absoluto respeito às regras da igualdade processual, só fazia aumentar, a cada ato, a admiração que nutria por sua conduta.

Mesmo saindo do aspecto jurídico, admirava-o ao encontra-lo, já aos oitenta anos de idade, de pastinha debaixo do braço, despachando processos no fórum. Advogado veterano, possuía uma das mais antigas inscrições na OAB, dentre os advogados potiguares.

Diz a lenda que ele seguiu sozinho ao fórum, dirigindo seu próprio carro, até o dia em que se perdeu e teve que ser resgatado por uma filha, pois já não conseguia distinguir as ruas da cidade.

Ameaço sempre minhas filhas com a promessa de repetir tal façanha.

Por vários governos foi Consultor Geral do Estado, ouvido por todos, governos e oposição, como opinião independente calçada em forte conteúdo técnico-jurídico, produzindo textos limpos, objetivos e da maior qualidade.

Sob comportamento de gestos amenos, soube dizer não sempre que necessário, arte das mais raras entre os que participam de gestão pública.

Homenageado pela OAB Nacional, na Conferência realizada em Natal no ano de 2008, já com a saúde abalada, teve seu exemplo de profissional íntegro e valioso reconhecido por uma legião de advogados que como ele, buscam defender os direitos sob seu patrocínio com isenção, coragem e perseverança.

Raimundo Nonato Fernandes foi um dos maiores exemplos de profissional do Direito que conviveu por nosso Rio Grande do Norte. Merece marcantes homenagens de todos que zelam pela boa aplicação das normas do Direito Administrativo e da gestão pública saudável e proba.





CARLOS ROBERTO DE MIRANDA GOMES

Membro Honorário Vitalício da OAB/RN
Membro da Academia Norte-Rio-Grandense de Letras
Membro da Academia de Letras Jurídicas do RGN
Membro da Academia Macaibense de Letras
Sócio Efetivo do Instituto Histórico e Geográfico do RGN
Membro da União Brasileira de Escritores do RGN
Sócio fundador do Instituto Norte-Riograndense de Genealogia

Pequena biografia de um homem notável

Esse consagrado Jurista, Mestre de todos nós, é potiguar natural de Pau dos Ferros, extremo oeste do Estado no dia 26 de janeiro de 1918, que faleceu nonagenário em pleno exercício de sua atividade de advocacia no dia 03 de julho de 2012.

Apesar das dificuldades financeiras dos seus pais Antônio Petronilo de Oliveira e Sergina Fernandes de Oliveira, iniciou seus estudos como aluno da Professora Petronila Rego no Grupo Escolar Joaquim Correia, de Pau dos Ferros, continuados com sua tia Corina Fernandes Lins de Queiroz. Em Natal foi matriculado no Colégio Pedro Segundo (ao lado do Teatro Carlos Gomes, depois transferido para o prédio do Marista, que ficava em frente à Igreja do Galo). Contudo, a fragilidade de recursos obrigaram a busca do ensino público, no tradicional Atheneu, considerado uma verdadeira Academia de Letras, onde terminou os estudos secundários.

Como todo aspirante aos cursos superiores, mudou-se para Recife em 1938, ingressado na Faculdade de Direito, de onde recebeu seu diploma como integrante da Turma 1944, juntamente com outros valorosos jovens idealistas da nossa terra como Nestor dos Santos Lima, Caio Pereira de Souza, Hélio Barbosa de Oliveira, Rodolfo Pereira de Araújo, Paulo Gomes da Costa, entre outros, posto que o Rio Grande do Norte somente na década



de 1950 teve a criação da sua Faculdade de Direito, da qual foi fundador, como professor titular da cadeira de Direito Administrativo.

Teve incursões na tribuna do Júri, mas a sua real inclinação foi mesmo na área do Direito Administrativo, cujos trabalhos se notabilizaram nas publicações em revistas especializadas, notadamente nas do Tribunal de Justiça do Estado e Revista de Direito Administrativo.

Seu vasto conhecimento do Direito e da Filosofia Jurídica permitiu que também lecionasse as cadeiras de Introdução à Ciência do Direito, Ciência das Finanças, Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado, cátedras que exerceu até 1981.

O grande Cultor do Direito Penal, Dr. João Medeiros Filho, em seu trabalho Contribuição à História Intelectual do Rio Grande do Norte faz o seguinte pronunciamento sobre o nosso homenageado:

Apesar de se considerar um frio profissional da lei, demonstrou que essa suposta inadequação para a literatura é apenas uma falha metodológica. Se a técnica da leitura levou-o ao estudo da ciência jurídica, seu espírito sempre esteve voltado para o domínio das artes. Basta afirmar que Raimundo Nonato Fernandes, no Júri, que deixou de frequentar por motivos outros que não o de aversão à tribuna, foi argumentador terrível, trazendo a lógica aos debates sem desprezar a imaginação.

Registram os historiadores a sua colaboração, ainda estudante, na defesa de presos políticos em decorrência da Insurreição de 1935, ajudando os advogados Djalma Aranha Marinho, ao lado de Hélio Galvão e Antônio Soares Filho, redigindo pedidos de 'habeas corpus' para os insurretos, ainda que não tivessem simpatias com a ideologia comunista, mas assim agindo em nome do sentimento ético e respeito ao direito de expressão, sustentáculo da democracia.

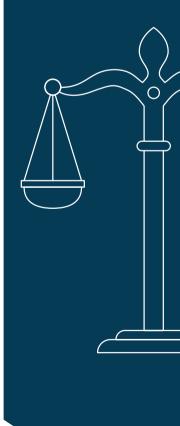
Na vida funcional foi Oficial de Gabinete da Interventoria do Estado no período de 1942 a 1943 – Rafael Fernandes, Assistente-Chefe do Serviço estadual de Reeducação e Assistência Social, Adjunto de Promotor em Ceará-Mirim, Procurador da LBA, eleito Procurador Judicial do Aero Clube em 1948, Procurador contratado da Prefeitura Municipal de Natal, Secretário de Negócios Internos e Jurídicos da mesma Prefeitura, Procurador da Associação Norte-Rio-Grandense de Imprensa, Membro e Presidente do Conselho Penitenciário do Estado, Procurador do Estado, Consultor Geral do Estado em vários governos (Dinarte Mariz, Aluízio Alves, Monsenhor Walfredo Gurgel, Tarcísio Maia e José Agripino), o que comprova a sua isenção política, sempre com um comportamento irreprochável.

Uma breve passagem na carreira política o fez lograr eleição como Vereador à Câmara Municipal de Natal. No entanto, dois meses após a posse renunciou e nunca mais concorreu a qualquer cargo eletivo, por não ser do seu ideário e conflitar com sua carreira de advogado.

Atuou como jornalista em A República, Diário de Natal e Rádio Poti, ao lado de intelectuais consagrados como Eloy de Souza, Edgar Barbosa e Eider Furtado.

Por todos esses predicados foi eleito imortal da nossa Academia Norte-Rio-Grandense de Letras, em 30 de junho de 1976, ocupando a cadeira nº 39, cujo patrono foi o poeta Damasceno Bezerra e na Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte, ocupando a cadeira nº 16, em que é patrono o seu amigo Miguel Seabra Fagundes.

Na militância da advocacia foi estagiário do causídico Hélio Galvão e também do Doutor Otto de Britto Guerra, logo se destacando e ganhando fama, para a qual dedicou mais de 60 anos de sua vida, com atuação notável, sendo o seu pensamento jurídico acatado com a força de uma verdadeira norma de conduta, presença permanente nos templos da Justiça. Na condição de advogado ocupou a vaga de jurista no Tribunal Regional Eleitoral do nosso Estado no período 1972 a 1974.



Na Ordem dos Advogados do Rio Grande do Norte foi, várias vezes, Conselheiro e seu Vice-Presidente. Foi o Primeiro Presidente do Tribunal de Ética, colaborador incansável na elaboração das mais importantes leis do Estado.

O seu escritório de advocacia tornou-se um ponto de referência, desde o primeiro na Av. Duque de Caxias, na velha Ribeira, como no da Rua Vigário Bartolomeu, no 6º andar do Edifício 21 de Março, com a visão do Potengi e a proteção do Padre João Maria, nunca se negando a orientar os que lhe procuravam, contabilizando uma atuação superior a 20 mil ações.

Numa entrevista foi indagado se alguma vez pensou em parar de advogar, tendo respondido: "Nunca. Acho que quem escolhe uma profissão e depois abandona o seu ofício é um fracassado."

Orgulhava-se de jamais ter cometido uma infração disciplinar e se preocupava com a explosão de Faculdades de Direito por todo o País.

Foi consultor das mais altas autoridades públicas do Estado, notabilizando-se pela participação efetiva na elaboração de leis importantes, principalmente das reformas ou projetos das Constituições do Estado e da nossa legislação básica.

Permanentemente reverenciado por toda a sociedade, Professor Emérito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, homenageado pela comunidade jurídica do estado em várias oportunidades, particularmente na que ocorreu em 05 de outubro de 2006, por ocasião da Quinta Jurídica, levada a efeito pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo local e Justiça Federal do nosso Estado, cujo tema foi 'O Estado Brasileiro na Época de Raimundo Nonato' a cargo de eminentes figuras do mundo jurídico, a teor do Acadêmico Diógenes da Cunha Lima, Professor Eduardo Rabenhorst, Professor Honório de Medeiros e Jornalista Cassiano Arruda Câmara.

Recebeu a "Medalha AMARO CAVALCANTI", maior comenda da OAB/RN, concedida uma única vez em cada administração, sendo detentor da primeira, justo prêmio a quem, por toda a sua vida, honrou o Direito e dignificou a Advocacia, fato acontecido em emocional solenidade durante a XX Conferência Nacional dos Advogados, realizada em Natal, sendo saudada pela Dra. Tatiana Mendes Cunha e entregue pelo seu colega de turma, Dr. José Cavalcanti Neves, por deferência do Presidente da OAB/RN Dr. Paulo Eduardo Pinheiro Teixeira.

Teve uma vida pacífica, cercado do carinho da família construída desde 16 de outubro de 1946 com sua esposa Bertha Ramalho Fernandes e das quatro filhas Ana Virgínia, Maria das Graças, Maria de Fátima e Ana Luíza, com seus genros, netos e bisnetos. Adotou um filho, Sérgio Antônio, já falecido.

Sua obra é muito vasta alcançando os campos da Literatura e do Direito, cuja relação poderá ser conferida em duas obras básicas – Sociedade e Justiça, de autoria de Eduardo Gosson e Academia Norte-Rio-Grandense de Letras: Ontem, Hoje e Sempre -70 anos rumo à luz – volume II, do jornalista José Soares Júnior.

A propósito, em singela homenagem que lhe prestou o seu ex-aluno Ivan Maciel de Andrade, em artigo publicado no jornal A Tribuna do Norte, assim testemunhou:

Acostumei-me a vê-lo, professor, sempre determinado a agir de forma criteriosa, ética, com o máximo de dignidade. Sem qualquer arrogância. Foi assim que serviu durante longos anos ao governo do Estado do Rio Grande do Norte no cargo de Consultor-Geral e de Procurador. Talvez a discreta inflexibilidade de suas atitudes tenha despertado incompreensões ou rejeições. Mas foi sempre o seu jeito de ser. E nada poderia modificá-lo. Nem ameaças nem tentadoras ofertas. Não sei se alguém teve o desplante de abordá-lo com propostas constrangedoras. Não acredito. A sua imagem e o seu conceito certamente evitaram que esse tipo de desrespeito ocorresse. A conduta das pessoas com o tempo cria uma blindagem a essas tentativas: sabe-se bem o que esperar de uns e de outros.





GERALDO DOS SANTOS QUEIROZ

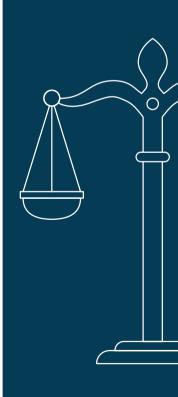
Jornalista Reitor da UFRN 1991/1995

Lembrança de um advogado exemplar

Gratidão e reconhecimento fazem-me guardar há mais de 20 anos cópia de um processo em que tive como advogado Raimundo Nonato Fernandes. De sua autoria, e caracterizado como de natureza alimentar, aquele mandado de segurança preservou-me o direito adquirido da aposentadoria conforme a legislação que lhe deu fundamento, opondo-se a novo entendimento do Tribunal de Contas da União, que determinara à Universidade Federal do Rio Grande do Norte a redução salarial nos vencimentos e proventos de servidores que ao longo de sua trajetória haviam exercido funções comissionadas na administração universitária.

O impacto da informação me fez lembrar uma determinação que tive de cumprir, anos antes, quando exercia a Reitoria da UFRN. Que se implantassem na instituição, em substituição às funções comissionadas então vigentes, os chamados cargos de direção. A ordem vinha de instâncias superiores da administração federal. Na prática, significava redução salarial dos servidores que ocupavam aquelas funções, inclusive a de Reitor, que já a exercia por mais de dois anos. Como não tive dúvida quanto ao cumprimento ético que me cabia, reuni a equipe de trabalho e cientifiquei-a da decisão que era obrigado a tomar. Que todos se sentissem à vontade para lutar judicialmente por seu direito. A mim, e solidariamente ao Vice-Reitor, professor João Felipe da Trindade, não restou alternativa. Tivemos de amargar as consequências do ato, pois inadequado seria nos tribunais contestar a decisão. Outro qualquer procedimento, somente pensar quando deixássemos a Reitoria.

Como vivenciamos a redução naquele período, inoportuno nos pareceu um segundo atentado, dessa vez contra os proventos de aposentados já consolidados. Temerosos mas confiantes, procuramos – eu e o professor Felipe – aquele advogado em seu escritório no Edifício 21 de Março. Ouvida toda a história e vistos os documentos que a embasavam, ele





se dispôs a atuar em nossa defesa, decidindo-se por impetrar um mandado de segurança que nos garantisse o direito adquirido.

Cumpridos os requisitos preliminares, a fortaleza dos seus argumentos fez-se vitoriosa a partir da liminar concedida e do julgamento favorável na primeira instância. Mesmo assim, não se descuidou em momento algum do que lhe era solicitado. Ao longo de quase dez anos, enquanto o processo tramitou, com êxito, em todas as instâncias, pude observar e testemunhar o seu compromisso e dedicação profissional, o comportamento ético, a disposição solidária de atender e orientar sempre que a dúvida nos levava a questioná-lo, a agilidade no cumprimento dos prazos, a instrução pormenorizada e irretocável do processo. Por isso, ainda hoje o mantenho em meus arquivos, na perspectiva de sua preservação e como exemplo a ser consultado e seguido.

Antes desse embate judicial, do qual ficaram as marcas do seu profissionalismo, tive de procurá-lo quando ainda administrava a UFRN, em 1993. O motivo: uma decisão que recebera do Tribunal de Contas da União. Fundamentava-se no relatório de uma auditoria realizada na área de pessoal, dois meses depois de haver iniciado a nossa gestão. Entre outras prescrições, era determinado ao Reitor "suspender o pagamento dos proventos dos inativos em que se utilizou o recurso de arredondamento" do tempo de serviço, relacionando-se para tal fim mais de 50 servidores. Dentre esses, muitos já falecidos, inclusive o fundador da Universidade, professor Onofre Lopes da Silva. Alguns, mortos há mais de dez anos. Outros, ultrapassando os 20. Princípios éticos e bom senso apontavam para o descumprimento de tal determinação. Para isso, pedi ao Departamento de Pessoal que identificasse todos os falecidos, reunisse os atestados de óbito e repassasse à Procuradoria Jurídica, responsável pela argumentação e defesa do posicionamento institucional a ser elaborado.

Com o propósito de me aconselhar sobre a pertinência e viabilidade desse posicionamento, procurei o Dr. Raimundo Nonato. Sua dupla condição de advogado e professor, reconhecido pela própria Universidade como Professor Emérito, e o respeito que todo o Rio Grande do Norte tinha à condução ética de suas ações, eram requisitos fundamentais para ouvir-lhe a opinião, segura e livre de qualquer interferência. Certamente, após a avaliação que fizesse do problema, mais tranquilamente poderia seguir – ou rever – o caminho delineado com a participação daqueles setores.

Atento, ouviu-me todas as preocupações e o porquê da definição do descumprimento que, naquele momento, partilhava com ele. Lembro-me haver externado também uma fragilidade que sentia, desde o início da administração, na relação com os órgãos de controle: a inexistência da função educativa a permear o relacionamento interinstitucional. Dessa forma talvez se efetivasse uma salutar prevenção de impropriedades detectadas nos relatórios, cometidas na maioria das vezes por desconhecimento e falta de orientação. Ao terminar, ouvi dele a concordância com o direcionamento proposto e o que representaria para a Universidade uma posição contrária e suas repercussões. Na despedida, pediu-me lhe dar notícias quando se efetivasse o julgamento da questão.

Ao longo do período em que estive à frente da administração da UFRN não pude lhe prestar a informação prometida. Três anos depois do fato, quando já não exercia o cargo de Reitor, fui cientificado do julgamento. Reconhecendo os argumentos expostos pela Universidade, o TCU tornara sem efeito a determinação. De imediato, me ocorreu a lembrança daquele gesto solidário. Não me contentei em telefonar-lhe. Fui, mais uma vez, ao seu escritório cumprir o que prometera ao amigo.





JURANDYR NAVARRO Advogado e escritor

Antes de tudo, um Advogado

Exibe-se no cenário jurídico do Estado como um dos expoentes mais destacados. Conhecedor profundo do Direito Administrativo, tendo sido docente Titular da disciplina no curso de Direito da Universidade Federal.

Foi o jurista potiguar que exerceu a Comissão de Consultor-Geral do Estado em diversos governos, atestando, assim, inequivocamente, a sua manifesta capacidade técnica e profissional.

Orador muito aplaudido ao tempo em que advogou causas criminais no Tribunal do Júri, no Paço Municipal.

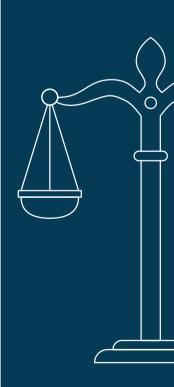
Raimundo Nonato Fernandes é, antes de tudo, Advogado. Desta profissão nobilitante, disse Heraclito Fontoura Sobral Pinto:

"Bela e atraente a profissão do Advogado! Nela a criatura humana dá a medida exata de sua nobreza, bravura e renúncia. O patrono deve atender à pessoa aflita que lhe pede ajuda, e isto sem olhar, nesta hora dramática, senão a esperança do cliente, sob a tocante inspiração do preceito cristão de Santo Agostinho: - odiar o pecado e amar o pecador".

Na palavra autorizada de Seabra Fagundes, era ele o lídimo representante da Advocacia nacional.

O Estado potiguar teve sempre nele um guardião vigilante, em defesa seu Direito e do seu Patrimônio como Procurador do Estado.

Sempre prezou a ética no exercício da profissão. E a moral ilibada quando ocupou cargos públicos. Nos últimos tempos, tem sido o único Auxiliar do Governo, do chamado primeiro escalão, que jamais usou veículo oficial, o famoso "chapa branca". Devolvia no dia posse.



Quando tive a feliz idéia de fundar a Academia de Letras Jurídicas do Rio Grande do Norte e relacionar os seus Patronos e Acadêmicos na sua reunião inaugural, por mim presidida, o primeiro nome que lembrei, dentre os Acadêmicos em número de 40 (quarenta), por mim apresentados e aprovados por consenso unânime dos presentes, foi o de Raimundo Nonato Fernandes, pelo notório merecimento. Outra ideia feliz foi a de lançar, naquela ocasião, a chapa composta pelo Procurador Adalberto Targino e da Desembargadora Maria do Perpétuo Socorro, respectivamente, para Presidente e Vice, a fim de dirigirem a novel instituição no seu mandato inicial, proposta que foi aceita pelos presentes, ali reunidos, em virtude da comprovada competência administrativa, de ambos.

Desde a adolescência que admirava a postura profissional do advogado Raimundo Nonato Fernandes. Ao tempo do exercício da advocacia pública, muito me servi dos seus conhecimentos, em matéria de Direito Administrativo, gravados em memórias, pareceres e textos jurídicos de trabalhos outros. Por outro lado, admirava a sua manifesta probidade.

É que as almas retas direcionam a trajetória de suas múltiplas atividades, visando o bem societário, através da prudência e a sinceridade dos gestos e das ações, consolidadas pelo veredicto das verdades eternas. Eis porque, dotado de consciência, sem mácula de ordem moral, o homem justo participa, por intermédio da razão, da infinita lei, como sentenciou o autor da «Summa Teológica».

A imortalidade acadêmica de Raimundo Nonato Fernandes situa-se em plano superior ao da vasa efémera do elogio momentâneo. Ela paira nos horizontes azulados em razão da sua elogiada cultura jurídica, de imorredoiro e unânime reconhecimento.

É ele, o Advogado Modelo, um dos preclaros imortais da nossa Arcádia das Letras Jurídicas, da Academia Norte-Rio-Grandense de Letras e outras Instituições Culturais.





TATIANA MENDES CUNHA

Advogada, Especialista em Direito Administrativo, Procuradora da Assembleia Legislativa e atualmente ocupa o cargo de Secretária-chefe do Gabinete Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

Uma inspiração, várias lembranças

Inspirar boas condutas em seus semelhantes pode ser algo fácil, quando há verdade no existir, no realizar e no caminhar. Admiração é uma das formas mais verdadeiras de demonstrar afeto; e a gratidão enobrece os corações e nos faz enxergar a vida com mais serenidade, generosidade e humildade. Raimundo Nonato Fernandes é para mim um misto de todos esses predicados.

Sertanejo de Pau dos Ferros, município localizado no extremo oeste do Estado, Raimundo Nonato nasceu em 26 de janeiro de 1918, no limiar de um mundo pós I Guerra Mundial. Filho de Antônio Petronilo de Oliveira e Sergina Fernandes de Oliveira, iniciou seus estudos ainda na cidade natal, sob os cuidados da Professora Petronila Rego. Apesar dos parcos recursos financeiros, Antônio e Sergina conseguiram enviar o filho para estudar na capital, onde, após a passagem por algumas instituições de ensino, fincou pé no tradicional Colégio Estadual do Atheneu Norte Riograndense, escola na qual terminou seus estudos secundários.

A aptidão natural para o mundo das letras definiu o próximo passo em sua vida, ainda, de aprendiz. Mudou-se para a cidade do Recife em 1938, aos 20 anos de idade, para se preparar para o curso superior. Sua escolha? O Direito, algo que temos em comum e que muito me orgulha.

Após a conclusão do curso na Faculdade de Direito do Recife, Turma 1944, o jovem pau-ferrense retorna a capital potiguar para se tornar referencial de verdade, retidão, e zelo pela coisa pública. Estabeleceu seu escritório de advocacia na Rua Vigário



Bartolomeu, no Edifício 21 de Março. Como grande mestre e intelectual, foi professor fundador da Faculdade de Direito de Natal, na década de 1950, lecionando a cadeira de Direito Administrativo.

Era um leitor voraz. Seu acervo segue sendo almejado e consultado por muitos. Dedicou a vida à profissão que escolheu, embora tenha atuado também no mundo da literatura e do jornalismo. Suas petições, eu diria, se tornaram literatura jurídica para as futuras gerações, da qual faço parte. Ele era tão brilhante argumentador, que quando iniciávamos a leitura de uma petição sua já sabiámos exatamente a qual ponto ele chegaria ao final. Um verdadeiro mestre.

Jurista virtuoso, foi Conselheiro da OAB por diversas vezes, Procurador Geral do Estado, assessorando com maestria o Poder Executivo e, por seis vezes, Consultor Geral do Estado, nos governos de Dinarte Mariz, Aluízio Alves, Monsenhor Walfredo Gurgel, Tarcísio Maia e José Agripino, este último em dois períodos distintos, sempre com uma atuação irretocável, com isenção política e muita dignidade.

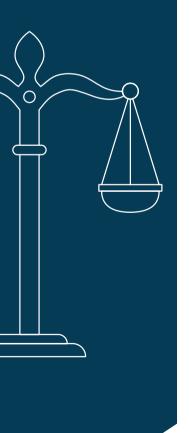
Sempre fui sua admiradora e ele meu mentor intelectual. Em 1990, participamos juntos do Seminário de Direito Público Seabra Fagundes, homenagem a outro brilhante jurista do nosso Estado, e nesse evento nos aproximamos. Anos depois, ele me faria uma visita na Consultoria Geral do Estado. Na ocasião, recordamos lembranças dos seus anos como Consultor-Geral, folheando as pastas que arquivavam seus pareceres, de muitas laudas, datilografados em folhas coloridas de papel seda, sempre em três vias.

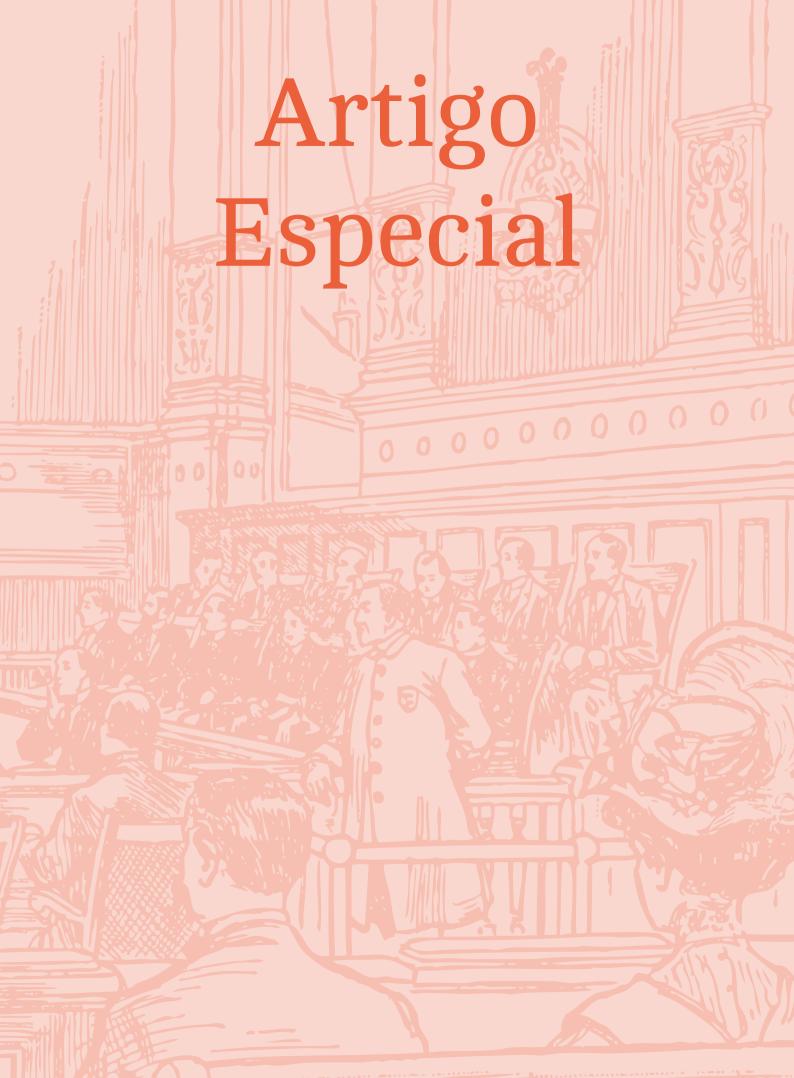
Reverenciado por toda a sociedade, lembro-me com carinho da Quinta Jurídica do ano de 2006, realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo de Natal e pela Justiça Federal do Rio Grande do Norte. O tema daquele ano foi "O Estado Brasileiro na Época de Raimundo Nonato". Enquanto Consultora Geral do Estado, participei do evento em nome da Governadora Vilma de Faria, e entreguei uma placa alusiva aos seus 61 anos de atividade profissional.

Apesar da trajetória profissional ilibada, da admiração que nutria em todos os juristas do Estado, jamais foi afeito a exposição de suas conquistas. Ficou conhecido por seus pareceres extensos e precisos, por suas petições sempre tão bem escritas e amparadas em longas e profundas pesquisas, e ainda assim os holofotes jamais chamaram sua atenção.

Gosto sempre de mencionar um fato que ilustra bem seu espírito público. Enquanto Consultor Geral do Estado, houve um determinado momento que teve a necessidade em realizar frequentes ligações interurbanas para seu filho, que morava em Brasília-DF e encontrava-se doente. Quando as contas chegaram, ele pediu para uma funcionária somar o valor das mesmas e devolveu ao Estado a quantia gasta nas ligações.

Um homem dessa estirpe não conseguiu, por exemplo, completar o mandato de vereador, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), na Câmara Municipal de Natal, no ano de 1948. Seu desligamento se deu logo após sua posse. O motivo? Não concordar com o aumento de remuneração dos vereadores. Advogado, jurista, jornalista, professor acadêmico, intelectual, crítico literário e escritor, humanista. Raimundo Nonato vive em minha lembrança como um homem à frente do seu tempo, dono de uma erudição marcante, decente, correto e acima de tudo honrado. Busco seguir seu exemplo de serenidade, ética e coragem no exercício da advocacia, espelho-me em sua competência para realizar da melhor forma possível os desafios aos quais me proponho.







ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

Mestra em Direito Constitucional Especialista em Comércio Exterior Bacharela em Ciências Jurídicas e Ciências Contábeis Auditora do TCE/RN *E-mail:* anapaulace@uol.com.br

UMA NOVA LEITURA DA NORMA FUNDAMENTAL HIPOTÉTICA

Resumo

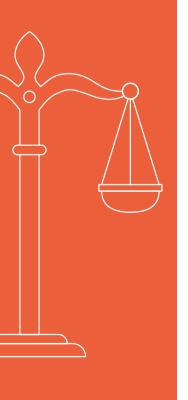
Mediante pesquisa bibliográfica, o ensaio científico objetiva verificar a possibilidade de lastrear a norma hipotética fundamental kelseniana no discurso da paz. Especificamente, intenciona-se: discorrer sobre a relevância dos conhecimentos epistemológicos na identificação e compreensão do problema jurídico; contextualizar a crise enfrentada pelo positivismo jurídico; abordar os distintos momentos científicos do pensamento kelseniano; confrontar a Teoria Pura com a Teoria Crítica do Direito; evidenciar a necessidade (ou não) do embasamento da norma hipotética fundamental no discurso da paz. Conclusão da pesquisa: o Direito, como objeto cultural e espécie do gênero ética, converge ao fim maior da justiça social, o que abre a necessidade de lastrear a norma hipotética fundamental de Kelsen no discurso da paz construída. Distanciar-se desse plano de análise é extremamente perigoso. Incorre-se na probabilidade de que o Direito esteja a serviço de qualquer regime, seja ele democrático ou ditatorial.

Palavras-chave: Epistemologia. Teoria Pura do Direito. Kelsen.

A new reading for the fundamental hypothetical norm

Abstract

By literature research, the objective scientific from this work is to verify the possibility of basing the fundamental hypothetical norm, from Kelsen, in peace speech. Specifically, it intends: to discuss the relevance of epistemological knowledge in identifying and understanding the legal problem; to contextualize the crisis faced by legal positivism; to address the distinct moments of scientific thought Kelsen; to confront the Pure Theory of Law with the Critical Theory; to evidence the need (or not) to suport the fundamental hypothetical norm in peace speech. Conclusion of this research: the law, as a cultural object and kind of gender



ethics, converges to the aspiration of social justice, which opens the necessity to support the hypothetical fundamental norm of Kelsen iin peace speech. Distance this analysis plan is extremely dangerous. It raises the probability that the established law is at the service of any regime, be it democratic or dictatorial.

Keywords: Epistemology. Pure Theory of Law. Kelsen.

1. INTRODUÇÃO

O positivismo jurídico kelseniano acarreta distintos olhares científicos - favoráveis ou contrários. Dificilmente, quem se propõe a estudar Kelsen permanecerá indiferente ao seu pensamento. Advirta-se ser árido o processo de intelecção das três fases científicas kelsenianas.

Talvez, o maior mérito de Kelsen tenha sido instigar o debate acadêmico até hoje, o que justifica a presente pesquisa. A norma fundamental hipotética - sustentáculo da pirâmide normativa kelseniana – necessitaria de suporte teórico no discurso da paz construída? Eis a questão orientadora do estudo (ousada, reconhece-se).

O processo de cognição do objeto em pauta se encontra encadeado logicamente. A intelecção de cada seção depende da compreensão dos tópicos e das notas introdutórias antecedentes. A abordagem do tema resta construída sob a forma de degraus de acesso ao conteúdo (consubstanciados pela introdução e itens do trabalho).

A Teoria da Relatividade de Einstein refutou o suposto paralelismo entre a física e a metafísica. A partir de Karl Popper, extrai-se que a Ciência só possui condições de afirmar o que não é. Noticia-se a revisão da Teoria do Big Bang. Hoje, vive-se em sociedade líquida, plural e de riscos, o que é investigado cientificamente por autores do porte de Urlrich Beck.

Em termos gerais, a pesquisa almeja verificar a possibilidade de lastrear a norma hipotética fundamental kelseniana no modelo da paz construída. Especificamente, intenciona-se: discorrer sobre a relevância dos conhecimentos epistemológicos na identificação e compreensão do problema jurídico; contextualizar a crise enfrentada pelo positivismo jurídico; abordar os (distintos) momentos científicos do pensamento kelseniano; confrontar a Teoria Pura com a Teoria Crítica do Direito; evidenciar a necessidade-possibilidade do embasamento da norma hipotética fundamental no discurso-ação da paz construída.

A metodologia utilizada será bibliográfica: realizar-se-ão consultas a doutrinas, ensaios científicos, normas jurídicas, sítios institucionais e outras fontes ou materiais disponíveis. Sem qualquer pretensão de exaurir o conteúdo, espera-se que o trabalho estimule a discussão acadêmica e incentive a continuidade de pesquisas, o que se mostra imprescindível ao aprimoramento científico.

2. A RELEVÂNCIA DOS CONHECIMENTOS EPISTEMOLÓGICOS NO ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA JURÍDICO

A essência individualiza o objeto investigado. Responde por sua existência. O verbo ser consigna verbo de essência. O estudo das categorias essência e existência viabiliza o processo de transmissão do conhecimento humano.

De acordo com Silva (2008, p. 538), o termo epistemologia significa: "[...] o segmento da Filosofia do Direito voltado ao estudo das fontes jurídicas". Em sentido mais amplo, trata-se de aplicação filosófica com o propósito de pensar criticamente o conhecimento científico. Ciência é empreendimento. Experimenta a teoria (passível de crítica) objetivando resultados.

Os conhecimentos epistemológicos visam a fornecer respostas convincentes à resolução do problema proposto - a partir de identificação, categorização. Viabilizam o entendimento do ser. Para Magalhães Filho (2003, p. 17):





Husserl entende que, quando um objeto está em nossa consciência, podemos chegar a sua essência (eidos) mediante redução eidética. A redução eidética se dá no momento em que eu submeto o objeto em minha mente a muitas variações, observando, então, aquilo que não sofreu mutações. O elemento que permanece nas alterações é a essência da coisa (grifo original).

[...] Carlos Cossio, utilizando o método fenomenológico de Husserl, chegou a conclusão acertada de que o Direito, enquanto fenômeno existencial, é 'conduta em interferência intersubjetiva'. O que Cossio quis dizer é que o Direito é a conduta apreciada pelas interferências na vida de terceiros. É a conduta medida pelo outro.

Pelo método da redução eidética, busca-se a intelecção da essência (o que a coisa é). Nessa linha de pensamento, a epistemologia jurídica colabora com o processo de formulação de conceitos e definições. O conceito (concepção) significa a representação mental da essência. A definição delimita a ideia e indica o gênero a que a coisa pertence, o que se mostra indispensável à sua diferenciação.

A título de ilustração, cite-se: gênero – ética; espécies - direito e moral. Releve-se que a essência do gênero se transmite às espécies. Por outro lado, o Direito, se compreendido como gênero, subdivide-se em direito natural e direito positivo.

O direito positivo representa conduta em interferência intersubjetiva medida por normas (a conduta humana é qualificada como lícita ou ilícita). No direito natural, o critério de medição são os princípios (a conduta se qualifica como justa ou injusta). Leciona Vasconcelos (2010, p. 388):

Ao Direito natural compete a preservação dos princípios éticos e axiológicos definidores da dignidade do ser humano; ao Direito positivo, expressá-los e garanti-los através de sua positivação normativa na esfera de convivência social. Assim, o Direito natural, além de prover ideologicamente o segundo, atua como chave de segurança relativamente a sua boa formulação e exercício.

A perquirição do *eidos* e organização do pensamento possuem raízes na Antiguidade grega. Parmênides compreendeu a realidade como imutável. Buscou o conhecimento pela essência, por sua permanência.

Em sentido oposto, Heráclito defendeu o vir a ser, a mudança, a transformação. A partir das lições da Parmênides (razão, relação estática) e Heráclito (dialética, relação dinâmica), Platão concluiu que as coisas mudam no nível dos fenômenos, mas que possuem uma essência imutável. O desafio do intelecto: tentar compreendê-las.

O mundo das ideias platônico: conjunto disjunto em relação ao mundo do sensível, da matéria. Posteriormente, a preocupação de Aristóteles foi com a lógica do raciocínio formal - independentemente do conteúdo, sendo relevante aprender a pensar coerentemente.

A partir do século XVIII, a teoria hegeliana resgatou a dialética: as coisas mudam em virtude do fenômeno da negação. Antítese, a negação da tese e tudo isso ganha importância na construção da síntese. Avançando em termos históricos, Marx compreendeu a dialética como processo em espiral, não circular: a história seria irrepetível, singular.

Nesse diapasão, compreende-se o Direito como Ciência Social tomada em seu aspecto jurídico. Como trabalha com o discurso, resta evidenciada a importância da Epistemologia em seu teatro de operações. A partir das considerações ora tecidas, o próximo tópico analisará o positivismo jurídico kelseniano.



3. O POSITIVISMO JURÍDICO KELSENIANO

Compreendido que o Direito é espécie do gênero ética, passa-se ao estudo da teoria kelseniana. Trata-se de reação ao cenário de incerteza conceitual então vigente, por meio da definição de fundamentação autônoma da Ciência Jurídica (independentemente do conteúdo normativo).

Segrega direito (seara do dever ser) de fenômeno social (esfera do ser). Em que pese proceder da tradição neo-kantiana, a teoria de Kelsen se encaixa no ápice do positivismo jurídico. De acordo com Bessa (2009, p. 222):

Segundo Kelsen [...], as ciências causais regem-se, como o próprio nome denuncia, pelo princípio da causalidade, a saber, se A é, então B é. Já as ciências normativas, entre elas o Direito, seguem o princípio da imputação (se A é, então B deve ser). Assim, se alguém comete um determinado crime (se A é), deve ser aplicada a sanção correspondente (então B deve ser) (grifo original).

Paralelamente à proposta kelseniana, desenvolviam-se: a teoria da relatividade de Einstein; o pós I Grande Guerra Mundial; o fenômeno da escassez de recursos financeiros; o declínio do liberalismo econômico; a quebra da Bolsa de Valores de Nova York por excesso de oferta. Segundo Silva (2009, p. 185):

A certeza buscada pelo positivismo [...] acabou por resultar no mito da neutralidade científica, em razão de os conhecimentos serem adquiridos por teorias afirmadas. Contraponto essencial foi a 'desconstrução' representada pela física relativista de Einstein, que trouxe a incerteza e a descontinuidade e significou a quebra teórica da certeza em que se baseiam os modelos positivistas. O abalo foi profundo, pois atingiu elo fundamental da corrente positivista (grifo original).

Releve-se que a física atômica identificou a ausência de distinção entre física e metafísica. Pesquisador da vida e obra de Einstein, Neffe destaca (2012, p. 14): "Com sua teoria da relatividade e seus trabalhos fundamentais sobre a teoria quântica, ele se tornou o algoz da física clássica, superando-a". Os estudos desenvolvidos por Einstein irradiaram efeitos nas mais variadas aplicações do conhecimento humano.

Ao comentar a reforma encampada por Kelsen, Vasconcelos (2003, p. 12) evidencia que ocorreu: "substituição da lógica aristotélica do ser pela lógica kantiana do dever ser". Em Kant, a teoria kelseniana fundamentou a distinção entre os planos do ser e do dever-ser, afastando-se da metafísica: o ser não poderia originar o dever-ser, sendo a recíproca também verdadeira. Ocorre que o dever-ser kantiano possui conotação moral; o dever-ser de Kelsen, sentido estritamente lógico-formal. Esclarece Bessa (2009, p. 221):

[...] a distinção e mesmo a incomunicabilidade entre ser e dever ser representam pontos basilares da formulação teórica kelseniana, visto que foi a partir destes pressupostos que Kelsen optou radicalmente pelo normativismo e pelo formalismo [...]. Apesar da conclusão pelo normativismo e pela lógica do dever ser para explicar o fenômeno jurídico, Kelsen reconheceu a dificuldade que enfrentaria para se afastar totalmente do mundo do ser, pela tentação que representa a necessidade de se verificar aquilo que ocorre na vida real.





Outra intersecção com a obra kantiana: os imperativos de conduta - fórmulas, comandos racionais. Os imperativos categóricos determinam ação necessária em si. Os hipotéticos se referem a uma ação necessária à concretização de determinada finalidade. Pretendeu-se pureza para a Ciência do Direito, por meio da eliminação de quaisquer interferências metajurídicas - estas reservadas, supostamente, a outras áreas do saber humano.

O problema sociológico importaria ao legislador (não à Ciência Jurídica, que já receberia a norma como produto elaborado). O ser guardaria relação com a natureza. Sua regência ocorreria pela causalidade. Quanto à temática da justiça, seria problema da filosofia. A questão política também restaria afastada do Direito. Eis a síntese do positivismo de Kelsen, cujo modelo refutou qualquer sincretismo metodológico.

À teoria pura, não importava consideração de ordem teleológica ou axiológica, o que deveria ser tratado pela política jurídica. Núcleo de interesse: a norma. Conforme Vasconcelos (2006, p. 88): "Para Kelsen, a norma é o Direito mesmo". Compreendeu Kelsen o ordenamento jurídico como fenômeno estatal e o Estado como fenômeno do ordenamento jurídico. Eis o monismo kelseniano: a depender da perspectiva, ordenamento jurídico equivaleria a Estado.

Sua teoria: positivista e relativista. Positivista (e descritiva) enquanto método de abordagem científica. Relativista pela consciência de inexistirem valores absolutos. Bobbio (1999, p. 31) - também positivista - não associou o Direito exatamente à norma, mas ao ordenamento: "a expressão 'Direito' refere-se a um dado tipo de ordenamento." Ordenamento, enquanto sistema normativo, consiste em conjunto de normas (pelo menos duas).

Em sentido oposto a Kelsen, reflete Hudson (2007, p. 26): "a existência da Carta de Direitos e Garantias tem aberto caminhos para essa espécie de diálogo constitucional que possa avançar nos direitos, tornando as constituições dinâmicas". A ideia de norma como instrumento vivo - objetivando a justiça no caso concreto - caracteriza a pós-modernidade: ambiente social complexo, plural e de riscos, o que se deduz do pensamento de Urlrich Beck combinado com a constatação de modernidade líquida de Zygmunt Bauman.

O mérito do positivismo jurídico consistiu em enfatizar a necessidade de segurança jurídica na norma. Não se discute a necessidade de paradigmas. Pensa Menezes (2012, p. 40): "[...] o ser humano precisa de modelos. O problema é, depois de criar um modelo, querer encaixar tudo dentro do modelo que se criou". É necessário, pois, abrir-se para progredir ou, ao menos, ouvir/estudar novos modelos. Com esse espírito, finaliza-se a presente seção. No item seguinte, analisar-se-ão os momentos científicos vivenciados por Kelsen com a intenção (ou ousadia) de propor nova leitura para a norma fundamental hipotética.

4. AS TRÊS FASES CIENTÍFICAS DE KELSEN

Kelsen nasceu no século XIX, em Praga. Sua intensa produção acadêmica transcorreu por mais de sessenta (60) anos. Faleceu em 1973 nos Estados Unidos. Escreveu centenas de títulos. Trata-se de respeitável teórico da Ciência do Direito. Muito agregou em termos de cientificismo jurídico.

Cooperou com a redação da Constituição austríaca (década de 1920). Concebeu e difundiu o modelo de controle concentrado de constitucionalidade pela via de ação. Idealizou a primeira Corte Constitucional da história europeia - guardiã da Lei Maior, diferentemente de Carl Schmitt, que defendia caber ao *Führer* ser o guardião da Constituição. Prevaleceu, em nível mundial, o modelo kelseniano.

Ao estudar Kelsen, percebem-se três distintas fases em sua trajetória científica. A primeira, anterior à II Grande Guerra Mundial, quando publicou a Teoria Pura do Direito sob inspiração kantiana. A segunda (já nos Estados Unidos, onde se refugiou do nazismo) recebeu esperada influência do *common law*. A terceira, não tão nítida, expressou a tentativa de ajustes teóricos. Sobre a Teoria Pura (1ª fase), consignou Kelsen (2006, p. 1):



A Teoria Pura do Direito é uma teoria do Direito positivo – do Direito positivo em geral, não de uma ordem jurídica especial. É teoria geral do Direito, não interpretação de particulares normas jurídicas, nacionais ou internacionais. Contudo, fornece uma teoria de interpretação.

Como teoria, quer única e exclusivamente conhecer o seu próprio objeto. Procura responder a esta questão: o que é e como é o Direito?

Com essas palavras, Kelsen expôs (precisamente) o ponto central de sua concepção (premissa metodológica): a Ciência do Direito há que concentrar atenção na descoberta de seu objeto. Estrutura-se no dualismo kantiano do ser e do dever-ser - categorias científicas e filosóficas. Para Kelsen, a norma seria ato volitivo da autoridade e abrangeria qualquer conteúdo (a depender da valoração da autoridade). O Direito tornaria lícita ou ilícita determinada conduta.

A ordem social (ou ordem normativa) não poderia ser desprovida de sanções. Subconjuntos da ordem social seriam o Direito (sanções institucionalizadas) e a moral (sanções sociais não institucionalizadas).

A pureza metodológica refuta a possibilidade de outros enfoques do fenômeno jurídico. O Direito é compreendido por Kelsen como ciência formal, lógica, estruturada, permanente, independentemente do conteúdo. Conceitos relevantes: norma primária - norma assecuratória da sanção (juízo hipotético simples e sancionador); norma secundária – a prescrição propriamente dita.

A sanção, na visão de Kelsen, seria essencial ao Direito (eminentemente repressivo, não educativo). O ilícito consistiria via de acesso. Tentando explicar melhor: o ilícito como pressuposto da sanção; a sanção, consequência do ilícito. Não são levados em consideração fato e valor. Há opção metodológica por isolar as influências dos valores no Direito.

Kelsen não pensou o tridimensionalismo jurídico. Sua preocupação científica foi com a estrutura lógica da norma. Direitos subjetivos seriam meros reflexos da norma ante a inexistência de direitos subjetivos inatos. A vigência da norma jurídica guardaria imediata relação com a existência no tempo e no espaço. Sua eficácia se relacionaria à aplicação.

Carl Schmitt - rivalizou doutrinariamente com Kelsen - criticou o purismo normativo em razão de sua desvinculação com o mundo fático, o que esvaziaria o direito. Schmitt compreendeu que o modelo kelseniano não teria condições de explicar o fenômeno jurídico em sua totalidade pela falta de conexão com o mundo dos fatos.

Esclareça-se que Kelsen pressupôs sua teoria para o regime democrático (positivismo democrático). Não se interessou em explicar o Estado de exceção (não foi esse o propósito). Quanto a esse aspecto, não se vê antítese no modelo kelseniano. O paradoxal é que, se aplicado o modelo kelseniano cartesianamente, pode ensejar que o Direito esteja a serviço de qualquer regime, seja ele democrático ou não.

Já os adeptos do marxismo, atacaram a teoria kelseniana por o qualificarem como legitimador da tradição liberal-burguesa formalista. Para eles, a teoria de Kelsen estaria a serviço da preservação do *status quo* capitalista.

A segunda fase de Kelsen expressou o contato com o sistema *common law* norte-americano (primado do costume judicial). Abandonou-se a ideia de que a validade normativa dependeria apenas da existência e da fundamentação na norma hierarquicamente superior. A norma não dotada de eficácia perderia a força para obrigar (deixaria de ser válida). Foram, assim, abaladas as premissas relativas ao formalismo e pureza. Bessa (2009, p. 234) registra fragmento da Teoria Geral do Direito e do Estado (1995, p.125):

Por conseguinte, uma ordem normativa perde sua validade quando a realidade não mais corresponde a ela, pelo menos em certo grau. A validade de uma ordem jurídica depende, desse modo, da sua concordância com a





realidade, da sua 'eficácia'. A relação que existe entre a validade e a eficácia de uma ordem jurídica – por assim dizer, a tensão entre o 'dever ser' e o 'ser' – pode ser determinada apenas por um limite superior e inferior. A concordância não deve exceder certo limite máximo, nem cair abaixo de um limite mínimo.

Na terceira fase, a teoria kelseniana buscou produzir ajustes teóricos a respeito da dicotomia entre ser e dever-ser (*Sein* e *Sollen*). Bessa (2009, p.232), citando excerto da Teoria Geral das Normas (1986, p.77), evidencia:

Não se pode explicar pormenorizadamente a diferença entre ser e dever ser. Ela é dada, espontaneamente, à nossa consciência (...). Tampouco se pode definir o conceito de dever ser como o conceito de ser. Mas ninguém pode negar o enunciado: algo é – constitui o enunciado sobre um ser, sobre a existência de um fato – é essencialmente diverso do enunciado: algo que deve ser – este é um enunciado sobre um dever ser, sobre a validade de uma norma; e essa validade é a específica existência da norma, sua existência (grifo original).

A sentença não implicaria um dever-ser para ser? Partindo do pressuposto de que a norma consiste em dever-ser (modelo do direito) - ao incidir sobre o fato - não seria coerente inferir que o dever-ser se transformou no ser?

A segregação real *versus* ideal e a dicotomia ser e dever-ser evidenciam a característica idealista da doutrina de Kelsen, pelo que se ousa aproximar o pensamento kelseniano do idealismo platônico. Paradoxalmente, o modelo rejeitou o direito natural em virtude do idealismo e da carência de experimentação. Para Kelsen, o Direito não seria dever-ser axiológico, mas lógico.

Resumindo: na primeira fase, Kelsen publicou a Teoria Pura do Direito sob inspiração kantiana. Na segunda, foram postas à prova as premissas relativas ao formalismo e à pureza em virtude da influência do *common law* norte-americano. A terceira consubstanciou a tentativa de ajustes teóricos. Tese, antítese e síntese? O próximo item apresentará as críticas aduzidas pela Escola de Frankfurt à teoria em estudo.

5. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESCOLA DE FRANKFURT COMO MOVIMENTO DE OPOSIÇÃO À TEORIA PURA DO DIREITO

Nas duas primeiras décadas do século passado, foi criado o Instituto de Pesquisa Social vinculado à Universidade de Frankfurt, com a proposta de analisar os problemas subjacentes ao capitalismo e à problemática da visão utilitarista. Erigiu a teoria crítica do direito, sob influência do criticismo kantiano, da dialética hegeliana, da psicanálise freudiana e do materialismo histórico marxista, ganhando força após o advento da II Guerra Mundial.

Passou-se a questionar a racionalidade da dominação e a corrente normativista do positivismo jurídico redutora do direito à norma (produto de criação exclusivamente estatal, de ato volitivo da autoridade constituída - sendo o ilícito a única via de acesso ao direito). De acordo com Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (2002, p.116-119):

Para os frankfurtianos, o valor de uma teoria depende de sua relação com a práxis. Isto significa que, para ser relevante, uma teoria social tem de estar relacionada às questões nas quais, num dado momento histórico, as forças sociais mais progressistas estejam engajadas. [...] É Horkheimer quem delineia os pontos fundamentais da teoria crítica. Em um artigo intitulado



'Teoria tradicional e teoria crítica' [...], publicado pela primeira vez em 1937, apresenta os princípios básicos da teoria crítica, em oposição ao que chama de teoria tradicional, da qual o positivismo seria a expressão mais acabada. Horkheimer expõe aí o conflito entre o positivismo e a visão dialética, denunciando o caráter conservador do primeiro e enfatizando a natureza emancipatória da última [...]. Habermas analisaria a oposição entre o positivismo e a teoria crítica em vários outros trabalhos, retomando pontos discutidos por Horkheimer e Adorno e acrescentando outros [...]. O refluxo das críticas da Escola de Frankfurt à 'ciência tradicional' e o debate que se seguiu à publicação da 'Estrutura das revoluções científicas' de Kunn, ambos ocorridos no início da década de 60, afetaram profundamente a maneira de ver a ciência e seu método, contribuindo para o esgotamento do já combalido 'paradigma positivista'.

O paradigma positivista foi questionado em face da percepção de que, a cada dia, o Direito se modifica, transforma-se. Vasconcelos destaca (2006, p.70) "o tempo da distinção plena entre filosofia e ciência já passou". Registrem-se também as reflexões de Linard Filho (2009, p.212):

[...] a relação da ciência com outros conhecimentos (filosofia, teologia, até mesmo a arte) não só foi e é admitida, como tem se mostrado benéfica e inevitável, a despeito da equivocada e epistemologicamente superada concepção positivista de ciência insulada e contemplativo-descritiva.

O Direito é produto humano por excelência, objeto cultural-dialético, ciência social aplicada. A ideia de dignidade da pessoa humana - enquanto princípio - viabiliza que valores morais sociais possam tornar-se direitos generalizados, objetivando a construção de uma ordem política mais justa (o que nem sempre expressa o desejo da autoridade de plantão). Nesse sentido, parece salutar inserir - no debate jurídico (mormente, o contemporâneo) - a realidade social, política e econômica.

O mérito da teoria crítica do Direito consistiu, pois, em questionar as interpretações eminentemente racionais, mecanicistas, garantidoras do *status quo*. A única certeza da complexa realidade plural contemporânea é que se vive em ambiente de incertezas e riscos, o que - há muito - fora observado pela Escola de Frankfurt, cujas raízes também remontam ao pensamento de Nietzsche. Se não, consigna Casagrande (2008, p. 126-127, *sic*):

Adorno e Horkheimer [...] também referendam o pensamento de Nietzsche em uma de suas obras mais importantes (Dialética do Esclarecimento), quando o caracterizam como o 'implacável realizador do esclarecimento' [...] reconhecemos o fato de que no pensamento de Nietzsche, exista uma parcela substancial de concordância com os futuros conceitos emancipatórios da escola de Frankfurt. Pressupomos também que, filosofia nietzscheana, interessada em denunciar a formação superficial para a cultura e arte, teve apurada influência na criação de um dos conceitos-chave da Teoria Crítica, que foi o de Indústria Cultural [...].

O autor considera que Nietzsche já alertara para o fenômeno dos "instintos de rebanho", ou seja, para a problemática da massificação. Por outro lado, exalta o discernimento enquanto capacidade humana, não podendo o homem abrir mão de sua condição de espírito livre.

Nesse aspecto, vê-se liame entre o pensamento de Nietzsche, de Einstein e da Escola de Frankfurt (enquanto opositora à corrente normativista do positivismo jurídico) a partir





da seguinte intersecção: valorização da possibilidade de questionar, de indagar, enfim, de agir como ser pensante e livre.

Com esse espírito, o próximo item analisará as implicações teórico-práticas da norma fundamental hipotética desprovida de conteúdo. Ato contínuo, defenderá seu embasamento no discurso da paz construída.

6. A NECESSIDADE DE EMBASAR A NORMA FUNDAMENTAL HIPOTÉTICA NO DISCURSO DA PAZ CONSTRUÍDA

A norma fundamental hipotética (NFH) kelseniana produz o Direito como objeto de conhecimento científico. Embasa a Lei Maior. Esta, por seu turno, consiste no meio pelo qual o estudioso poderá afirmar se uma lei, ato regulamentar ou normativo integram (ou não) a ordem jurídica.

A norma fundamental (ou *grundnorm*) representa a condição de possibilidade de dado ordenamento jurídico. A ideia básica: norma valida norma dentro do ordenamento. Explica o professor Pontes Filho ([s. d.], p. 4):

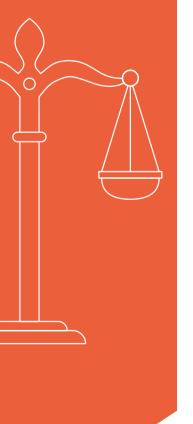
Perceba-se bem: jurídica, porque positivada, ou posta no mundo do Direito, é a Constituição, com o seu respectivo conteúdo (fático-valorativo). A outra norma, de natureza puramente lógica e que Kelsen denominou de hipotética fundamental, não é dotada de conteúdo algum, porque simplesmente pressuposta (e não posta). Sua existência, repita-se, se verifica em função de mera dedução lógica: se há uma Constituição positivada, ela existe porque fundada em outra norma -- cujo enunciado vem a ser 'cumpra-se a Constituição' -- também editada pelo Poder Constituinte. Repita-se: ambas, tanto a norma constitucional positivada, como a sua correspondente norma hipotética fundamental, são exaradas por quem exerce o poder político originário. A NHF, todavia, é norma lógico-jurídica, não inserida no ordenamento positivo: é lógica porque sua existência é necessariamente deduzida [...] e é jurídica porque dá juridicidade à Constituição a que ela se reporta [...], validando-a (grifo original).

A NFH possui a função de validar objetivamente a Constituição. Trata-se de ponto de partida, tal como o *Big Bang* em relação às Ciências Naturais. Segundo Bessa (2009, p.225): "Estando uma determinada norma construída de acordo com o escalonamento de normas, cujo ápice é a norma fundamental hipotética, significa que é detentora de validade". Sua eficácia depende da observância e aplicação.

Para o modelo kelseniano, a norma é criada por ato volitivo da autoridade. Sua validade é obtida a partir do exame da relação entre normas inferiores e superiores. Inexiste valoração do Direito. Há neutralidade. Desde que observado o escalonamento piramidal normativo, a ordem jurídica positiva é detentora de validade independentemente do conteúdo.

Em outras palavras: o fundamento de validade constitucional é a autoridade, que determina o conteúdo da Constituição. Esta, por seu turno, obtém o lastro de validade na NFH. Segundo Kelsen (2006, p.1): "a norma fundamental, que constitui o fundamento de validade destas normas, nem sequer é estatuída através de um ato de vontade, mas é pressuposta pelo pensamento jurídico". Nessa perspectiva, Direito injusto é igualmente válido: a justiça não é requisito de validade da norma jurídica na teoria kelseniana. Isso é um grande risco!

Tem-se uma ficção: a NFH. A contradição do modelo é (precisamente) o recurso à metafísica, de que tanto o estudioso queria afastar-se mediante a construção da *grund-norm*. Adverte Vasconcelos (2003, p.168):



Não pode a ciência perder-se numa ficção. Tendo em vista as diversificadas funções de tal norma, seu descarte importaria a completa destruição do sistema kelseniano de ciência jurídica, construído com rigor lógico-matemático de geometria. Tombada a pedra central que dá sustentação à pirâmide, todas as demais viriam abaixo num movimento irrefreável de acomodação.

A pirâmide kelseniana é de normas (e não de conceitos). No topo, a Constituição - geral e abstrata. Geral quanto aos sujeitos; abstrata por preceituar em tese os fatos. Na base, os negócios jurídicos e a sentença (norma específica e concreta). A *grundnorm* - fruto da abstração humana – representa o suporte da Constituição. A unidade na pluralidade de normas. Sua ideia básica: cumpra-se a Constituição.

Infere-se a função nomofilásica kelseniana, subdividida em nomoestática e nomodinâmica. Ao considerar o Direito estaticamente, o jurista, a partir das normas insertas no ordenamento, deve confrontá-las entre si, intencionando unidade coerente e sistemática. Pela perspectiva dinâmica, estuda-se o processo jurídico, sua embriogenia e aplicação em termos de formação do conteúdo das normas jurídicas.

Inegavelmente, Kelsen teve o mérito de fixar as premissas lógico-formais a propósito da natureza da norma jurídica. O Direito é situado no mundo do dever-ser. Conforme Vasconcelos (2006, p.83):

A melhor doutrina sobre a natureza da norma jurídica tem suas nascentes na Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen. A ele cabe, induvidosamente, o mérito de haver fixado as premissas lógico-formais do tema. [...] A fim de definir e situar o caráter proposicional da norma jurídica, parte Kelsen da distinção básica entre o mundo do ser, regido por leis de causalidade, e o mundo do dever-ser, que se formula por meio de regras ou leis de liberdade. Essa colocação, que viera de Thomasius e de Kant, ele a incorpora a seu pensamento, e, com os filósofos da Escola Neokantiana de Baden, Windelband e Rickert à frente, situa o Direito no mundo do dever-ser.

O problema do modelo é que a NFH pode servir a qualquer regime - comunista, nazista ou democrático. Explique-se: de acordo com o modelo kelseniano, poderia ser justificada a violência étnica vivenciada na antiga Iugoslávia; idem no tocante ao *apartheid* e pós-*apartheid* na África do Sul; justificaria, de igual modo, tanto os regimes pós-soviéticos na Europa oriental, como as ditaduras e as pós-ditaduras na América Latina. Tudo estava conforme a lei e, justamente por isso, era tão fielmente cumprido.

Não se pode olvidar a importância de interligação entre direito e moral. Demo ressalta (2000, p.26): "[...] o conhecimento científico não produz certezas, mas fragilidades mais controladas [...]. Dentro da visão próxima de *Habermas*, poderíamos propor que somente é científico o que for discutível" (grifo original). Dessa forma, o papel da Ciência é aproximar-se da verdade. Cite-se Popper (1982, p.251):

Uma grande vantagem da teoria da verdade objetiva ou absoluta é que ela nos permite dizer – acompanhando Xenófanes – que buscamos a verdade mas podemos não saber quando a encontramos; que não dispomos de um critério para reconhecê-la, mas que somos orientados assim mesmo pela ideia da verdade como um princípio regulador (Kant ou Pierce o chamariam assim); e que, embora não hajam critérios gerais para reconhecer a verdade – exceto talvez a verdade tautológica – há sem dúvida critérios para definir o progresso feito na sua aproximação.





A partir dessas reflexões, afirma-se que a norma deve estar conectada com a realidade social. O ser (realidade social) representa o modelo do dever-ser (norma). Há comunicabilidade. A norma, ao incidir sobre o fato (valorado socialmente), produz o direito-relação. Sobre a dialeticidade, observa Vasconcelos (2000, p.32):

[...] ser e dever-ser são apenas momentos de transição, tanto que o ser dá origem ao dever-ser, como o dever-ser converte-se no ser, e assim indefinidamente.

Essa dialeticidade entre ser e dever-ser tem sentido especial para o conhecimento humano, sendo o homem mesmo um ser de múltiplos contrastes.

Para Demo (2000, p.40-41): "Expurgar da ciência os valores não é, ao contrário do que se supõe por vezes, ser objetivo, mas deturpar o sujeito e por vezes a realidade (pelo menos a social), neutralizando relações que gostaríamos de ver excluídas". Kelsen, ao insistir na incomunicabilidade entre ser e dever-ser, isolou-se da vida real, sob pretensão eminentemente teórica. Teoria e prática não são interdependentes? A teoria não aperfeiçoa a prática? De acordo com Marques Neto (2001, p.51-52):

Ciência é essencialmente teoria. É teoria que constitui o objeto de conhecimento; é através dela que se elaboram os métodos condizentes com a natureza de cada pesquisa; é ela que se aplica nas realizações práticas, técnicas [...]; é finalmente, em função dela que a realidade pode apresentar algum sentido.

A construção normativa precisa aproximar-se do mundo real. Vasconcelos (2000, p. 37) sintetiza a questão da teoria *versus* realidade, buscando substrato no pensamento de Edgar Morin - pesquisador da complexidade:

Edgar Morin sumaria tudo que aí ficou dito em frase lapidar, lançada de improviso numa entrevista: As teorias científicas 'não são reflexos do real, mas sim projeções do espírito humano sobre esse real. (...) 'O que nós captamos do mundo não é o objeto menos nós, mas o objeto visto e observado, co-produzido por nós.'

O Direito não se pode isolar em termos de conhecimento, precisa dialogar com outros saberes, objetivando o ideal do bem comum e o progresso da humanidade - com respeito e interlocução ativa com as minorias (também protagonistas históricas).

Kelsen idealizou a NFH para não ter de firmar a ordem jurídica em valores sociais e/ou político-econômicos. Objetivou segurança jurídica na norma e neutralidade científica. Aproveitando os hiatos da teoria kelseniana evidenciados na corrente pesquisa, propõe-se o embasamento da *grundnorm* na teoria da paz construída, sem olvidar a problemática concernente aos valores éticos (contexto plural pós-moderno). Costa, ao estudar Bauman, comenta (2011, p. 122-123):

Ao discutir as possibilidades de uma ética pós-moderna, o autor coloca-nos inteiramente dentro das polêmicas discussões sobre a Pós-modernidade. Ele argumenta em favor do entendimento de que novas formas de pensar e de conduzir-se estão sendo engendradas, porém, os grandes temas da ética não perderam sua força e significado [...]. Em vez da morte da ética, poderíamos estar testemunhando uma nova era da ética.

As angústias que assolam os debates atuais parecem guardar relação com o jogo perde-ganha. Bauman compreende que ser sólido (antítese de líquido) implica assumir



identidade fixa, estável (projeto moderno de mundo) – verdadeira temeridade em tempos pós-modernos (ou de modernidade líquida).

Nessa incessante busca pela felicidade, insere-se o diálogo da paz. Pensa Nunes (2014, p.24): "[...] a Paz é mais do que a ausência do conflito – é um estado elevado de consciência [...]. A Paz possível é a Paz construída [...], fruto de ações que temos que construir no hoje [...]". Nesse aspecto, a educação emancipadora erige como ferramenta de construção da paz em sintonia com o interesse social. Pensa Nunes (2014, p. 27):

A educação é obra transformadora, criadora. Contudo, para criar é necessário mudar, incomodar, modificar a ordem existente. Fazer progredir qualquer pessoa significa modificá-la. Mas se torna premente perguntar quais as mudanças efetuadas na pedagogia vigente desde que houve a sua implantação?

O autor defende a ideia de que o ato educativo é essencialmente político e que dissimular sua neutralidade se mostra a serviço da política da dominação. Ressalta que a pedagogia vigente associa educação a obediência, formando pessoas submissas, robotizadas, direcionadas.

Enfatiza Nunes (2014, p. 36): "essa apatia vem da cultura dominante de não relacionar a educação com todos esses problemas que afetam o organismo social. Porque a educação ainda está presa ao seu próprio objetivo original, de preparar o homem para o mercado de trabalho". Logo, instrução (ligada à sobrevivência) não é necessário sinônimo de educação (afeta à vida). Para o pesquisador (2014, p. 41):

A instrução trabalha o intelecto acumulando conhecimentos, enquanto que a educação forma o caráter alcançando o sentimento e transformando o ser. O enfoque dominante que dirige a pedagogia das escolas do mundo é para instruir e não para educar. É sensato interpretar que, quem educa está, também, instruindo, porém, quem somente está instruindo nem sempre está educando.

Não há pedagogia neutra. Nesse sentido, Freire (1996, p. 26): "aprender criticamente é possível. E essas condições implicam ou exigem a presença de educadores e de educandos criadores, instigadores, inquietos, rigorosamente curiosos, humildes e persistentes". O processo de construção da paz desafia a (re) construção do saber transformador. Esclarece Demo (2000, p. 14):

A dialética considera a realidade intrinsecamente contraditória, porque sua dinâmica é tipicamente contrária. Não existe apenas a dinâmica linear, que vai de ponto a ponto em linha reta, ou a dinâmica circular, que gira em torno de ponto de modo uniforme, mas sobretudo a complexa e não linear, que, mesmo manifestando regularidades, é dinâmica por causa das irregularidades.

Correlacionando a temática do aprender transformador com o processo de intelecção do fenômeno jurídico, deduz-se que o Direito não pode ser compreendido cartesianamente (quão menos, aplicado). Trata-se de Ciência Social tomada em aspecto jurídico-dialético. Trabalha com a palavra, com o discurso. Reduzi-lo à norma positivada pode servir de matriz ideológica a movimentos totalitaristas, repetindo-os. Segundo Moura (2013, p. 35):

A problemática existente em se retirar considerações éticas, morais e acerca do ideal de justiça, quando da análise da validade da norma editada. [...]





Deu-se início, portanto, à construção de um novo movimento jusfilosófico: o pós-positivismo. Esse movimento não significou um retorno ao jus naturalismo, mas importou [...] uma maior aproximação do Direito com a ética e com a Moral, nominada virada kantiana.

O pós-positivismo expressa fenômeno em construção; nova forma de encarar o positivismo jurídico, fruto da aproximação entre direito natural e direito positivo. Com base nas reflexões colacionadas no presente texto, ousa-se (re) estruturar o discurso kelseniano no pressuposto da paz construída. Algo utópico? Insano? O preâmbulo da atual Constituição brasileira assim consigna - *sic*:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bemestar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O preâmbulo da Lei Política de 1988 desafia o pensar sobre os valores fundamentais da esperada ordem constitucional democrática, não apenas em perspectiva interna, mas global. O rogo pela solução pacífica dos conflitos consigna a proclamação-exortação aos princípios ínsitos à Lei Magna vigente. Correlacionando com a temática da *grundnorm*, esta seria o fundamento de validade constitucional. Indaga Pontes Filho ([s. d.], p. 2):

[...] é possível aferir a validade de uma norma jurídica – conhecendo-a – sem que certa dose de subjetivismo (e, portanto, de apreciação axiológica) esteja presente? Se o conhecer a regra do Direito importa interpretação dela, e se nesse esforço interpretativo (e de consequente aplicação) é imprescindível levar em conta as circunstâncias fáticas e valorativas presentes naquele momento (e não apenas as que se encontrem previstas hipoteticamente na norma), como manter-se o cientista 'neutro'? (grifo original).

Depois de Einstein, com a evolução da física atômica, identificou-se que não há mais distinção entre física e metafísica, sendo esta o parâmetro da "Ciência do Invisível", pelo que se deduz que todas as coisas são interligadas. Consoante Nunes (2014, p. 79):

A Física moderna nos confirma que nós não estamos separados do universo; somos parte dele e como tal nos intercomunicamos com tudo, desde a menor partícula à maior das galáxias.

As descobertas mais recentes da Física também revelam que existe uma relação entre o nosso DNA e as radiações emitidas pelas estrelas.

A estruturação da NFH (produto da metafísica) no discurso pluralista da paz construída (o que engloba três segmentos: paz ambiental, paz social e paz interior), melhor operacionaliza a proposta kelseniana de alcance da segurança jurídica na norma (combatendo o bom combate, frise-se).



Opta-se por lastrear a *grundnorm* segundo a teorização da paz construída proposta por Clóvis Nunes (coordenador da ONG MovPaz).¹ Se é a NHF que embasa a Constituição (Lei Maior da pirâmide kelseniana), suportá-la apenas no "cumpra-se a Constituição" (ideia básica da NHF), pode ser temerário. A história mundial tem mostrado que, nem sempre, as Constituições são parâmetros exatos de perfeição. Basta recordar as lições aprendidas com a II Grande Guerra.

Para Clóvis Nunes, a não-violência consiste na presença de uma força imensamente poderosa: a força da paz, sendo certo que a humanidade não se encontra habituada a isso. O que conhece é a paz pela força. Conforme Nunes (2014, p. 54-55, *sic*):²

A cultura de violência também se universaliza quando prestamos atenção ao fato de que nas composições dos hinos de todas as nações do mundo, com raríssimas exceções [...] todas as letras evocam as batalhas, a morte aos inimigos, a dominação pelas lutas, o derramamento de sangue, e as guerras.

Não-violência implica atitude elevada de consciência diante da vida: a conquista da capacidade de vencer a batalha sem precisar travá-la. É preciso mudar a pessoa, sem o que nada é possível. Cada um é responsável pela transformação do mundo. A paz construída é fruto da conduta (comissiva ou omissiva) que se precisa desenvolver hoje. Para Nunes (2014, p. 25):

Portanto, o que importa é saber como canalizar a agressividade para fins construtivos, ou seja, para a capacidade de indignar-se com as injustiças, agir com firmeza, ter tenacidade e persistência para superar obstáculos e concretizar metas, enfrentar a competitividade do mercado de trabalho. Esta forma de comportamento se constitui em prevenção primária da violência.

A concreção do direito humano à paz mais depende de decisão cultural que do enfrentamento à violência. Paz é conteúdo interdependente de todas as aplicações do conhecimento humano (entre elas, o Direito). De acordo com Nunes (2014, p. 73-76):

[...] somos capazes de transformar a nossa civilização em uma civilização que tenha como valor básico o princípio da dignidade humana, no seu aspecto mais autêntico. [...]

Devemos ser como as árvores, cujas raízes estão na terra, porém, os seus galhos ganham diferentes direções no espaço.

A metáfora significa que o ser humano é parte integrante da natureza. Logo, não se pode perder a consciência terrena. Este planeta será o que cada um fizer dele. Entre o pensar e o agir, decisões são tomadas com base em valores. A discussão axiológica guarda, pois, relevância para a Ciência Jurídica. Não pode ser deixada a plano secundário.

Por fim, espera-se sensibilizar o (a) leitor (a) para a existência do verbo pazear: paz e ação. Pazear é verbo, está no dicionário. Porém, pouco conjugado. Urge conjugá-lo no presente do indicativo: eu pazeio, tu pazeias, ele pazeia, nós pazeamos, vós pazeais, eles pazeiam. É preciso empreender campanha mundial de educação pela paz. Frise-se: a única paz possível é a paz construída o que embasa a *grundnorm* kelseniana no verbo pazear.





¹ Organização não governamental (ONG) MovPaz – MOVIMENTO INTERNACIONAL PELA PAZ E NÃO VIOLÊNCIA.

² Lamenta o autor que, nas escolas do mundo, apenas se estudam as guerras. Dificilmente, os educandos são levados a averiguar os pacifistas da humanidade.

7. CONCLUSÃO

Se existiu um pensador do Direito que, até hoje, gera bons debates, este foi Hans Kelsen. Ao seu pensamento, não se tem como quedar neutro (no sentido de indiferente). Com o presente ensaio, talvez, não se tenha chegado a respostas convincentes a propósito do pressuposto científico desenvolvido. Porém, ousou-se questionar, indagar, pensar. Tentou-se fugir do "instinto de rebanho" advertido por Nietzsche.

Kelsen procurou fugir da metafísica para, supostamente, garantir a neutralidade científica. Paradoxalmente, idealizou a norma fundamental hipotética (produto da metafísica), com a função precípua de dar cumprimento à Constituição - símbolo maior de perfeição "geométrico-cartesiana" do ordenamento jurídico (ápice da pirâmide kelseniana).

O Direito, como objeto cultural e espécie do gênero ética, converge a um fim maior: a justiça. Sendo compartição de liberdade, a coação não pertence à sua essência. O Direito pode até existir como coação, a exemplo do que ocorre no totalitarismo com a ideologia da força bruta. Contudo, ser distingue-se de existir. Refletir sobre a questão implica pensar a correspondência entre o mundo ideal e o real.

Distanciar-se desse plano de análise é perigoso. Incorre-se na probabilidade de que o Direito esteja a serviço de qualquer regime, seja ele democrático ou não, o que se revela tormentoso. Não parece, pois, razoável afastar a problemática axiológica da Ciência do Direito.

Kelsen idealizou a norma fundamental hipotética para não ter de firmar a ordem jurídica em valores sociais e político-econômicos. Essa ficção jurídica (ou *a priori* lógico-formal) possuía a missão de garantir neutralidade científica.

O mérito do positivismo jurídico consistiu em enfatizar a necessidade de segurança jurídica na norma. Nesse aspecto, Kelsen logrou êxito no esforço científico, sobretudo, no tocante à repercussão da Teoria Pura do Direito que, até hoje, causa intenso debate, o que se mostra imprescindível à evolução científica.

Sua teoria fixou o sentindo jurídico da Constituição, compreendida como norma pura, dever-ser dissociado de qualquer fundamento político, sociológico, filosófico - insuficiente para alcançar o Direito em sua totalidade (o que se compreende, pois o modelo foi pensado para regime democrático, muito embora nem sempre seja nele aplicado).

Reconhecida a insuficiência, autores do porte de Bobbio (um dos grandes intérpretes de Kelsen) gastaram imensa energia no sentido de justificar o positivismo, a partir da compreensão-explicação do ordenamento jurídico.

Contemporaneamente, para sobreviver, ocorreu o aprimoramento doutrinário, razão de ser do neopositivismo (ou positivismo reflexivo): nova forma de ver o direito positivo a partir de exigências éticas como produto do consenso social. O fim maior de qualquer teoria é aprimorar a prática, especialmente, no enfrentamento das complexas questões da pós-modernidade (palco social plural e de riscos).

O nazismo alemão, o fascismo italiano - bem como os regimes autoritários no Brasil - serviram-se largamente do positivismo e das conveniências da norma hipotética fundamental desprovida de conteúdo (ou determinada a fazer cumprir a Constituição). A humanidade estaria disposta a repetir as experiências históricas? Este planeta será o que cada um fizer dele.

Kelsen considerou a norma como objeto específico do Direito, mediante eugenia (supostamente) anti-ideológica. No entanto, o Direito não constitui fim em si, mas instrumento, meio de promoção do ideal maior do bem comum. A existência de valores como justiça, segurança jurídica são definidos em nível de cada ordenamento jurídico-político, levando-se em consideração, é claro, as influências internacionais.

Direito natural escrito é direito positivo. Este, se injusto, expressa Direito de péssima qualidade. O ordenamento não pode desconsiderar a constante busca pelo Direito justo. Não se trata de questão que possa ser desprezada, mas de tema de crucial importância a ser debatido.



ARTIGO ESPECIAL

Justificou-se a estruturação da norma fundamental hipotética no paradigma pluralista da paz construída (ambiental, social e pessoal), muito embora se tenha consciência da dificuldade (e dilemas) de sua construção enquanto vetor histórico.

Com a convicção de que a única paz possível é a paz construída, o que lastreia a *grundnorm* no verbo pazear (a serviço do ideal kelseniano de segurança jurídica na norma focalizando a dignidade da pessoa humana), espera-se que nova(s) pesquisa(s) aprofunde(m) o tema em pauta a partir da análise da teoria de Kelsen sob o prisma do mundo das ideias platônico.

REFERÊNCIAS

BESSA, Leandro Sousa. A dicotomia ser/dever ser no pensamento de Hans Kelsen. *In*: VASCONCELOS, Arnaldo (coord.); ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade; VIANA, Renata Neris (org.). **Temas de epistemologia jurídica**. 1. ed. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. v.2. p. 219-240.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CASAGRANDE, Jaques Luis. Teoria crítica: auto reflexão como forma de resistência à semi-formação. *In*: VASCONCELOS, José Gerardo; MUNIZ, Cellina Rodrigues; FRANCO, Roberto Kennedy Gomes (org.). Fortaleza: Edições UFC, 2008. p. 119-130.

COSTA, Marisa Vorraber. Zygmunt Bauman: compreender a vida na modernidade líquida. *In*: REGO, Teresa Cristina (org.). **Educação, escola e desigualdade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 115-147.

DEMO, Pedro. Metodologia do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GEWANDSNAJDER, Fernando. ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

HUDSON, Barbara. Direitos humanos e "novo constitucionalismo": princípios de justiça para sociedades divididas. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (org.). **Direitos humanos e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 11-28.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

Teoria geral do Direito e do	Estado . S	ão Paulo: Martin	s Fontes,	1995
Teoria geral das normas.	Tradução	José Florentino	Duarte.	Porto
Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1986.				

LINARD FILHO, José Hugo de Alencar. Aspectos do conhecimento científico, com crítica ao (jus) positivismo. *In*: VASCONCELOS, Arnaldo (coord.); ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade; VIANA, Renata Neris (org.). **Temas de epistemologia jurídica**. 1. ed. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. v.2. p. 198-218.





ARTIGO ESPECIAL

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. A essência do direito. São Paulo: Rideel, 2003.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. A ciência do direito: conceito, objeto, método. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MENEZES, Jorge. Inteligência quântica: aplicações da teoria quântica na transformação humana. 5. ed. Rio de Janeiro: Novo Ser Editora, 2012.

MOURA, Maria Marília O. C. de. Neoconstitucionalismo: conceituação, cenários da eclosão do fenômeno e principais institutos. *In*: VITORELLI, Edilson (org.). **Temas aprofundados do Ministério Público Federal**. Salvador: Edições JusPODIVM, 2013. p. 25-45.

NEFFE, Jürgen. **Einstein: uma biografia**. Tradução Inês Antonia Lohbauer. Barueri: Novo Século Editora, 2012.

NUNES, Clóvis. **Educação pela paz: um guia para os pais, professores e todos os estudantes da vida**. 8. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2014.

PONTES FILHO, Valmir. O problema do conhecimento. [Mimeo]. Fortaleza: [s.n.], [s. d.].

PONTES FILHO, Valmir. A norma que valida a Constituição. [Mimeo]. Fortaleza: [s.n.], [s. d.].

POPPER, Karl R. **Conjecturas e refutações: o progresso do conhecimento científico**. 2. ed. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, João Alves. Conhecimento científico: conceito, determinantes e limites. *In*: VASCONCELOS, Arnaldo (coord.); ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade; VIANA, Renata Neris (org.). **Temas de epistemologia jurídica**. 1. ed. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. v.2. p. 167-197.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Sobre a coação jurídica: verbete para um dicionário de filosofia do direito**. Pensar, Fortaleza, v.15, n.2, p. 385-400, jul./dez.2010.

 Teoria da no	orma jurídica.	São Paulo:	Malheiros, 2006.
	•		•

______. Exigências essenciais da teoria jurídico-científica. Pensar, Fortaleza, v.11. p. 68-72, fev.2006.

______. Teoria pura do direito: repasse crítico de seus principais fundamentos. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Que é uma teoria jurídico-científica?** Revista da OAB-CE, v.27, n.4, p. 27-45, 2000.

http://mdf.secrel.com.br/dmdocuments/cynara.pdf>. Acesso: 18.set.2013.

http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/776. Acesso: 19.set.2013.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 2.set.2015.



Medalha do Mérito





MEDALHA DO MÉRITO



Tribunal de Contas entrega Medalha do Mérito Governador Dinarte Mariz

Além de homenagear personalidades que contribuíram para o desenvolvimento da sociedade nas mais diversas áreas de atuação, a entrega da Medalha do Mérito "Governador Dinarte Mariz", realizada pelo Tribunal de Contas do Estado nesta sexta-feira (11), também foi palco de expressão em torno do momento politico vivenciado no País. Nos discursos feitos pelo conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, representando o TCE, e pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, falando em nome dos homenageados, a preocupação com os rumos que trilha o País foram evidentes.

"Estamos passando pela maior crise econômica, política e moral da história brasileira, e com isso, os órgãos de controle nunca foram tão cobrados para atuarem no combate à corrupção e aos desperdícios dos recursos públicos", enfatizou o conselheiro Paulo Roberto, acrescentando que "o TCE" tem procurado fazer a sua parte. Estamos avançando muito no papel do controle externo, não apenas na fiscalização dos recursos públicos, mas também no que diz respeito a área pedagógica", disse, exemplificando com ações e projetos executados no âmbito da Corte de Contas.

Por sua vez, o procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, conhecido por ter atuado no processo das contas do Governo Dilma Rourssef, defendeu um novo modelo de Nação. "Queremos um Pais que não seja negligente com a saúde, com a segurança e com a educação, e que seja construído com muito trabalho, de forma correta", relatou, acentuando que o Tribunal de Contas ocupa um papel decisivonesta construção. "Mais do que um reconhecimento, esta medalha é um incentivo a mais para que, juntos, construamos o mundo que queremos", disse.



MEDALHA DO MÉRITO

A solenidade foi presidida pelo presidente do TCE, conselheiro Carlos Thompson Fernandes. Este ano foram homenageadas as seguintes personalidades: o desembargador Amaury Moura Sobrinho; a auditora do TCE Ana Paula de Oliveira Gomes; o auditor do TCE Antônio Ed Souza Santana; o monsenhor Ausônio Tércio de Araújo; o fundador do Colégio Mater Christi, de Mossoró, professor Emerson Azevedo; o deputado estadual Hermano da Costa Moraes (representado por sua esposa, Suely Fernandes de Oliveira); o procurador do MPC junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira; o professor Laércio Segundo de Oliveira; o médico Ovídio Borges Montenegro (*in memorian*); o consultor jurídico do TCE Peter John Arrowsmith Cook Junior; e o magistrado Roberto Francisco Guedes Lima.

Entre as autoridades presentes, destaque para o senador Garibaldi Filho, o desembargador Gilson Barbosa (representando o Tribunal de Justiça), o deputado Álvaro Dias (representando a Assembleia Legislativa), o procurador de Justiça Reinaldo Reis; o secretário adjunto de Relações Sociais, Pedro Arthur (representando a Prefeitura de Natal); a sra. Maria Auxiliadora Rodrigues, vice-presidente do TRT; José Daniel Diniz (representando a UFRN), Antônia Marisa, vice-presidente da OAB e o procurador em exercício do Ministério Público de Contas, Ricart César Coelho.

AGRACIADOS 2016

Amaury Moura Sobrinho
Ana Paula de Oliveira Gomes
Antônio Ed Souza Santana
Ausônio Tércio de Araújo
Emerson Azevedo
Hermano da Costa Moraes
Júlio Marcelo de Oliveira
Laércio Segundo de Oliveira
Ovídio Borges Montenegro
Peter John Arrowsmith Cook Junior
Roberto Francisco Guedes Lima



O conselheiro Paulo Roberto fez o discurso representando o Tribunal de Contas

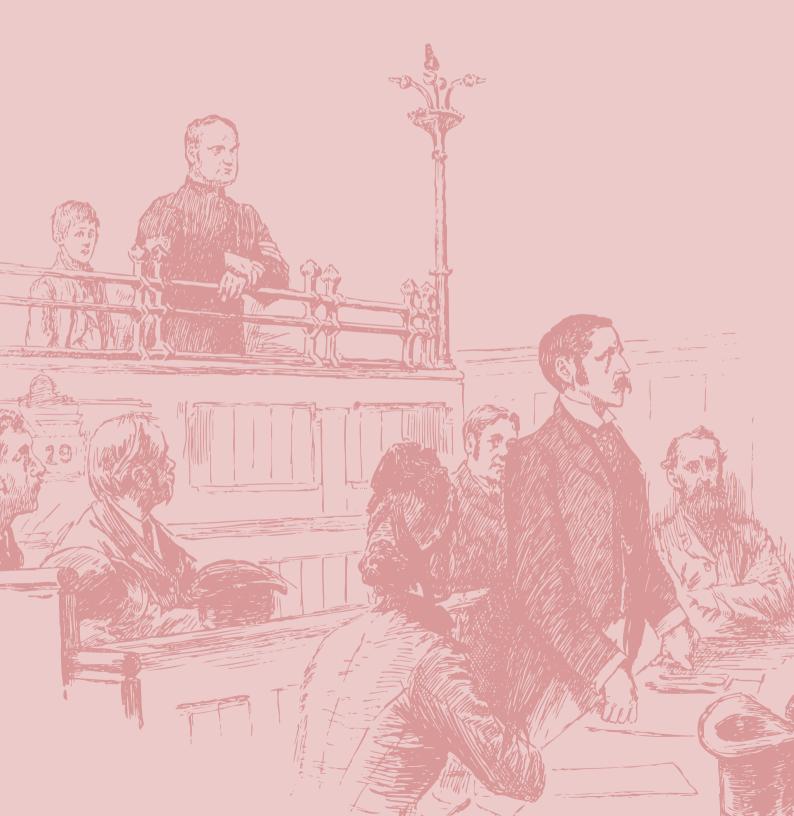


A palestra em nome dos agraciados foi ministrada pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira





Artigos técnicos





ANDRÉ GUSTAVO ALMEIDA E SILVA

Instrutor da Escola de Contas Assessor Técnico de Informática do TCE/RN

A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE ACOMPANHAMENTO DE DECISÕES NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN – é o órgão responsável pela fiscalização e controle de recursos destinados a agentes públicos ou particulares que estejam envolvidos com dinheiro público na esfera estadual. Dos julgamentos proferidos pela Corte de Contas, resultam decisões que podem considerar as contas desses administradores públicos regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. As decisões que consideram as contas irregulares serão o foco do presente artigo, haja vista que somente estas resultam na aplicação de multa ou imputação de débito, ou seja, constituem o escopo do Sistema Eletrônico de Acompanhamento de Decisões.

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, conforme disposto no artigo 71, § 3º, as decisões dos Tribunais de Contas constituem título executivo extrajudicial implicando no dever, por parte dos responsáveis, de ressarcir ou cumprir a obrigação imposta pelo Tribunal de Contas.(BRASIL, 1988).

Entretanto, no âmbito do TCE/RN,não haviammecanismos eficazes de atualização, cobrança, recolhimento e controle para o cumprimento das decisões condenatórias que resultassem na aplicação de multas e ressarcimento ao erário, sem falar que haviam aproximadamente 3000 (três mil) processos físicos de execução parados, aguardando atualização dos valores para execução forçada.

Preocupado com este cenário somadosà necessidade de atender as resoluções nº 28/2012 – TCE/RN e nº 13/2015 – TCE/RN que tratam da regulamentação da execução das decisões proferidas no âmbito do Tribunal (TCE/RN, 2012;TCE/RN, 2015), e ao objetivo estratégico de "Coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos públicos" estabelecido em seu planejamento estratégico (TCE/RN, 2014), o TCE/RN,após diversas reuniões com a



alta administração e as diretorias envolvidas com o assunto, criou um projeto para desenvolver um sistema paraautomatizar os procedimentos para acompanhamento e cumprimento das decisões condenatórias do TCE/RN proferidas aos gestores públicos julgados, que resultassem em aplicação de multa e ressarcimento ao erário.

O Sistema Eletrônico de Acompanhamento de Decisões é resultado de um longo estudo democrático com todos os servidores das Diretorias envolvidas no processo, aliado às inovações tecnológicas decorrentes da modernidade, enfim, um case de sucesso implantado no TCE/RN que será relatado a seguir.

2. O SISTEMA ELETRÔNICO DE ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES

O Sistema Eletrônico de Acompanhamento das Decisões é um grande Sistema "guarda-chuva" composto por subsistemas, cujo objetivo principal éprover mecanismos para o cumprimento das decisões condenatórias que resultassem em aplicação de multa e ressarcimento ao erário, bem como eliminar os processos físicos de execução.

É sabido que outros Tribunais, também possuem um sistema semelhante, apesar do TCE/RN não buscar informações dos modelos adotados nos Tribunais de outros estados.

No TCE/RN o projeto para desenvolvimento do Sistema teve amplo apoio da Presidência que determinou a adoção de procedimentos técnicos e administrativos nas diretorias envolvidas a fim de viabilizar o projeto.

O Sistema foi implantado no TCE/RN de forma gradativa, com entregas periódicas de móduloscom funcionalidades bem definidas. As entregas destes módulos iniciaram no segundo semestre de 2014 e foram concluídas no início de 2016. Para cada entrega de módulo eram realizadas capacitações com os usuários envolvidos para uso das novas funcionalidades implantadas.

As principais funcionalidades implantadas e disponíveis no Sistema foram:

- Cadastro Geral de Multas e Devoluções;
- Memória de cálculo das dívidas com a respectiva fundamentação legal para atualização monetária e juros de mora;
- Emissão de boletos com valores atualizados;
- Controle de pagamentos de dívidas e parcelas;
- Sistema para solicitação e gerenciamento de parcelamento de multas;
- AR Digital nas comunicações processuais (remessas e retornos);
- Instauração de processos de execução eletrônico, totalmente compatível com as normas e leis que regulamentam o uso de certificados ICP Brasil;
- Certidão de inscrição no Cadastro informativo de créditos não quitados (CADINq);
- Disponibilização de serviços online (boleto, parcelamento, certidão de quitação, entre outros) no Site institucional do TCE/RN.

Estas funcionalidades buscam facilitar e melhor o processo de arrecadação em âmbito administrativo, nas fases processuais ordinária e de execução, controlando os procedimentos de forma ágil e eficaz, desde o registro da dívida até a sua quitação.

A primeira fase se inicia com o registro provisório da dívida (multa e/ou ressarcimento) após a publicação da decisão/acórdão que possua imputação de multa e/ou ressarcimento ao erário. A dívida cadastrada é atualizada monetariamente com disponibilização deum relatório com todas as informações da dívida, incluindo a memória de cálculo. Cabe ressaltar que antes da implantação do Sistema, as dívidas imputadas nas decisões/acórdãos não eram atualizadas, sendo cobradas, no decorrer do tempo, apenas pelo seu valor o principal, sem os acréscimos legalmente previstos.



Posteriormente, intima-se oresponsável paradar ciência à decisão tomada pelo colegiado (pleno ou câmara). Entre os documentos enviados na intimação encontra-se o boleto bancário para recolhimento da multa, que também pode ser impresso pelo Site, conforme instruções presentes no próprio boleto enviado.

É importante lembrar que antes do trânsito em julgado, caso deseje, o responsável condenado poderá voluntariamente pagar a dívida integralmente, ou mesmo, solicitar o parcelamento da mesma.

Exauridas todas as possibilidades recursais é certificado o trânsito em julgado da decisão, momento este em que o registro provisório da dívida éconvertido em definitivo. A relatoria, então, determina a liquidação da dívida e a citação do responsável para, no prazo de 05 (cinco) dias, a contar do recebimento, recolher ou solicitar parcelamento da multa e/ou ressarcir o dano ao erário.

A respeito deste procedimento ... FERNANDES (2008, p. 380 *apud* AGUIAR, BONFIM e GEMELLI, 2012) explica que:

Do responsável do julgamento será o responsável notificado. A notificação visa dar ao interessado ciência da rejeição das alegações de defesa e do prazo que a Corte concede para o recolhimento do débito ou da multa. Por esse motivo, o Acórdão condenatório pode ser lavrado desde logo ou após o decurso do prazo para a satisfação voluntária do débito. Por uma questão prática, parece recomendável que junto com a rejeição da defesa, ainda que passível de recurso, desde logo seja lavrado o Acórdão condenatório, porque este tem a vantagem de tornar líquida a dívida, facilitando as operações tendentes à execução voluntária do débito

Depois de citado, o agente responsável deve proceder ao recolhimento integral da multa à conta especial do Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento Profissional do TCE/RN (FRAP), por meio do boleto bancário enviado junto com a citação e, do débito, aos cofres do Tesouro, que varia de acordo com o ente credor (se Estado ou Município).

No caso de multa, a confirmação do pagamento integral e de parcela é feira eletronicamente, via sistema, por meio de processamento do relatório de pagamento enviado pelo Banco do Brasil, sendo desnecessária a comprovação dos pagamentos perante o Tribunal. Nesses casos, a Diretoria de Atos e Execuções (DAE) deverá emitir a respectiva certidão de quitação de dívida e excluir o nome do responsável do CADINq.

Já no caso de ressarcimento ao erário, o ente credor deverá encaminhar ao TCE/RN uma cópia dosrespectivos documentos de arrecadação com autenticação bancária, conforme disposto no caput do artigo 15 da resolução nº 13/2015 – TCE (TCE/RN, 2015). Comprovada a quitação, a Diretoria de Atos e Execuções (DAE) deverá proceder à baixa manual integral da dívida, emitindo posteriormente a respectiva Certidão de Quitação de Dívida e excluindo o nome do responsável do CADINg.

2.1 O parcelamento das multas

As multas aplicadas poderão, até o prazo da citação para cumprimento da decisão, ser parceladas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, observado o valor mínimo de cada parcelaconforme estabelecido nos § 1º e 2º do artigo 337 do regimento interno (TCE/RN, 2012), mediante requerimento solicitado eletronicamente através de seu próprio Site.

A confirmação do pagamento da primeira parcela, no prazo do seu vencimento, resultará o deferimento automático do parcelamento. Cabe ressaltar que anteriormente o requerimento de parcelamento era feito anteriormente por escrito pelo devedor ou seu representante legal e protocolado na Diretoria de Expediente (DE), setor de protocolo do



Tribunal, que encaminhava-o ao Relator do processo que analisava e emitia um despacho deferindo o parcelamento e solicitava que a Diretoria de Atos e Execuções (DAE) intimasse o responsável devedor a respeito do deferimento do parcelamento que era feito pelo valor principal sem os acréscimos legais.

Finalizada a quitação do parcelamento, com o recolhimento integral da dívida, será emitida a certidão de quitação de dívida e proceder-se-á à exclusãodo nome do responsável doCADINq. Posteriormente, o processo será arquivado.

O atraso no pagamento de qualquer parcela implicará no vencimento antecipado das demais parcelas, ou seja, o saldo remanescente somente poderá ser pago integralmente e acrescido dos encargos legais.

2.2 A Instauração do Processo Administrativo de Execução

Na hipótese do responsável permanecer inerte após o prazo de 05 (cinco) dias para cumprimento voluntário da obrigação (prazo da citação), inciar-se-á a segunda fase do processo, referente a execução. Nessa fase, o Sistemapermitirá a instauração de processo eletrônico de execução. Constituído o processo de execução, a DAE procederá à inscrição do responsável no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (CADINq), conforme § 2º do artigo 24 da resolução nº 13/2015 - TCE (TCE/RN, 2015). Em seguida o sistema geraráa certidão de inscrição no CADINqcom a respectiva memória de cálculo, por ente credor e responsável devedor, que deverá ser assinada pelo técnico e diretor da unidade responsável, no caso a DAE, antes de ser publicada no processo eletrônico de execução.

Ressalta-se que após a implantação do Sistema, foram cadastradas e atualizadas as dívidas referentes a cerca de 3000 (três mil) processos antigos que já encontravam-se na fase de execução, mas que estavam estocados na Diretoria de Atos e Execuções (DAE) aguardando a atualização das dívidas imputadas para prosseguimento ao fluxo processual, ou seja, a inscrição da dívida do CADINq pois anteriormente o Tribunal não possuía este Cadastro, além dos processos de execução serem criados de forma física.

A principal função da certidão do CADINq, que complementa o título executivo, é de condensar, em um único documento, as informações do processo e a memória de cálculo, facilitando a restituição dos valores aos cofres públicos nas esferas administrativa e judicial.

Observada a inscrição do responsável no CADINq, a DAE poderáadotar, conforme o artigo 25 da resolução nº 13/2015 – TCE (TCE/RN, 2015), as seguintes medidas:

- 1. Se comprovada a existência de vínculo com a Administração Pública, impor ao responsável o desconto integral da dívida nos respectivos vencimentos, subsídios, salários ou proventos, observados os limites dispostos na legislação aplicável. A verificação do vínculo é feita pelo Sistema que está integrado com a base de dados da folha de pagamento de todos os órgãos jurisdicionados do estado.
- 2. Determinar, em caso de inexistência de vínculo com a Administração Pública, o arquivamento, sem baixa, do processo de execução de pequeno valor, referente a ressarcimento ao erário estadual e/ou multa, sem cancelamento da dívida, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que lhe possa ser dada quitação.
- 3. Em se tratando de dívida proveniente de multa, encaminhar a decisão exequenda, acompanhada da certidão de inscrição no CADINq, para protesto de forma eletrônica, via Sistema.

Encerrada a fase administrativa da cobrança, sem êxito no recolhimento integral da dívida, o processo eletrônico de execução é encaminhado ao MPC (Ministério Público de Contas) com a autorização para cobrança judicial da mesma.



3. RESULTADOS OBTIDOS COM A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA

A implantação do Sistema Eletrônico de Acompanhamento de Decisões automatizou 100% (cem por cento) dos procedimentos para acompanhamento e cumprimento das decisões condenatórias do TCE/RN, desde o registro da dívida até a execução forçada, diminuindo a burocracia e aumentando a celeridade processual, contribuindo para o sucesso do Sistema.

Embora recente e em constante evolução, o Sistema tem apresentado resultados significativos, sobretudo, com relação a efetividade no recolhimento dos valores referentes às multas registradas nas decisões oriundas da Corte de Contas.

De acordo com as informações obtidas no portal da transparência do TCE/RN houve um aumento de aproximadamente 150% (cento e cinquenta por cento) no recolhimento de multas entre janeiro e junho de 2016 comparado com o mesmo período do ano anterior.

Segundo informações da DAE, ocorreu uma diminuição de mais de 90% dos processos de execução que estavam estocados no setor aguardando atualização monetária.

No que se refere a cobrança das dívidas durante a fase administrativa, o Sistema vem proporcionando maior facilidade, agilidade e segurança para os gestores públicos condenados com a disponibilização de serviços online, através do próprio Site do Tribunal, para acompanhamento das decisões tomadas pela Corte de Contas. Por meio do seu CPF e de um código de acesso, qualquer gestor público tem acesso ao Portal do Responsável e com isso obtém informações de suas dívidas, incluindo a memória de cálculo com a respectiva fundamentação legal para fins de atualização monetária e juros de mora, emite o boleto eletrônico para recolhimento demulta ou de parcela, no caso de parcelamento ativo, e ainda, solicita o pedido de parcelamento, bem como emite a certidão de quitação de dívida.

Vale ressaltar que com a implantação do Sistema todos os processos do tipo execução passaram a ser totalmente eletrônicos e compatíveis com as normas da ICP Brasil, reduzindo os gastos com papel, tonner e impressora, e desta forma, contribuindo para melhoria do meio ambiente.

Desse modo, a implantação do Sistema está contribuindo para dar eficácia às deliberações do corpo colegiado, além de evitar eventuais abusos e impunidades praticados com o dinheiro público, fortalecendo, portanto, os mecanismos de controle externo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi relataras experiências com a implantação do Sistema de Acompanhamento de Decisões do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, que surgiu da necessidade de um controle efetivo sobre o cumprimento das deliberações condenatórias, tendo em vista a ausência de mecanismos para atualização, cobrança, recolhimento e controle das multas aplicadas e ressarcimentos ao erário.

Conforme demonstrado no presente artigo, o Sistema de Acompanhamento das Decisões teve sua execução realizada em fases, com ampla participação das partes interessadas, e sua implantação modulada, com entregas e capacitações periódicas junto aos usuáriosenvolvidos com as funcionalidadesimplantadas, sendo estes, fatores importantes que contribuíram para o seu êxito.

Porém, durante a execução do projeto algumas dificuldades foram encontradas, dentre as quais destacamos a mudança da gestão do TCE/RN que provocou alterações no escopo e em algumas definições já estabelecidas do sistema e, até mesmo, em algumas funcionalidades já implementadas, e a resistência da alta administração em bloquear os depósitos e transferências bancárias para recolhimento das multas, que passou a ser realizado exclusivamente através de boleto bancário.

Mesmo com os diversos benefícios conquistados com a implantação do Sistema, ainda há novos requisitos a serem implementados. Neste sentido, funcionalidades como



o protesto eletrônico das multas (*em fase de desenvolvimento*), o acompanhamento da cobrança das dívidas na fase judicial e o monitoramento das obrigações de fazer e não fazer, constituem novos desafios visando aprimorar ainda mais os mecanismos de controle para cumprimento das deliberações do TCE/RN.

Então, com a implantação desse Sistema, pretende-se melhorar os mecanismos para o monitoramento e cumprimento das decisões do TCE/RN tornando-as mais efetivas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Severiano José Costandrade; BONFIM, Letícia Milhomem; GEMELLI, Dagmar Albertina. Case de sucesso: a implantação do sistema de acompanhamento do cumprimento das decisões – ACD no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Revista Controle**, Ceará, v. X, n. 2, p. 32-55, jul/dez 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 ago. 2016.

TCE/RN. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Resolução nº 013/2015

- TCE, de24 de setembro de 2015. Diário Eletrônico do TCE/RN, Natal, RN, 25 set. 2015.
n. 1485, p.1-7.

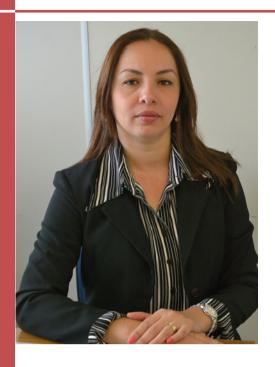
_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Cartilha Planejamento
Estratégico 2015/2021. Natal: 2014.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Resolução nº 028/2012 TCE, de 13 de novembro de 2012. Diário Eletrônico do TCE/RN, Natal, RN, 14 nov. 2012.
n. 785, p.1-5.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Resolução nº 09/2012 - TCE,

de 19 de abril de 2012. Diário Eletrônico do TCE/RN, Natal, RN, 20abr. 2012. n. 646, p.1-55.





ANDRÉA DA SILVEIRA LIMA RODRIGUES

Pós-Graduada em Direito Constitucional Assessora Técnico Jurídico do TCE/RN

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O EXERCÍCIO DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Resumo

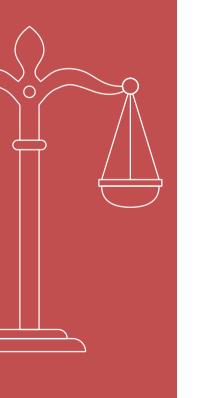
O Direito Ambiental brasileiro é, hoje, temática de tratamento constitucional, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado bem jurídico alçado a direito fundamental de terceira geração. Enquanto bem integrante do patrimônio público (art. 225, *caput*, CF), exsurge a legitimidade dos Tribunais de Contas de fiscalizarem a atuação da Administração Pública no tocante à gestão ambiental, utilizando-se dos instrumentos e da medidas já vocacionadas a este órgão de controle. A temática ambiental nos procedimentos de fiscalização das contas públicas já vem sendo tema de discussões e atuações concretas de caráter nacional, evidenciando a importante contribuição que pode ser prestada pelos Tribunais de Contas na tutela do meio ambiente qualificado. w

Palavras-chave: Meio Ambiente. Tutela. Tribunal de Contas.

Abstract

The Brazilian Environmental Law is nowadays subject of constitutional treatment, and the ecologically lanced environment is a legal right supported on the fundamental righr or thir generation. As being a member of the public patrimony (art. 225, caput, Brazilian Constitution) comes to the legitimacy of the *Tribunais de Contas* the duty of supervise the performance of public administration in relation to environmental management, using the instruments and measures already geared to this state of control. The environmental issues in the procedures of inspection of public accounts has already been the subject of discussions and concrete actions of national character, highlighting the important contribution that can be given by the *Tribunais de Contas* in the matter of protecting the qualified environment.

Keywords: Environment. Tribunais de Contas. Guardianship.



1. INTRODUÇÃO

O Direito Ambiental brasileiro é, hoje, temática de tratamento constitucional, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado bem jurídico alçado a direito fundamental de terceira geração.

Assim, exsurge a relevância da abordagem da tutela ambiental na contemporaneidade, como uma necessidade premente de resguardar qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações.

No primeiro momento, o presente artigo pretende delinear uma abordagem geral sobre o direito ao meio ambiente qualificado, a partir da evolução legislativa no cenário nacional à sua consagração pela ordem constitucional, com vistas a demonstrar a relevância reconhecida no ordenamento jurídico pátrio e o poder-dever de atuação do Poder Público em defesa do patrimônio ambiental.

No segundo momento, volta-se o presente artigo para destacar a contribuição que pode ser dada pelos Tribunais de Contas na garantia do meio ambiente qualificado, propugnando a legitimidade deste órgão de controle para atuação nesta área, bem como trazendo à baila referências práticas já gestadas e concretizadas.

2. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A Constituição Federal de 1988 dedica Capítulo VI do Título VIII para estabelecer regras mínimas gerais no intuito de resguardar e garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, ao meio ambiente qualificado (SILVA, 2007, p. 83), que se convola em bem jurídico de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

De fato, a nossa Carta Magna foi gestada sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, que traz um contexto favorável à evidência da tutela ambiental, visualizando-se a preocupação com a qualidade de vida, no sentido macro, como direito fundamental da pessoa humana¹. Como bem explicita Baracho Júnior:

No paradigma do Estado Democrático de Direito surge uma pluralidade de esforços no sentido de resgartar a força integradora do Direito, enfraquecida nos paradigmas anteriores.

Tais esforços têm em comum a valorização dos princípios constitucionais, que garantem a autonomia privada, e os que organizam processos decisórios públicos. Ou seja, a visão de que o público e o privado são, na verdade, esferas complementares e essenciais uma à outra para a configuração do regime democrático; são esferas eqüiprimordiais, para empregar o termo cunhado por Harbermas. E exatamente aí residiria o engano dos paradigmas anteriores, pois ao sacrificarem a esfera pública em favor da esfera privada ou vice-versa, no afã de garantir a cidadania, eliminavam precisamente o florescimento e consolidação de uma cidadania universal e efetiva. (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 167-168)

A questão ambiental na realidade contemporânea é um tema latente, e do qual não há como se escapar à reflexão sobre a responsabilidade do Estado e da sociedade em geral, no enfoque intergeracional, que atrai a preocupação com a sobrevivência das gerações futuras. Como bem aduzido por Mendonça:

¹ Neste sentido, pertinente o registro da preleção de Silva (2007, p. 81): "O objeto da tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizando na expressão 'qualidade de vida'."





E ao analisar os últimos acontecimentos de maremoto, tsunami e terremoto no Japão nos levam a refletir acerca da importância de um controle das práticas degradadoras e do uso dos recursos naturais. Não se sabe até que ponto o acidente japonês pode afetar o mundo inteiro. As usinas nucleares foram afetadas e o próprio homem desconhece o alcance dos efeito que podem advir desse acidente.

Cada vez mais surge a necesidade de refletir o Estado de Direito Ambiental no sentido de enfrentar essa tenso permanente entre a proibição de retrocesso das normas ambientais e a garantia do mínimo existencial ambiental em face dos desafios apresentados pela contemporaneidade. (MENDONCA, 2011, p. 46)

Destacando o paradigma da democracia direcionada para a preocupação com o futuro, relevante destacar o que leciona Santos:

O paradigma da democracia eco-socialista expande a democracia ainda numa terceira direcção: a duração intertemporal e intergeracional. Segundo este paradigma, a proximidade do futuro é hoje tão grande que nenhum presente é democrático sem ele. Por assim dizer, as gerações futuras votam com igual peso que as geraçõoes presentes. Aliás, a democracia das relações interestatais visa sobretudo a democracia das relações intergeracionais e é em nome desta que a cooperação entre os Estados é mais imprescindível e urgente. (SANTOS, 1999, p. 345)

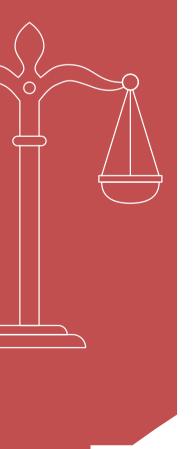
Em artigo considerado pioneiro sobre o tema no Brasil, publicado no ano de 1979, Ferraz alerta para a degradação descomedida do meio ambiente e o papel do poder público. Considerando o momento histórico deste autor, pontua sua preocupação sobre:

(...) a irresponsabilidade, a falta de consciência na ausência de iniciativas que possam prevenir a ação predatória do meio ambiente, cada vez mais presente, cada vez mais apavorante e cada vez contando com a maior conivência do Poder Público. Senão conivência comissiva, pelo menos gravemente omissiva, nos seus deveres fundamentais de vigilância e segurança. (FERRAZ, 1979, p. 34)

No Brasil, o Direito Ambiental passou a despertar atenção do poder público a partir da segunda metade do Século XX, havendo até então apenas iniciativas pontuais, mais voltadas à conservação do que propriamente à preservação, e em caráter secundário, já que a preocupação imediata era de natureza privada.

Nesse sentido, tecendo um breve histórico da regulação de matéria com conotação ambiental no Brasil, citem-se: as Ordenações Afonsinas (tipificava o corte de árvores de fruto como crime de injúria); as Ordenações Manuelinas, de 1521 (proibia a caça de certos animais com instrumentos que poderiam causar dor e sofrimento); as Ordenações Filipinas, de 1603 (vedava a poluição e rios e lagoas). No período colonial e republicano, registram-se: a Lei de 1º de outuro de 1828 (autorizou a regulação de depósitos de imundícies); o art. 554 do Código Civil de 1916 (regulou o mal uso da prorpiedade vizinha quando prejudica o sossego, a segurança e a saúde do proprietário ou inquilino de um prédio); o Código das Águas (Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1938); o Código Florestal (Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965); o Código da Fauna (Lei Federal nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967); o Código da Pesca (Decret-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967); e o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967).

O marco da proteção específica ao meio ambiente é atribuído ao Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, com regulamentação constante do Decreto n



76.389, de 03 de outubro de 1975. Tal diploma legal é resultante da Carta de Estocolmo², de 1972, da qual o Brasil é signatário e a partir do qual iniciou uma política voltada para a questão ambiental, inclusive com a criação de órgãos específicos para geri-la, como é o caso da Secretaria Especial do Meio Ambiente, integrante do Ministério do Interior, e do Departamento de Parques Naconais e Reservas Equivalentes, do Ministério da Agricultura.

Finalmente, neste período de tratamento autônomo da temática ambiental, destaca-se a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabele a Política Nacional do Meio Ambiente, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente, que contemplou importantes pontos, a saber: previsão de sanções administrativas, civis e penais para o responsável pelo dano amiental; consagração da responsabilidade civil objetiva para indenização ou reparação do dano causado; legitimação do Ministério Público da União e dos Estados para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente, tema este complementado pela superveniente Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação pública por danos causados ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

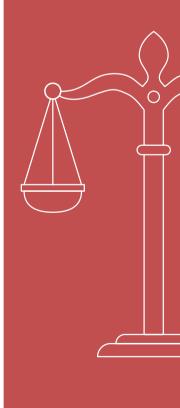
No âmbito da positivação superior, é a Constituição Federal de 1988 que inaugura a referência mais específica sobre a questão ambiental. Nas palavras de Silva:

A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título "Ordem Social" (Capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional. (SILVA, 2007, p. 46)

Benjamin (2012; p.69-81) aponta diversos benefícios da constitucionalização do ambiente ou a ecologização da Constituição, conquista que decorre de um lento e gradual amadurecimento do Direito Ambiental, "o ápice que simboliza a consolidação dogmática e cultural de uma visão jurídica de mundo". Assim, pontua sistematicamente:

- a) Primeiro benefício substantivo: estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada;
- b) Segundo benefício sustantivo: a ecologização da propriedade e da sua função social:
- c) Terceiro benefício sustantivo: a proteção ambiental como direito fundamental;
- d) Quarto benefício sustantivo: legitimação constitucional da função estatal reguladora;
- e) Quinto benefício sustantivo: redução da discricionariedade administrativa;
- f) Sexto benefício sustantivo: ampliação da participação pública;
- g) Primeiro benefício formal: máxima preeminência e proeminência dos direitos, deveres e princípios ambientais;
- h) Segundo benefício formal: segurança normativa;

² A referência reporta-se à Declaração do Meio Ambiente, adotada pela conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, que adotou 26 princípios fundamentais de proteção ambiental. Conforme Granziera (2009, p. 31), tal conferência de constitui um marco no pensamento do século XX, co vistas a considerar a variável ambiental em todas as atividades humanas". Seguindo com Silva nesta seara do direito ambiental internacional, "Vinte anos depois da *Declaração de Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando os princípios enunciados acima, adicionou outros sobre o *desenvolvimento sustentável e o meio ambiente.*" (SILVA, 2007, p. 63-64). Registrese, ainda, a realização da 3º Conferência, chamado *Protocolo de Quioto*, celebrado em dezembro de 1997, que inclui metas e prazos relativos à redução ou limitação das emissões futuras de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo efeito estufa.





- i) Terceiro benefício formal: substituição do paradigma da legalidade ambiental;
- j) Quarto benefício formal: controle da constitucionalidade da lei;
- k) Quinto benefício formal: reforço exégetico pró-ambiente das normas infraconstitucionais.

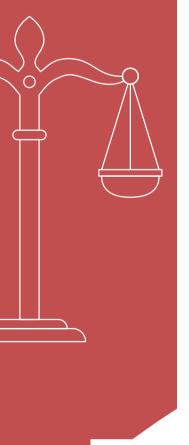
Em nosso entendimento, todos os benefícios aludidos por Benjamin decorrem de um aspecto essecial. Trata-se da contribuição conferida pela Constituição Federal de 1988 de alçar o direito ao meio ambiente qualificado ao patamar de direito social fundamental.

A doutrina comumente confere-lhe o atributo de direito fundamental de terceira dimensão. O Ministro Celso de Mello apresentou este entendimento no julgamento do MS 22.164 e do RE 134.297 perante o Supremo Tribunal Federal. Assim pontuou em suas razões de voto:

"O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade." (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de17-11-1995.)

Passados dez anos dos julgados acima referenciados, o Ministro Celso de Mello teve a oportunidade de confirmar sua compreensão sobre a temática, assim manifestando-se no julgamento da ADI 3.540:

"Meio ambiente - Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225) -Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade – Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade - Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeneracionais - Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1º, III) – Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente – Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei – Supressão de vegetação em área de preservação permanente - Possibilidade de a administração pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial - Relações entre economia (CF, art. 3º, II, c/c o art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225) – Colisão de direitos fundamentais - Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes - Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161) - A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI) - Decisão não referendada - consequente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste



à generalidade das pessoas." (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1° -9-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006.)

Assim, como se pretendeu delinear neste tópico, resta manifesta a relevância da questão ambiental nos tempos hodiernos, a atrair a atuação proeficiente do poder público na efetivação do direito ao meio ambiente qualificado, em suas diversas áreas de atuação.

Não se há de excluir deste contexto protetivo o papel dos Tribunais de Contas, aos quais também é possível imputar uma função colaborativa no resguardo ao bem jurídico em pauta.

3. A CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA TUTELA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE QUALIFICADO

3.1 A legitimidade para atuação em matéria ambiental

Os Tribunais de Contas estão definidos constitucionalmente (arts. 70 e 71 da CF/88) como órgão integrante do Poder Legislativo, na função de exercer, em caráter técnico, o controle externo da Administração Pública, alcançando a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no tocante aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade.

A legitimidade da atuação dos Tribunais de Contas na temática ambiental é enquadrada no exerício da fiscalização do patrimônio público, na medida em que o *caput* do art. 225 da Constituição Federal definiu o meio ambiente como "bem de uso comum do povo."

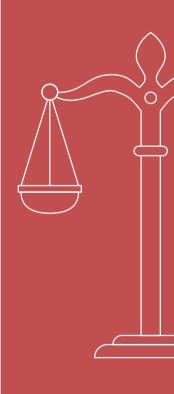
Como bem explicita Mendonça:

Em matéria ambiental, a competência constitucional dos Tribunais de Contas concentra-se, especialemente, na fiscalização da gestão operacional e patrimonial dos dinheiros, bens e valores públicos, a serem examinads ob os aspectos d legitimidade e economicidade, especialmente, porque nestes se contém os conceitos de eficiência e eficácia, elecandos no caput no art. 37 da Constituição da República de observância indipensável quando se trata de preservaçõ do meio ambiente ecologicaente equilibrado. Portanto, o atual texto contitucional concede aos Tribunais de Contas a possibilidade de realizarem auditorias de getão amiental outorgando-lhes competência que não é só possibilidade, como dever istitucional e de valor inestimável para a concretização das políticas nacionais de proteção ambiental, ainda que esta isão constitucional de atuar n fiscalização amiental só possa ser efetuada de odo indireto, via controle de contas dos gestores públicos. (MENDONCA, 2011, p. 66)

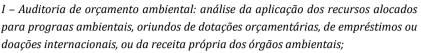
Assim, no rol de competências instrumentais vocacionadas aos Tribunais de Contas no art. 71 da Constituição Federal, vislumbra-se a possibilidade da abordagem do direito ambiental na atuação materializada na realização de inspeções e auditorias (inciso IV), sendo possível não só o controle da conformidade legal como também da eficácia e da eficiência de projetos, programas ou ações planejadas ou em curso.

Em palestra proferida sobre o tema, em novembro de 2010, intitulada "O Controle Externo da Gestão Ambiental Auditorias Ambientes"³, o Auditor Subsituto Luiz Henrique Lima, do Tribunal de Contas do Mato Grosso, pontuou diversas modalidades de auditorias ambientais no âmbito do controle externo, a saber:

³ Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Pública: o Papel dos Tribunais de Contas (1.:2010 : Manaus, AM) Tribunal de Contas do Estado do Amazona – TCE/AM; Instituto Rui Barbosa – IRB. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Anexo A, p. 134-137







 II – Auditoria de impactos ambientais: análise dos impactos causadoao meio ambiente pelas atividades do próprio Estado, diretamente ou mediante concessões, permissões e autorizações;

III – Auditoria dos resultados das políticas ambientais: análise da eficiÊncia, eficácia e efetividade das políticas públicas afestas ao meio ambiente;

IV – Auditoria da fiscalização ambiental pública: análise da eficiência da atuação do poder público como fiscal do meio ambiente;

V – Auditoria do licenciamento ambiental: análise da conformidade dos licenciamentos concedidos para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como da qualidade dos EIAs e RIMAs;

VI – Auditoria dos impactos ambientais das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismos oficiais de crédito: análise ds impactos causados ao meio ambiente em razão das políticas de incentivos fiscais, subsídios e financiamentos por organismo oficiai de créditos (BNDES, CEF, FCO, SUDAM, SUDENE);

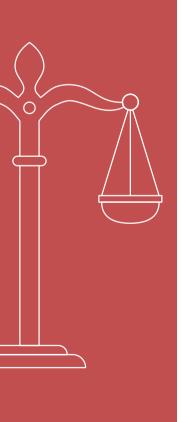
VII – Auditoria de cumprimento dos trataos ambientais internacionais: análise da adequada execução de tratados internacionais firmados pelo Brasil relacionados a questões ambientais.

Além das auditorias, ainda comporta aos Tribunais de Contas, nesta seara ambiental, a assinatura de prazo para a restituição da ordem legal (Art. 71, inciso IX, CF), a sustação do ato ilegal (inciso X), e a fixação de penalidades aos gestores responsáveis, dentre elas a multa proporcional ao dano ao erário (inciso VIII).

Ainda que não expresso no texto constitucional, atribui-se, ainda, aos Tribunais de Contas o poder geral de cautela para concessão de medidas acautelatórias de suspensão de atos e procedimentos administrativos. Tal entendimento está assente no Supremo Tribunal Federal, conforme se extrai da decisão proferida no julgamento do Mandado de Segurança 24.510-7, assim ementado:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24.510/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-11-2003, Triunal Pleno, DJ de 19-11-2004)

A propósito, registre-se que o Tribunal de Conta do Estado do Rio Grande do Norte, cujas normas de regência passaram por recentes reformulações, detém competência expressa para expedir determinações de fazer ou não fazer em caráter acautelatório. Dispõe o art. 120 da sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 464, de 05 de janeiro de 2012):



Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

Diante disso, inexiste obstáculo para adoção, pelos Tribunais de Contas, de medida cautelar suspensiva de ato ou procedimento administrativo potencialmente gerador de dano ou lesão ao patrimônio público, também em matéria ambiental. Seria a hipótese, por exemplo, de um procedimento licitatório de uma obra pública de repercussão no meio ambiente sem a realização do Estudo de Impacto Ambiental previsto em lei. Ou, ainda, no caso de alienação de um bem imóvel pelo ente público integrante do seu patrimônio histórico e cultural.

Como se percebe, subsiste um largo campo - ainda pouco explorado, é bem verdade - de atuação dos Tribunais de Contas na tutela do meio ambiente e as ações concretas já começam a figurar no cenário nacional.

3.2 Exemplos de atuação concreta

A temática ambiental no âmbito dos Tribunais de Contas transcendeu o plano teórico, para movimentar discussões de estratégias de concretização da missão afeta a este órgão de controle.

Nesse propósito, foi realizado o I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, em novembro de 2010, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado da Amazonas, em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.

Na ocasião, foram realizados oito painéis, nas seguintes temáticas: "Grandes questões ambientais da atualidade"; "Florestas e biodiversidades"; "Mudanças climáticas"; "O controle da gestão pública ambiental: visão européia"; "O controle da gestão ambiental"; "Tribunais de Contas e o controle ambiental: em busca de um novo paradigma"; "Improbidade administrativa ambiental"; e "O Poder Judiciário e a crise ambiental".

O evento culminou com a assinatura da Carta da Amazônia, em que os Tribunais de Contas e demais órgãos participantes, firmaram parâmetros e compromissos para atuação em matéria de fiscalização da gestão ambiental.

Em síntese, a Carta da Amazônia está fundada nas seguintes premissas:

- a) reconhecimento de que o real progresso e crescimento econômico somente são possíveis por meio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, que seja também social e economicamente justo;
- b) necessidade dos governos agirem de forma integrada, preventiva, precatória e eficaz, na proteção do meio ambiente;
- c) conscientização do papel fundamental, em carater preventivo, dos Tribunais de Contas para adequada formulação e execução de políticas governamentais relativas à gestão pública ecologicamente sustentável e para a implantação da "Economia Verde", por meio do controle contábil, orçamentário, financeiro e, agora, ambiental das contas púlicas;
- d) definição de que o conceito de "Contas Púlicas" é, simultaneamente, intrageracional e intergeracional, devendo incluir os impactos ambientais a serem sofridos pelas futuras gerações; e
- e) a conclusão de que as auditorias ambientais, para serem adequadas e eficazes, exigem alto grau de conhecimento especializado, não apenas das ameaças amientais e dos impactos sociais e econômicos de projetos e empreendimentos





públicos e privados, mas também dos instrumento técnicos-científicos necessários para o correto exame de conforidade e de desempenho ambientais.

Sob tal fundamento, firmou-se a Carta da Amazônia com o seguinte conteúdo:

- Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precatória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção ao meio ambiente.
- 2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento atuação conjunta, quando indicada.
- 3. Os Tribunais de Contas deverão promover o estudo das orientações da Organização Internacional de Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) e de outros organismos internacionais, buscando a harmonização dos métodos e padrões de auditoria ambiental utilizados no país, adaptando-os, quando necessário, às realidades regionais e locais.
- 4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que incluam as quetões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profisionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação.
- 5. Os Tribunais de Contas envidarão esforços para criar e manter Grupos de Trabalho permanentes ou extraordinários, formados por profissionais da área ambiental das diversas Cortes brasileiras, para continuar o diálogo iniciado no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Pública, buscando a produção e o intercâmbio de conhecimento técnico-científico especializado.
- 6. Os Tribunais de Contas commprometem-se, desde já, com a realização do II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas em 2011, em local e data a serem definidos.

Eis que, a partir deste documento, tem-se firmado um novo olhar para atuação dos Tribunais de Contas, desde a reformulação do conceito de contas públicas até a direção a seguir na formulação do planejamento de suas auditorias, incluindo capacitação da equipe técnica na temática ambiental.

Os frutos já começam a ser colhidos. O Tribunal de Contas da União (TCU), através do Processo TCU nº 034.496/2012-2, formalizou Acordo de Cooperação Técnica juntamente com dez Tribunais de Contas integrantes do bioma Amazônia, tendo como objetivo estabelecer cooperação técnica entre órgãos e entidades públicas para a realização de auditoria coordenada em Unidades de Conservação no bioma Amazônia.

Tal acordo tem por escopo uma melhor compreensão dos problemas que afetam a gestão das Unidades de Conservação (UC) do bioma amazônia do Brasil, identificando os órgãos/entidades envolvidos, a observância, ou não, das normas vigentes, os principais mecanismo institucionalizados e os principais gargalos relacionados à gestão das UC's, por meio do estabelecimento de uma rede de intercâmbio de informações com todo os Estados brasileiros que contenham UCs deste bioma.

Como parte do aludido Acordo de Cooperação, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso realizou Auditoria Operacional em Unidades de Conservação Estaduais do



Bioma Amazônia em Mato Grosso, com o objetivo de avaliar a governança ambiental dessas áreas protegidas. O trabalho foi ratificado através do Acórdão n^{o} 5.644/2013-TP, constando 23 recomendações à Secretaria do Meio Ambiente daquele Estado.

Nos mesmos moldes, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas também concluiu trabalho de Auditoria Operacional decorrente do Acordo de Cooperação firmado com o TCU, resultando em recomendações e determinações aos órgãos responsáveis pela gestão ambiental naquele Estado.

Conforme se ilustra, a temática ambiental já está sendo pensada e absorvida pelos Tribunais de Contas, e espera-se que, cada vez mais, seja incorporado na atuação deste órgão de controle.

4. CONCLUSÕES

Os Tribunais de Contas podem desempenhar relevante papel na tutela do meio ambiente, através do instrumentos de fiscalização já dispostos no ordenamento jurídico pátrio.

A legitimação de sua atuação na temática ambiental decorre da previsão inserta no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, que define o meio ambiente como bem de uso comum do povo, o que atrai a tutela deste órgão através do controle externo, nos aspectos operacional e patrimonial.

Portanto, são papéis dos Tribunais de Contas fiscalizar e avaliar a gestão pública de conotação ambiental, mediante inspeção e auditoria, como também fixar responsabilidade, aplicar sanção administrativa, expedir determinações para restituição da ordem legal e, inclusive, suspender em caráter acautelatório ato ou procedimento administrativo quando na iminência de gerar um dano ao patrimônio público.

A preocupação foi tema central de discussão no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, que já tem apresentado diversos desdobramentos positivos, como a realização de auditorias ambientais em Unidades de Conservação no bioma Amazônia.

A Carta de Amazônia representa um importante marco na absorção do Direito Ambiental na atuação dos Tribunais de Contas, sendo certo que a concretização de seus preceitos já representa um passo significativo para a efetivação de um controle da gestão ambiental e, em contrapartida, na garantia do direito ao meio ambiente qualificado.

REFERÊNCIAS

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G. et LEITE, J. R. M. (Org.) Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRAZ. Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. Revista de Direito Público, v. 49-50, p. 34-41, 1979.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, Direito ambiental brasileiro. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.



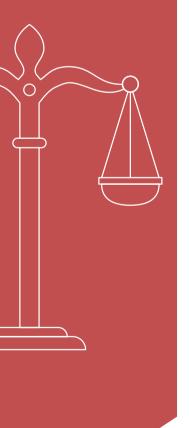


MENDONÇA, Edalgina Braulia de Carvalho Furtado Mendonça. *Tribunal de Contas e patrimônio ambiental: um novo paradigma de controle.* Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS: Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice:* o social e o político na pós-modernidade. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Pública: o Papel dos Tribunais de Contas (1.:2010 : Manaus, AM) Tribunal de Contas do Estado do Amazona – TCE/AM; Instituto Rui Barosa – IRB. Belo Horizonte: Fórum, 2011.







ANTONIO LUIZ DE OLIVEIRA FILHO

Graduado em Direito e Contabilidade Assessor de Gabinete - Diretoria de Controle Externo da Administração Indireta do TCE/RN

DISPOSIÇÕES GERAIS PARA ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS DOS MUNICÍPIOS

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é apresentar à sociedade as principais disposições sobre as regras gerais para organização, funcionamento e fiscalização dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, destinadas aos servidores públicos que são mantidos e organizados pelos municípios.

A União há algum tempo, através do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS, vem incentivando os municípios brasileiros a criação dos seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, alegando que com a implantação do regime próprio o município gerará uma economia aos seus cofres.

Essa economia é baseada na redução da alíquota previdenciária patronal a qual pode ser reduzida até a 11% (onze por cento), gerando uma economia média entre 30% (trinta por cento) e 80% (oitenta por cento) com encargos previdenciários, tendo em vista que a alíquota de contribuição previdenciária patronal junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS varia de 20% (vinte por cento) a 23% (vinte e três por cento) sobre a folha de pagamento dos municípios, conforme dados apresentados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS.

O Governo Federal alega que o RPPS traz proximidade dos servidores para com a administração municipal, tendo em vista que o órgão gestor da previdência poderá ser um órgão municipal diretamente ligado ao prefeito e sua administração, ou através da administração indireta pela criação de autarquias ou fundações, bem como pela constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.





A partir da Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003, o constituinte derivado assegurou o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuições para garantia dos benefícios previstos em legislação própria, bem como para seu custeio, desde que fossem observados os critérios para preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários propostos.

Sabemos que o Regime Geral de Previdência Social - RGPS apresenta um grande déficit previdenciário, e a União deposita uma grande parcela desse déficit aos municípios brasileiros, tendo em vista as vultuosas e impagáveis dívidas junto ao INSS.

Portanto, questionamos se realmente os municípios brasileiros estão preparados para colocar em funcionamento os regimes próprios, organizando e gerindo os recursos advindos das receitas patrimoniais e de investimentos, dos valores recebidos a título de compensação financeira, prevista no §9º do Art. 201 da Constituição Federal, dos valores aportados pelos municípios, quaisquer bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária, bem como dotações previstas no orçamento municipal e das contribuições de caráter compulsório dos servidores ativos, inativos, pensionistas e dos entes?

Os órgãos de controle estão preparados para fiscalizar esses regimes pelo viés contábil e principalmente atuarial?

Portanto, são questionamentos que não podem ser deixados de serem feitos, tendo em vista a relevância da matéria, a qual trata do futuro de milhões de brasileiros que em um determinado momento vão precisar acionar os regimes por incapacidade temporária ao trabalho ou vão passar para inatividade voluntariamente, compulsoriamente, pela invalidez permanente, ou mesmo assegurar aos dependentes do segurado um benefício em caso de morte.

2. SEGURIDADE SOCIAL

Nos últimos anos o cidadão vem buscando a seguridade social com mais frequencia, com o viés de alcançar a assistência oferecida dos direitos sociais para amenizar os momentos difíceis em suas vidas.

Sabemos que o sistema da seguridade social sofre pelo mau aparelhamento, não suportando a quantidade excessiva de requerimentos dos cidadãos que buscam diariamente benefícios, ou mesmo a rede pública de saúde.

A seguridade social é composta pela saúde, a previdência social e a assistência social, toda essa divisão, expressamente prevista em nossa Constituição Federal de 1988.

De fato, a constituição averbou a seguridade social como direito social fundamental, estampado nos direitos e garantias fundamentais – cláusula pétrea.

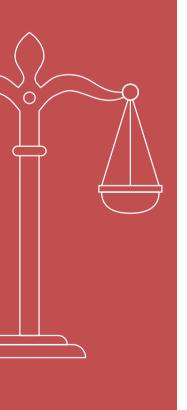
A saúde pública é gratuita, ou seja, ela é direito de todo cidadão, independentemente de contribuição a seguridade social. Destacamos que o SUS passa por uma situação caótica por todo o território nacional com problemas de todas as formas, desde infra-estrutura e pessoal.

A assistência social fundamentalmente é garantida aquelas pessoas que não possuem condições mínimas de se manter. Vislumbra-se que a assistência social objetiva principalmente a proteção familiar, desde o nascimento, perpassando pela infância e adolescência, até chegar à velhice. A assistência social tem como propósito central resguardar o cidadão que não preencheu os requisitos para ser contemplado pela previdência social.

Nessa esteira, a previdência social no Brasil apresenta dois sistemas, quais sejam a pública e a privada.

O sistema público é caracterizado por ser mantido por pessoa jurídica de direito público, sua natureza é de filiação compulsória, bem como institucional, destacando-se por contribuições tributárias.

A previdência social se divide em dois grupos: o RPPS – Regime Próprio de Previdência Social, destinadas aos servidores públicos que são mantidos e organizados pelos entes políticos da federação, e o outro é o RGPS – Regime Geral de Previdência Social



aos trabalhadores da iniciativa privada ou pessoas de personalidade jurídica privada que serão geridos pela autarquia federal – INSS.

Participarão do RGPS aqueles que contribuem para o sistema, em contra partida serão agraciados com benefícios previstos, caso ocorra o risco social. Registre-se, é necessário a contribuição do cidadão para que tenha acesso aos benefícios que são disponibilizados por este sistema.

O RPPS deve ser disciplinado pelos agentes políticos conforme os interesses de seus servidores ocupantes de cargos efetivos, onde cada agente organiza conforme sua estrutura. O regime próprio de previdência social é o que assegura ao servidor público, titular de cargo efetivo, ao menos, aposentadoria e pensão por morte.

Portanto, a seguridade social divide-se em saúde, previdência social e assistência social.

3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

A instituição do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS poderá ser realizada por órgão municipal diretamente ligado administração direta municipal, ou através da administração indireta pela criação de autarquias ou fundações, bem como pela constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária.

Entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura ao servidor público, titular de cargo efetivo, ao menos, aposentadoria e pensão por morte. De toda sorte, os regimes próprios compreendem outros benefícios, tais como o auxílio doença, salário-maternidade e o salário família.

O regime próprio municipal será instituído com supedâneo constitucional dos art. 40 e art149, §1º, que assim dispõem:

art. 40: Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo; art. 149

(...)

Parágrafo 1º: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição,cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do Regime Previdenciário do art. 40, cuja alíquota não será inferior a contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Nessa esteira, a criação da unidade gestora previdenciária pode ser instituída por órgão municipal, autarquia ou fundação, bem como através de fundos.

Nessa perspectiva o seu funcionamento e organização, devem seguir as diretrizes da Lei n° 9.717/1998 c/c Lei 10.887/2004.

Além dos referidos diplomas, o Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS emite atos normativos - portarias, os quais disciplinam diretrizes gerais para o funcionamento e organização dos regimes próprios municipais, destacamos os seguintes atos:

Portaria MPS nº 204/2008: Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências;

Portaria MPS nº 402/2008: Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717/98 e nº 10.887/2004;





Portaria MPS nº 403/2008: Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências;

Portaria MPS nº 519/2011: Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências;

Portaria MPS nº 154/2008: Disciplina procedimentos sobre a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição pelos Regimes Próprios de Previdência Social.

O RPPS propõe dar cobertura aos riscos sociais a que estão sujeitos os segurados e seus dependentes, para atender às finalidades de garantir meios para subsistência nas limitações para o trabalho.

Os beneficiários serão os servidores efetivos municipais, bem como seus dependentes, no entanto, fica excluído o servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão. Sem embargos, os dependentes do servidor efetivo estarão relacionados na lei que instituiu o regime.

Como se sabe, para manutenção do regime é necessário fontes de financiamentos para o custeio do referido regime, que podem advim da arrecadação das contribuições de caráter compulsório dos servidores ativos, inativos e pensionistas, bem como do produto da arrecadação do município, sobre o valor da remuneração, base de contribuição paga aos servidores ativos.

Além dos mencionados anteriormente, os recursos podem advir de dotações previstas no orçamento municipal, das receitas patrimoniais e de investimentos, dos valores recebidos a título de compensação financeira, prevista no §9º do Art. 201 da Constituição Federal, bem como através de valores aportados pelos municípios, quaisquer bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

Deve haver preocupação dos gestores em administrar esses recursos para geração de mais riquezas, por conseguinte sobrevivência dos regimes a longo prazo.

Nessa toada, administrar as unidades previdenciárias requer inúmeras cautelas que devem ultrapassar a preocupação de cuidar do equilíbrio das contas públicas, ao cuidar da geração de novas riquezas para manutenção e sobrevivência dos regimes a um longo prazo.

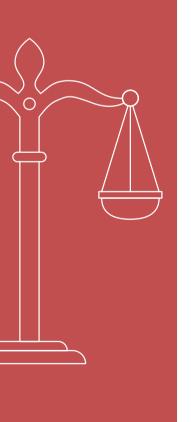
Algumas medidas devem ser tomadas, tais como manter em seus quadros especialistas da ciência atuarial, bem como contadores e um corpo jurídico especializado em matéria previdenciária.

4. FISCALIZAÇÃO DOS RPPS MUNICIPAIS

Os regimes próprios dos municípios deverão seguir normas atuariais e gerais de contabilidade, para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial. Para tanto, serão realizadas auditorias pelos órgãos de controle externo com apoio do controle interno para verificar o cumprimento das normas.

As auditorias abrangeram a natureza contábil, atuarial, financeira, orçamentária e patrimonial. Os atores que realizarão as referidas auditorias serão os controles internos dos órgãos, das autarquias, das fundações e fundos, as Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Ministério Público Estadual e por fim, o Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS.

Daí averbamos que o supedâneo dos órgãos de controle estão previstos na Lei n° 9.717/1998, art. 1, inciso IX e art. 9, incisos I e II, bem como a Lei n° 101/2001, em seu art. 59, que assim dispõem:



Lei nº 9.717/1998:

art. 1. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo;

art. 9. Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6. para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

Lei nº 101/2001:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (...)

De toda sorte, a União através do Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS tem supervisionado, acompanhado e orientado os regimes próprios municipais, tendo em vista a vasta experiência em matéria previdenciária que alcança da organização, aos planos de benefícios e o custeio.

A Lei nº 9.717/1998 dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios destinados aos servidores municipais, a qual possui previsão por infrações cometidas pelos gestores das unidades previdenciárias.

Os órgãos de controle devem manter em seus quadros especialistas em ciência atuarial, em contabilidade e um corpo jurídico especialista em matéria previdenciária para fortalecimento das fiscalizações.

5. CONCLUSÃO

Espera-se demonstrar durante o artigo científico o incentivo aos municípios brasileiros a criação dos seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, sob alegação que com a implantação do regime próprio o município gerará uma economia aos seus cofres.

A Seguridade Social foi apresentada com a reunião da saúde, previdência social e assistência social, conforme previsão constitucional.

Examinamos a instituição do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, a qual poderá ser realizada por órgão municipal diretamente ligado administração direta municipal, ou através da administração indireta pela criação de autarquias ou fundações, bem como pela constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária. Para o bom funcionamento da unidade previdenciária é preciso adotar medidas, tais como manter em seus quadros especialistas da ciência atuarial, bem como contadores e um corpo jurídico especializado em matéria previdenciária.

Por fim, os atores que realizarão as auditorias de natureza contábil, atuarial, financeira, orçamentária e patrimonial serão os controles internos dos órgãos, das autarquias, das fundações e fundos, as Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Ministério Público Estadual e o Ministério do Trabalho e Previdência Social





- MTPS. Para tanto, é necessário manter em seus quadros especialistas em ciência atuarial, em contabilidade e um corpo jurídico especialista em matéria previdenciária para supervisionar, acompanhar e orientar os jurisdicionados, desta forma fortalecer as fiscalizações.

REFERÊNCIAS

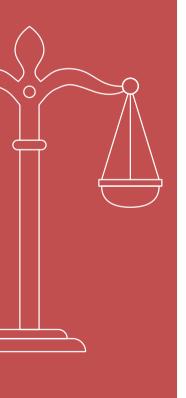
Tavares, Marcelo Leonardo. Direito Previdenciário / Marcelo Leonardo Tavares. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004;

Tsutya, Augusto Massayuki. Curso de Direito da Seguridade Social / Augusto Massayuki Tsutiya. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva, 2011;

Ibrahin, Fábio Zambette. Curso de Direito Previdenciário / Fábio Zambette Ibrahim. – 12. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2008;

Souza Ricardo, 1967 - Novo direito previdenciário brasileiro / Ricardo souza. Recife: Pernambuco org. Publicações, 2007. 184p.

MINISTERIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: http://www.mtps.gov.br. Acesso em 11 de jun. 2016.





DANIEL MELO DE LACERDA Bacharel em Direito Especialista em Direito e Processo Tributário

Assessor de Gabinete no TCE/RN

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL DE Nº 561/2015

A Lei Complementar Estadual de nº 561 entrou em vigor em 30 de dezembro de 2015 com o propósito de suspender a implantação das progressões funcionais dos servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento na busca pelo reequilíbrio do limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O referido diploma legal, conforme revela a exposição de motivos do seu projeto apresentado à Assembleia Legislativa do RN, foi proposta com o fito de atender às demandas oriundas do Tribunal de Contas do Estado do RN e do Conselho Nacional de Justiça, no sentido de que o Tribunal de Justiça deste mesmo Estado se adequasse aos limites de gastos com despesa com pessoal, consoante revela o art. 1º da citada Lei:

Art. 1º Ficam suspensas as implantações de Progressão Funcional previstana Lei Complementar nº 242, de 10 de julho de 2002.

Parágrafo único. A Progressão Funcional referida no caput voltará a serconcedida quando o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte realizar aincorporação das despesas decorrentes de decisão judicial às despesas gerais com pessoal,nos termos do art. 19, §1º, IV e §2º c/c art. 20, II, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No âmbito do TCE/RN, o primeiro Acórdão proferido sobre a matéria acima citada teve a seguinte redação:

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, com a suspeição do Conselheiro Renato Costa Dias, acolhendo em parte os pedidos cautelares dispostos na Representação Ministerial e acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar: a) suspender os efeitos da Resolução nº 55/2013-TJ para cominar ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que dentro de





60 (sessenta) dias, a partir da intimação do gestor, apresente um plano para incorporação das despesas com pessoal decorrentes de decisão judicial que representem despesas de caráter continuado pagos há mais de doze meses no cômputo da despesa total com pessoal, devendo este planejamento contemplar medidas de redução de gastos nos moldes do art. 169, §§3º e 4º, da Constituição Federal;

b) na hipótese de não apresentação do plano referido no item anterior, determinar ao Tribunal de Justiça deste Estado a incorporação das despesas de pessoal que integram o período de apuração, considerando o regime de competência, inclusive aquelas decorrentes de decisões judiciais de caráter continuado pagos há mais de doze meses, no Relatório de Gestão Fiscal do primeiro quadrimestre seguinte ao vencimento do prazo estipulado no item "a", com a incidência dos consectários constitucionais e legais para adequação dos gastos ao limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal; c) apresentado ou não o plano de incorporação referido nos itens anteriores, determinar ao Tribunal de Justiça deste Estado que se abstenha de ato que implique em efetivo aumento de despesa com pessoal até o julgamento de mérito desta Representação, sem prejuízo da ressalva constante no item "2" das razões do voto; d) determinar ao Tribunal de Justiça deste Estado que, no prazo de 15 (quinze) dias a contar da intimação da presente decisão, apresente nos autos os cálculos ultimados, diante dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, para autorizar o concurso público atualmente em curso para ingresso de magistrados em seus quadros.

(Processo nº 3389/2014. Decisão nº 2127/2014-TC. Relator: Cons. Antônio Gilberto de Oliveira Jales. Julgado em 18/12/2014). Grifei.

Conforme se percebe, a determinação emanada do órgão de controle externo solicitou a elaboração de medidas visando o reequilíbrio do limite de gastos de pessoal, **com a necessária observação das medidas elencadas na Constituição Federal, notadamente os §§ 3º e 4º do art. 169**, *verbis:*

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

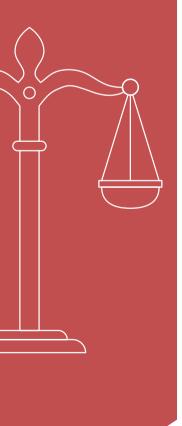
I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Ocorre que não se tem notícia por parte do Tribunal de Justiça do RN do esgotamento na adoção de todas as medidas elencadas nos $\S 3^{\circ}$ e 4° do art. 169 da Constituição Federal. Tampouco constou na exposição de motivos do projeto de Lei de 1° 561/2015 que tais medidas tenham sido implementadas.

Contrariamente, constata-se o descumprimento dos dispositivos constitucionais supracitados, vez que,a despeito da ordem de corte de gastos com pessoal previsto na Carta Magna, a Lei Complementar Estadual de nº 561/2015 termina por vedar a implantação da



progressão funcional do servidor, medida esta não elencada pela Constituição como sendo uma das providências visando o reequilíbrio dos limites com gastos de pessoal.

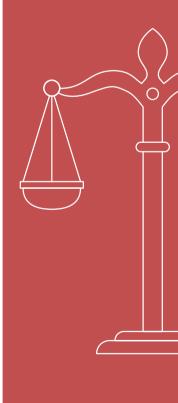
Portanto, não pode o Administrador negar o direito de servidores à percepção de vantagens ou aumentos assegurados em Lei, com edição de novo diploma legal para tal fim, sob a alegação de cumprimento dos limites de despesa com pessoal.

Neste sentido, importante se faz mencionar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, respectivamente:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO DO PERCENTUAL. ANÁLISE DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N.º 07 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ANÁLISE DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE NA VIA DO ESPECIAL. MATÉRIA INSERTA NOS ARTS. 1. E 2.º-A DA LEI N.º 9.494/97; NO ART. 1.º, § 3.º, DA LEI N.º 8.437/92; NOS ARTS. 273 E 475, INCISO II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N.º 211 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. LEI N.º 8.460/92. LIMITAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL. INAPLICABILIDADE. EFICÁCIA DA LEI FEDERAL GARANTIDA. SINDICATO. DIREITO DE FILIADOS RELACIONADOS. REGIME DE REPRESENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO COLETIVO. COISA JULGADA INTER PARTES.

- 1. Não é possível, na via especial, proceder à reavaliação da apreciação eqüitativa dos serviços prestados pelos advogados, feita pela Corte de origem, quando da fixação dos honorários advocatícios, bem como do quantum por ela estipulado, por força do comando da Súmula n.º 07/ST].
- 2. As matérias insertas nos arts. 1º. e 2.º-A da Lei n.º 9.494/97; no art. 1.º, § 3.º, da Lei n.º 8.437/92; bem como nos arts. 273 e 475, inciso II, do Código de Processo Civil não restaram debatidas e decididas pelo Tribunal a quo, a despeito da oposição dos embargos declaratórios, incidindo, na espécie, o óbice da Súmula n.º 211 desta Corte.
- 3. Restrições orçamentárias e fixação de limites para as de despesas com pessoal dos entes públicos, não podem servir de fundamentos para elidir o direito de servidores públicos a vantagens ou aumentos assegurados por lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.
- 4. Nos termos do pedido externado na peça vestibular, o Sindicato expressamente o limitou aos servidores que percebiam remuneração igual ou superior a R\$ 3.000,00 (três mil reais), relacionados na listagem acostada nos autos, restringindo, outrossim, o alcance de eventual êxito na demanda àqueles em nome dos quais postulou, o que caracteriza o regime de representação, e não o de substituição processual.
- 5. Recurso especial do Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal em Santa Catarina SINTRAJUSC não conhecido. Recurso especial da União parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido. (REsp 542.133/SC, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 07/08/2007, DJ 10/09/2007, p. 292). Grifei.

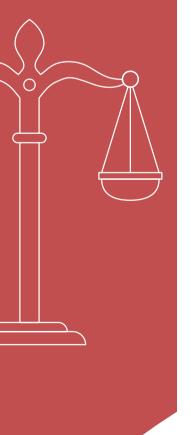
"Servidores públicos contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Direito aos reajustes concedidos pela legislação federal aos trabalhadores em geral. - O Plenário desta Corte já firmou o entendimento de que, se o Estado-membro admite servidores sob o regime da legislação trabalhista, fica ele sujeito à legislação federal sobre os reajustes salariais (RE 164.715, Pleno, 13.06.96). - Por outro lado, tem razão o aresto ora atacado, ao salientar que a limitação constitucional com relação aos gastos com o pessoal (o "caput" do artigo 169 da Constituição e 38 do seu ADCT) visa a que o Poder Público tome providências no sentido de não ultrapassar essa





limitação como não aumentar o número de servidores e extinguir cargospúblicos vagos. **Não impede, porém, ela a percepção pelos servidores dos direitos que lhes são assegurados pela lei**. Recurso extraordinário não conhecido." (RE 201.866/PR, 1.ª Turma, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 30/04/1999.) Grifos propositais.

Portanto, há flagrante inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual de nº 561/2015 ao descumprir frontalmente os §§3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal e negar vigência da Lei Complementar Estadual de nº 242/2002, que estabelece o direito dos servidores do Poder Judiciário Estadual à progressão funcional.





DIEGO ANTONIO DINIZ LIMA

Bacharel em Direito Pós-graduado em Direito Constitucional Pós-graduando em Direito Administrativo Assessor de Gabinete no TCE/RN

ESTABILIDADE, AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL: A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE CONCRETIZAR UMA ANTIGA PERSPECTIVA

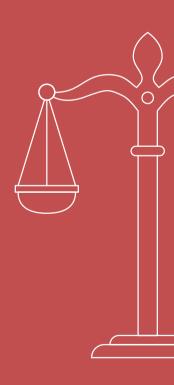
1. INTRODUÇÃO

Partindo da premissa de que o Estado não foi criado para os agentes públicos, em primeira ordem, mas à sociedade, propõe-se a repensar formas, limites, fundamentos e princípios pelos quais a Administração deve se orientar para realizar a avaliação periódica de desempenho.

Nessa ótica, acredita-se que os servidores, conforme a literalidade do nome entrega, devamingressar nos quadros de pessoal com a ideia de servir, justamente porque a estabilidadeaproveita ao Estado, às funções estatais, ao invés dos anseios pessoais e desmedido de agentes públicos.

Nessa senda, há tempos a sociedade cobra uma nova postura na forma de administrar, cada vez mais próxima do comportamento da iniciativa privada, reinvidicando maior responsabilidade, compromisso e baixo custo.

Com isso, o estudo indica como solução para os problemas do fraco desempenhoadministrativo, pelo menos no que toca àqueles "estabilizados",a criação de uma entidade autônoma e especial, visando implantar de modo imparcial e meritocrático o modelo administrativo pensado nos anos90.





2. ORIGEM DO INSTITUTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

De acordo com a teoria contratualista de Rousseau¹, para viver harmonicamente as pessoas precisam abrir mão de sua liberdade, numa espécie de pacto social. Por sua vez, para a análise econômica do Direito², o Estado surge com o intuito de dividir o ônus de um sistema de altos custos, de interesses comuns.

De uma forma ou de outra, certo é que o objetivo Estatal é, em primeiro lugar, o atendimento de uma estrutura coletiva, justamente para que, em última análise, haja a satisfação particular.

A par de interesses heterogêneos, essa estrutura modifica-se com o passar dos tempos e, no Brasil, mais precisamente na década de 90, após soltura de amarras ditatorias e de um período de desequilíbrio financeiro, a Administração se reinventa abrindo a economia, atenuando seus monopólios, substituindo a burocracia existente por rapidez e eficiência.

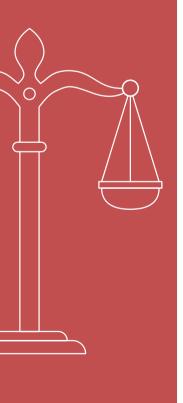
Surge, então, num Estado Neo Liberal, a Administração gerencial, cuja ideia privilegia a filosofia de empresas privadas. Por óbvio, sua implantação, igualmente às sociedades particulares, depende do trabalho desempenhado por indivíduos munidos de um conjunto de atribuições, agindo como verdadeiros braços do Estado.

Essa é a teoria do órgão e aqueles são os agentes públicos, em sentido *latu*, a quem se conferiu garantias com vistas a eliminação de interferências externas. Trata-se da estabilidade, cuja origem é oriunda da América do Norte³, pensada para limitar as mudanças ocorridas quando da alternância partidária no comando de um país onde sabidamente ainda se mantêm duas classes políticas dominantes: Democratas e Republicanos.

Com efeito, alternado o poder, operadas as demissões em massa dos conhecidos adversários políticos, e percebendo-se que a máquina via-se às voltas com a incapacidade operacional, tornando-se lenta, precária e ineficaz - fosse pela dificuldade de adaptação imediata ao serviço pelos novos contratados, ou até mesmo pela ausêcia da própria qualificação técnica exigida para o trabalho do pessoal substituído - vislumbrou-se a necessidade de criação de um mecanismo capaz de proporcionarmobilidade estatal, além de propiciar ao servidor, reflexamente, o direito a manifestações sem relatiações posteriores.

No nosso país, há indícios da estabilidade desde a Constituição de 1824^4 , concedida a procuradores e fiscais que não podiam ser destituídos. De modo expresso, as Constituições de 1934^5 , 1937^6 e 1946^7 orientaram este mesmo instituto.

- Rousseau, p. 18, 2006. Rousseau define que, para "encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre como anteriormente"
- 2 A Análise Econômica do Direito seria o emprego dos instrumentais teóricos e empíricos econômicos e ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito, aperfeiçoando o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas conseqüências.
- 3 DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, v.4, 1998
- 4 PRAZERES, Alexandre Hilário. O Instituto da estabilidade como instrumento para a manutenção do interesse público. Disponível em http://br.monografias.com/trabalhos3/estabilidade-instrumento-manutencao-interesse-publico/estabilidade-instrumento-manutencao-interesse-publico4.shtml
- 5 Art. 169. Os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em geral, depois de dez anos de efetivo exercício, só poderão ser destituídos em virtude de sentença judiciaria ou mediante processo administrativo, regulado por lei, e no qual lhes será assegurada plena defesa.
- Parágrafo único. Os funcionários que contarem menos de dez anos de serviço efetivo não poderão ser destituídos dos seus cargos, senão por justa causa ou motivo de interesse público.
- 6 Art. 156. O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:
- c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;
- 7 Art. 188. São estáveis:
- I depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;
- II depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso.



Nos moldes atuais, as Constituições de 1967 e de 1969 passaram a condicionar a garantia à aprovação prévia em concurso⁸. Em 1988, tem-se a vinculação da estabilidade apenas aos servidores estatutários, distinção que parece ter caído por terra quando o Supremo Tribunal Federal⁹ decidiu pela motivação dos atos de demissão também aos empregadospúblicos.

3. OBJETIVO, FLEXIBILIZAÇÃO E DESVIRTUAMENTO

Pois bem, a par dessas considerações, vê-se que a estabilidade surgiu para fortalecer o Estado, suas atividades, sua estrutura. Sob nenhuma hipótese foi pensada, em primeiro plano, para a proteção dos servidores, muito menos como escudo àqueles desiduosos, negligentes e ineficientes.

A estabilidade nao é absoluta, e como prova disso se verifica a possibilidade de perda do cargo através de sentença judicial, processo administrativo e, de modo particular, por meio das avaliações periódicas de desempenho, na esteira da redação dadaao artigo 41 pela Constituição da República¹⁰.

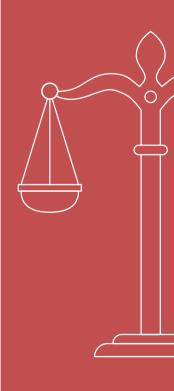
Na contramão, no entanto, se percebe o sentimento desvirtuado que se instalou na mentalidade de grande parte da população brasileira: para umnúmero considerável de pessoas, o interesse pelo serviço público está atrelado à possibilidade de se rebelare de desempenhar as atividadessem pressão ou exigência de metas firmes e progressivas como as que se tem na iniciativa privada.

Em verdade, a idéia parte da premissa equivocada de que mesmo cometendo deslizes ou nao cumprindo com todas as obrigações lhe dirigidas, o servidor pode vir a permanecer ocupandoo cargo público.

Vencido o estágio probatório, e sob esse viés interpretativo desfocado - deixando-se de lado toda aquela teoria e objetivos iniciais da administração gerencial e das regras e condutas próprias de uma empresa, portanto - verifica-se, na assunção de cargos públicos, ao reverso, e guardadassuasdevidas exceções, pessoas que passamsimplesmente aalmejarsuas aposentadorias e a exigir, enquanto isso, elevação desmedida e continuada de seus salários.

Como remédio, ter-se-iam as avaliações periódicas de desempenho, mas contrariamente, percebe-seum obstáculo. As avaliações sao feitas, hoje, em grande medida, pelos chefes imediatos dos avaliados. Assim, na sistematização arquitetada pelos órgãos públicos, superiores e subordinados mantêm relação interpessoal há décadas e isso acaba contribuindo para a formação de um laço de amizade que interfere, nãohá dúvidas, na própria atribuição final de notas.¹¹

Some-se a isso o fato de que, pertencendo a um mesmo quadro, há a comunhão dos mesmos entendimentos, dos mesmos anseios, e das mesmas críticas à estrutura do órgão e





Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare de livre nomeação e demissão.

⁸ Art. 99. São estáveis, após dois anos, os funcionários, quando nomeados por concurso.

^{§ 1}º Ninguém pode ser efetivado ou adquirir estabilidade, como funcionário, se não prestar concurso público.

^{§ 2}º Extinto o cargo, o funcionário estável ficará em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais, até o seu obrigatório aproveitamento em cargo equivalente.

⁹ STF. RE 589998.

¹⁰ Giancarlo Bremer Nones e Silvane Medeiros Venson. O princípio da eficiência e a estabilidade dos servidores públicos. Disponível em < http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Giancarlo_Bremer_Nones_-_Silvane_ Medeiros_Venson.pdf>

¹¹ PEIXER, Élcio. BARATTO, Jussara Salete May. Avaliação de desempenho do servidor público. Disponível em: http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/arquivos/Elcio_Peixer_-_Jussara_Salete_May_Baratto.pdf

às suas carreiras, por exemplo, fatos que tendem a contribuir para a ausência de necessária imparcialidade nas avaliações¹².

4. DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO SOLUÇÃO

Desta maneira, convém repensar o modelo adotado, criando-seentidade externa, especializada e autônoma, verdadeira descentralização, para tornar detalhada e imparcial a verificação da necessidade daquele servidor à Administração Pública. Uma Autarquia, por ente, talvez, com expertize nessa averiguação.

Nessa esteira, a outorga de tal competência, desapegada do sentimento psicológico da afinidade, do coleguismo, e como diria Sergio Buarque de Holanda, da ideia do homem cordial, é imprescindível à concretização de uma administração de gerência.

Dar-se-ia até como forma de fomentarnovos critérios de avaliação, objetivos, subjetivos, fossem como fossem, para cada função, podendo-seutilizar, inclusive, o esboço estabelecido através do Decreto Federal n.º 7.133/2010.

Caberia a essa nova entidade aaglutinação de determinados grupos de especialistas, os quais ficariam responsáveis por orientar e, principalmente, por fiscalizar o desempenho dos servidoresde todo um Ente público.

A participação dos próprios colegas de setor, em determinada medida, no que se convencionou chamar de avaliação $360^{\circ 13}$, seria um dos critérios utilizados, cumulado com outros como a quantidade e a qualidade de serviço desempenhado, o grau de complexidade da tarefa, o tempo despendido, enfim, mecanismos pensados e estudados por especialistas que vivenciam, vivenciaram em algum momento de suas trajetórias profissionais, ou que se debruçaram sobre livros e teorias compartilhadas por quem já as vivenciou, semelhante tarefa.

Estudiosos e também profissionais mais antigos, numa mescla de técnica e experiência como meio de proporcionar um cenário equilibrado de avaliações, adequados núcleos de gerência, como se tem nas empresas particulares e como a Administração Pública, desde a década de 90, se propôs a fazer.

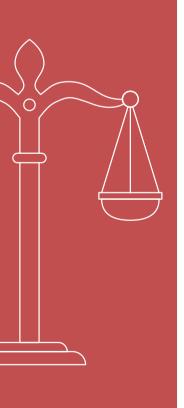
De modo fundamental, insista-se, profissionais desvinculados do quadro de pessoal a ser avaliado.

5. MODIFICAÇÕES CORRELATAS

Ao lado dessa modificação de competência para as avaliações, e como forma de contribuir para esse novo sistema, poder-se-ia pensar na mudança dos limites máximos de idade para permanência no serviço público.

Numa visão oposta àquela que parece querer se instalar hoje, o servidor tomaria posse no cargo público tendo o conhecimento prévio de que sua idade limite no serviço seria reduzida. Após esse tempo, sua permanência junto a Administração dependeria de comprovado bom desempenho e de necessidade de sua mão de obra.

¹³ Gustavo Periard. Avaliação 360 graus – O que é e como funciona. Disponível através do endereço http://www.sobreadministracao.com/avaliacao-360-graus-o-que-e-e-como-funciona/. A avaliação 360 graus é um método de avaliação de desempenho muito utilizado pelas empresas, que tem por objetivo principal contribuir para o desenvolvimento de competências essenciais dos colaboradores. Na avaliação 360º, conhecida também como Feedback 360 Graus, Feedback com Múltiplas Fontes, e Avaliação Multivisão, o colaborador recebe feedbacks simultâneos de diversas fontes ao seu redor (daí o nome 360º). Ele pode ser avaliado por seus pares de trabalho, superiores, subordinados, clientes internos e externos. Neste tipo de avaliação é considerada também a avaliação que o próprio funcionário faz de si mesmo



¹² Ana Lúcia Dias da Silva. Avaliação de Desempenho nas organizações públicas brasileiras com enfoque especial no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em < http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=1589eaf8-75e0-4104-929c-6b5eb8ad6ac3&groupId=10136>

Afinal, o servidor diligente, atualizado, rápido, aquele que é imprescindível, dificilmente será extirpado do serviço público. Ao reverso, quando se percebem bons, são contratados mesmo após as suas aposentadorias, posto que sua bagagem na administração e todo o conhecimento adquirido enriquecem o seu currículum e o colocam em destaque único no horizonte dos profissionais.

Desta forma, continuando com a ideia, as avaliações passariam a ser ainda mais imprescindíveis. A progressão na carreira estaria atrelada ao atingimento de metas. Não haveria progressões automáticas. O pensamento se vincularia mais uma vez a iniciativa privada. Não se teria a segurança absoluta que se pensa ter hoje.

O resultado desse esforço seria a corrida pelo conhecimento, pela capacitação, pela prestação de um serviço cada vez de maior qualidade, fato que também cooperaria para a própria qualificação do mercado de trabaho, o qual se percebe defasado em razão da competição exclusiva por uma vaga na "tranquila" Administração por meio dos concursos públicos.

Afinal, importante compreender que o sucesso profissional e o progresso de um país não se fazem apenas através da assunçao desses cargos, do inchaço da máquina pública, e que a "monotonia" da Administração precisa se igualar ao turbilhão de exigências das empresas privadas, principalmente no que toca ao comodismo e as avaliações feitas por suas gerências.

6. CONCLUSÃO

Passados todos esses anos, portanto, não se permite que o serviço público continue com idéias advindas do período colonial, com indivíduos acomodados no desempenho de suas funções.

Mais do que isso, não se concebe que esses mesmos indivíduos se mantenham onerando os cofres públicos, sem dar o retorno devido, sob a certeza de que se tratam de seres "imexíveis" e "inavaliáveis", ou apenas avaliáveis por pessoas com alto grau de afinidade.

O problema da herança cultural da época do império não se sustenta mais, principalmente se for levado em conta a crise econômico financeira que hoje assola o país. Os recursos são finitos e se apresentam escassos, sendo certo que num Estado capitalista e liberal, o serviço de excelência deve ser buscado a todo custo, assim como o corte de desperdícios e de mão de obra inerte, como forma de impulsionar seu crescimento.

Por óbvio, se de um lado a alta rotatividde de pessoal, de forma não planejada, causa desorganização, pane e oxidação do ente Estatal, não há dúvidas que, de outro, o engessamento de um corpo de servidores sem serventia para o Estado causa dupla problemática: a morosidade aliada ao alto custo da máquina pública.

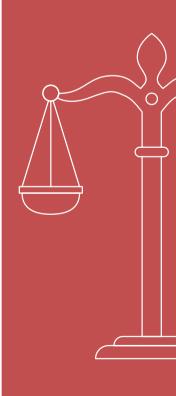
O importante, assim, é que a atividade Estatal não sofra interrupções, que se implemente de maneira efetiva e célere, mesmo que para isso alguns desses servidores tenham que deixar seus cargos.

Para isso, não há dúvidas de que as avaliações periódicas de desempenho têm que ser realizadas por intermédio de entidade autônoma, especializada e imparcial, como forma de implementar essa mudança.

REFERÊNCIAS

PESSOA, André Magalhães. **Apuração disciplinar de atos praticados por servidores celetistas em atividade perante entes federais de direito público**. Disponível em Acesso em 19/07/2016.

ROSA DOS SANTOS, Luiz Felipe. **Avaliação de desempenho do servidor público. Entre o princípio da eficiência e as garantias do servidor cidadão**. Disponível em http://www.





 $biblioteca digital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-92VGC6/disserta_o_luizfelipe1.pdf%3Fsequence%3D1\&rct=j&frm=1&q=\&esrc=s\&sa=U\&ved=0ahUKEwi6qe-A0P_NAhWGFpAKHVoFDZoQFggUMAA&usg=AFQjCNGOXB5umEcUfB3vU9eDvQIAKRqn_Q. Acesso em 19/07/2016.$

PEIXER, Élcio. BARATTO, Jussara Salete May. **Avaliação de desempenho do servidor público**.Disponívelem: http://tjsc25.tj.sc.gov.br/academia/arquivos/Elcio_Peixer_-_Jussara_Salete_May_Baratto.pdf Acesso em 19/07/2016.

FERRÃO, Maurício Oliveira; OLIVEIRA, Deymes Cachoeira de. **O instituto da estabilidade do servidor público frente ao princípio constitucional da eficiência**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro deCiências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.3, p. 888-906. 3º Trimestre de 2013. Disponível em:www.univali.br/ricc - ISSN 2236-5044905. Acesso em 19/07/2016.

GiancarloBRENNER Nones Silvane Medeiros VENSON. Princípio da eficiência e a estabilidade dos servidores públicos. Disponível em http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Giancarlo_Bremer_Nones_-_Silvane_Medeiros_Venson.pdf. Acesso em 19/07/2016.

Ana Lúcia Dias da SILVA. **Avaliação de Desempenho nas organizações públicas brasileiras com enfoque especial no Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em < http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=1589eaf8-75e-0-4104-929c-6b5eb8ad6ac3&groupId=10136> Acesso em 19/07/2016

Gustavo PERIARD. **Avaliação 360 graus** – 0 que é e como funciona. Disponível através do endereço http://www.sobreadministracao.com/avaliacao-360-graus-o-que-e-e-como-funciona/ Acesso em 19/07/2016.

BRASIL. Constituição da República Dos Estados Unidos Do Brasil de 16 De julho de 1934. Disponível em:mailto:cov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%-C3%A7ao34.htm. Acesso em: 19/07/2016.

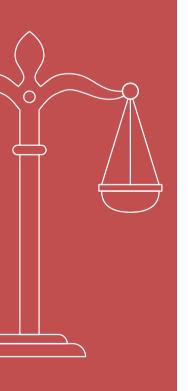
BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em:<a href="mailto:clip.constituicao/constitu

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A-7ao46.htm. Acesso em:19/07/2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em:19/07/2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19/07/2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nos 9.657, de 3 de junho de 1998 e 10.484, de 3 de julho de 2002. Acesso em 19/07/2016.





MÁRCIO ROBERTO LOIOLA MACHADO

Bacharel em Ciências Contábeis Mestre em Engenharia da Produção Inspetor de Controle Externo do TCE/RN Coordenador da COPCEX – Comissão de auditoria de Operações de Crédito Externo

ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS DAS NORMAS DE AUDITORIA E SEUS REFLEXOS NAS FISCALIZAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

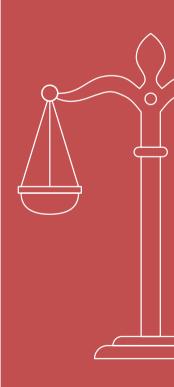
1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar pesquisa exploratória sobre a importância das Normas de Auditoria e a aplicabilidade nos processos de fiscalização dos Tribunais de Contas.

No Brasil os padrões contábeis já se encontram convergidos ou em processo de convergência aos padrões internacionais, tanto no setor publico quanto no privado. Todavia, as Normas de Auditoria editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), embora apresentem convergência com a *International Federation of Accountants* (IFAC) e a *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), são de aplicabilidade facultativa pelos profissionais de auditoria dos Tribunais de Contas.

Denota-se, em pleno século XXI, que os Tribunais de Contas do Brasil não aderiram a uma norma geral única de auditoria que oriente legalmente a aplicação dessa tecnologia em todo Território Nacional. A não aderência contribui para que os relatórios e opiniões dos auditores externos dos Tribunais de Contas, nas diversas regiões do País, muitas vezes, sejam divergentes em forma, conteúdo, executor e resultado.

Por fim cabe esclarecer que essa reflexão não parte da análise específica da aderência ou não às Normas Internacionais de Auditoria por cada Tribunal de Contas, nem tampouco da carência de normas de auditoria, mas da necessidade de se adotar e fomentar nas Cortes de Contas o uso de um padrão mínimo de normas internacionalmente aceitas, tendo em mente o alinhamento das atividades de fiscalização de contas aos parâmetros internacionais e ao processo de globalização.





2. DESENVOLVIMENTO

O resultado do processo de auditoria impacta diretamente na atividade econômica dos países e das empresas, bem como no fornecimento de informações úteis para a sociedade. Desse modo, a seguir serão demonstradas a importância das normas de auditoria e a posição dos Tribunais de Contas no processo de aplicação das normas de auditoria no País.

21. Importância das Normas de auditoria

O fundamento da auditoria é a valorização, a aplicação e aprimoramento das Normas existentes. Para Stuart (2010), essa importância é assim definida: "A menos que compreendamos o papel singular que a auditoria desempenha em nossa sociedade para a empresa contemporânea e o público, não valorizaremos a importância das varias **normas de auditoria** quando discutirmos princípios, regras e prática profissional."

Essa afirmação é fortalecida pelo posicionamento de Barreto e Graeff (2014), segundo os quais "Os métodos de auditoria serão sempre adaptados a luz do progresso científico e técnico na área da **gestão financeira**, bem como registrados em manuais de auditoria para orientar os auditores das EFS."

Segundo a INTOSAI, entidade internacional que congrega as EFS e emite normas e regulamentos que orientam as atividades e os procedimentos de auditoria governamental, para garantir a realização de um trabalho de alta qualidade, devem seseguir Normas apropriadas.

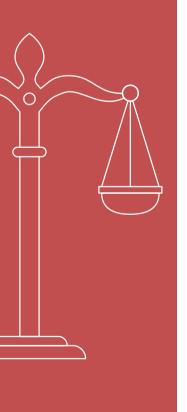
Em lição aprofundada, Benau (2004) nos revelou os grandes temas de interesse da auditoria e chamou atenção para a necessidade de forte investigação dos mesmos. A autora estabeleceu seis grandes linhas de trabalho que necessitam de maior atenção, quais sejam: os agentes afetados pela auditoria; a independência do auditor; a prestação de serviços; a responsabilidade do auditor; o processo técnico normativode auditoria e as informações de auditoria.

De acordo Almeida (2004), a sociedade, majoritariamente estruturada numa óptica de economia de mercado, exige que a função de auditoria seja cada vez mais interveniente no diagnosticar de determinadas situações, como é o caso da viabilidade da empresa, na denúncia de fraudes e de atos ilegais, na apreciação da economia, eficiência e eficácia das organizações. Segundo o autor o produto auditoria, sua natureza e funções, tem urgentemente que ser clarificado em normas, para que possa responder de forma adequada às expectativas do público.

Em recente trabalho publicado, Jaramillo *et AL* (2003), analisaram os escândalos financeiros e o seus efeitos sobre a credibilidade da auditoria e concluíram que na realidade os países estão respondendo a perda de credibilidade e confiança dos auditores com a emissão de pronunciamento e normas.

Segundo Gramling*et al* (2012), com a globalização crescente da contabilidade e da auditoria, a natureza dos padrões de contabilidade e a demanda por informações contábeis auditadas, tem se alterado de quatro maneiras significativas, especialmente nos seguintes temas: responsabilidade ampliada do auditor para além das demonstrações financeiras, passando a incluir relatórios públicos sobre os controles internos; harmonização global de padrões de auditoria; divulgação mais detalhada de informações atualizadas e ampliação da divulgação dos riscos das empresas.

Ao analisar a Lei Espanhola nº 22/2015, cuja temática reporta-se à auditoria de contas, a Professora Benau(2016) constatou a sua consonância com as normas europeias e internacionais, especialmente na maior proteção do interesse público e na garantia da confiança no trabalho do auditor, e resumiu a Lei em três objetivos principais: reforçar a independência do auditor; incrementar a transparência e como quebrar a estrutura de um mercado de serviço oligopolista.



Em síntese, conforme a bibliografia revisada percebe-se, desde os postulados até os dias atuais, uma preocupação no sentido de ressaltar a importância e a necessidade das normas de auditoria, bem como um reforço recente nos seguintes aspectos do trabalho do auditor: independência, responsabilidade, avaliação dos controles internos, mensuração e divulgação dos riscos, verificação dos princípios contábeis e atendimento às expectativas da sociedade sobre os trabalhos realizados.

2.2 Aplicabilidade nos Tribunais de Contas

Uma tentativa de uniformizar os procedimentos de auditoria governamental e estabelecer um padrão mínimo para os Tribunais de Contas do País ocorreu em 2011 com a publicação das NAG's (Normas de Auditoria Governamental) pelo IRB (Instituto Rui Barbosa). Todavia, como tinham caráter facultativo, alguns Tribunais não a subscreveram formalmente como norma geral.

A própria NAG 2000 também considera facultativa a aplicação de outras Normas, senão vejamos:

"As normas emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), assim como aquelas emitidas por outros órgãos normativos oficiais, podem ser aplicáveis ao setor público cabendo ao Tribunal de Contas avaliar sobre sua aplicabilidade."

A INTOSAI também se posiciona nesse mesmo sentido e orienta que as suas normas de auditoria – e quaisquer normas de auditoria de outras procedências – não podem ser prescritivas nem de aplicação compulsória por parte da EFS ou de seu pessoal. A EFS deve, quando necessário, procurar eliminar as incompatibilidades, a fim de permitir a adoção de normas apropriadas. Cabe a cada EFS estabelecer as diretrizes segundo as quais as normas da INTOSAI, ou outras normas específicas, devem ser seguidas na execução dos seus vários tipos de tarefas, a fim de garantir que o trabalho e seus resultados sejam de alta qualidade.

Como se pode observar, os Tribunais de Contas do Brasil não possuem uma legislação impositiva que discipline em todo o território nacional as normas gerais de auditoria aplicáveis para o setor público, ficando a mercê do emprego facultativo das Normas da INTOSAI, do CFC, das NAG'sou de Manuais próprios.

Em sentido oposto, as Normas de Auditoria Governamental dos Estados Unidos da América (*United States Government Accountability Office – GAO*), destinadas aos auditores governamentais, tem caráter cogente e devem ser aplicadas pelas organizações de auditoria naquele País.

As normas de auditoria atualizadas e internacionalizadas, bem como as inovações apresentadas, devem ser paradigmáticos para os Tribunais de Contas. Desse modo, um conjunto de normas gerais necessitam ser referendadaspor todos os Tribunais de Contas, sob pena de terem os seus trabalhos alheios a linguagem de negócio internacional, trazida pelo fenômeno da globalização, econtráriosaos anseios da sociedade.

Contudo, para que essas normas e os novos paradigmas apresentados floresçam dentro das atividades desempenhadas pelas Cortes de Contas, alguns aspectos preparatórios devem ser considerados. Nesse sentido serão apresentados abaixo os fundamentos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 40/2016, já em curso no Senado Federal.

O primeiro aspecto remete ao processo de fiscalização e no sentido de admitir que o termo "contas" indica a direção que as auditorias devem seguir, ou seja, auditoria de contas. À compreensão da matéria que é tratada pelos Tribunais de Contas e no sentido de aclarar essa conceituação, Oliveira (2008) traz excelente definição, segundo a qual:

"Embora se costume referir aos processos dos tribunais de contas como processo administrativo, Carlos Ayres Britto sustenta que, na realidade, são processo de contas.





Não são, portanto, processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos, pois as cortes de contas proferem julgamento sobre atividades de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não sobre as suas próprias atividades. Além disso, sua atuação não é originária, mas sim consequente a uma ação administrativa, e seu operar institucional não é propriamente um tirar competência da lei para agir, mas ver se que tirou a competência da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida."

O outro aspecto refere-se a inexistência de uma composição processual única. Segundo a PEC 40/2016, essa deficiência dificulta o estabelecimento de métodos de fiscalizações nacionais, especialmente no sentido de que:

"A existência de uma norma geral de processos para os Tribunais de Contas que rege os aspectos principio lógicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o poder público e maior segurança jurídica para os administrados."

A iniciativa da proposta de emenda à constituição dá início a um processo de uniformização e corrobora com a tese proposta de que não podem os Tribunais de Contas exercerem a auditoria por meio de padrões diferentes e facultativos.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se que os órgãos encarregados de regulamentar o processo de auditoria, vem convergindo aos padrões internacionais e requerendo o mais alto nível de sofisticação e exigência, tais como: independência, responsabilidade, avaliação dos controles internos, mensuração e divulgação dos riscos, verificação dos princípios contábeis e atendimento às expectativas da sociedade sobre os trabalhos realizados.

Dessa forma urge a necessidade da adoção de um normativo de auditoria geral, em convergência com as normas internacionais, que explicitem as regras de atuação dos auditores dos Tribunais de Contas. Nessa direção a PEC 40/2016 dá um importante passo no estabelecimento de um padrão único de processo de contas nacional e, quem sabe, o primeiro sinal para a adoção de um padrão normativo nacional para auditá-las.

É indubitável que a reforma que está por acontecer faz-se necessária e está na hora de sua efetiva implementação. Todavia, de pouco valem as reformas normativas se não vierem acompanhadas e seguidas de sua correta aplicação. Para isso é fundamental o papel de todos os agentes implicados: auditores, organizações que os congregam, a sociedade em geral e os órgãos fiscalizados.

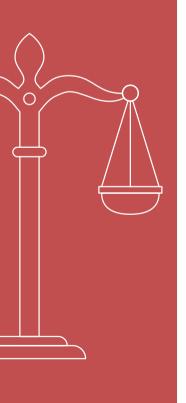
REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bruno José Machado de. Auditoria e sociedade: o diálogo necessário. Artigo publicado em 2004.

BARRETO, D.; GRAEFF, F.Auditoria: teoria e exercícios comentados. 3ª Edição. São Paulo: Método, 2014.

BENAU, M.A.GARCÍA. El marco normativo internacional de laauditoría y surepercusiónen España. Revista Espanhola de Controle Externo. Volume XVII, nº 52, Enero 2016.

GRAMLING, Audrey A.; RITTENBERG, Larry E.; JOHNSTONE, Karla M. Auditoria. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: cengagelearning, 2012.



INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS INTOSAI. *Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*. Tradução: Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA – Brasil. Série Traduções – N. 13. 2007.

JARAMILLO, Marcela; BENAU, Maria Antonia Garcia; e CHÁVEZ, Manuel Antonio Pérez. Escándalos financeiros y suefecto sobre lacredibilidad de laauditoría. Ano 2003. Disponível em: http://aeca1.org/xviicongresoaeca/cd/103d.pdf>.

MAUTZ, R.; SHARAF, H. The philosophy of auditing. American Accounting Association. 1961.

Normas de Auditoria Governamental, 2011.IRB. TCE/BA.

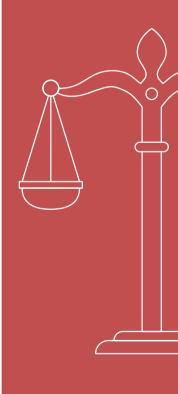
OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do principio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas? Revista TCU, ano 40, número 113, set/dez 2008.

Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 40/2016.

Resolução **nº 04/2014-TCE/RN**. Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: https://arearestrita.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_0042014.pdf. Último acesso em 10/10/2014.

STUART, I. C. Serviços de auditoria na prática. Tradução Cristiane de Brito. Porto Alegre: AMCH, 2014.

United States Government Accountability Office - GAO.







MARÍLIA DO SOCORRO DA CUNHA LIMA

Assessora Técnica de Controle e Administração da Secretaria de Administração Geral

PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL

Resumo

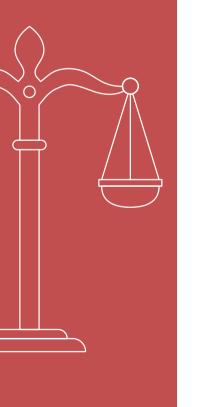
O presente artigo tem como intuito apresentar um projeto de sustentabilidade para o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte almejando a implantação de uma política sustentável e ecologicamente correta, tendo esta corte de contas a capacidade para dirigir o curso da instituição mediante adoção de processos de trabalho que valorizem e promovam o desenvolvimento sustentável. Através de um levantamento dos principais materiais e serviços, foi elaborado um diagnóstico inicial norteando a adoção de possíveis melhorias. O cenário atual revela a preocupação com o futuro do planeta e seu desenvolvimento, mostrando a necessidade de ações de responsabilidade socioambiental em todos os setores do planeta

Palavras-chave: Sustentabilidade. Gestão ambiental. Tribunal de Contas.

A temática ambiental é amplamente discutida na sociedade contemporânea, ganhando bastante destaque com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Os recursos naturais devem ser utilizados de forma racional, suprindo as necessidades do presente dando o devido tempo para que eles se recuperem na natureza, sem comprometer o futuro, preservando assim a vitalidade dos ecossistemas que os abrigam. Segundo Goodland,

"sustentabilidade ambiental significa mudanças no estilo de vida que permitam manter o capital natural. Manter o capital natural constante, por



sua vez, significa manter inalterados os serviços ambientais tanto de fonte quanto de fossa ou despejo do ecossistema. A maior parte da sustentabilidade ambiental será alcançada na medida em que o mundo atingir a transição para a energia renovável, e para uma população estável. " (Goodland, Robert. 1999. p. 271.)

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte tem como visão ser reconhecida pela sociedade como indispensável ao fortalecimento da cidadania. Considerando que as ações sustentáveis estão intimamente ligadas ao exercício desses direitos e deveres, este projeto tem como objetivo desenvolver um instrumento de planejamento que defina ações, metas, prazos de execução e formas de avaliação e monitoramento que permita ao órgão desenvolver uma consciência ambiental, social e economicamente sustentável entre os Conselheiros, servidores e usuários do Tribunal de Contas do Estado do RN.

Embasando ainda mais nosso projeto de logística sustentável no TCE/RN, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte sancionou a lei nº 10.077, de 13 de julho de 2016 sobre a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública e estadual, direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis. Sendo, portanto, um instrumento importante e necessário ao Estado do Rio Grande do Norte no enfrentamento de problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos.

Em pesquisas, constatamos o empenho de vários órgãos semelhantes, que já regularizaram essa política ambiental, a exemplo do Tribunal de Contas da União, em sua Resolução nº. 268, de 4 de março de 2015, que dispõe sobre a Política Institucional de Sustentabilidade do (PSUS/TCU), a qual dentre outras considerações ressalta a importância de inserção de critérios de sustentabilidade nas atividades da administração pública, bem como da redução do impacto socioambiental negativo causado pela execução das atividades públicas e a necessidade de promoção da economia de recursos naturais com concomitante redução de gastos institucionais. A Resolução nº. 201, de 3 de março de 2015, publicada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, dispôs sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e Conselhos do Poder Judiciário e a implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável - PLS.

O Projeto de Logística Sustentável do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte é um instrumento de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, onde são identificadas ações, metas, prazos de execução e formas de monitoramento e avaliação, que possibilitam à instituição estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos.

Este PLS objetiva avaliar, desenvolver, organizar, aprimorar e sistematizar as boas práticas de sustentabilidade desta Corte de Contas com adoção de uma gestão politicamente e ecologicamente correta e fornecer diretrizes para novas ações prevendo, no mínimo:

- I atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
- II práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;
- III responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano;
- IV ações de divulgação, conscientização e capacitação.

A elaboração do plano de gestão caberá ao comitê gestor do PLS do Tribunal de contas (TCE/RN), a ser formado. O comitê gestor irá monitorar e aperfeiçoar o PLS utilizando o método iterativo de gestão de quatro passos PDCA, conhecido como CÍRCULO DE DEMING.

O ciclo conhecido como PDCA é constituído por uma sequência de ações, que são planejar (plan), executar (do), verificar (check) e revisar (Act).





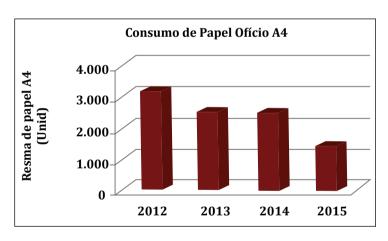
Ao "girar o PDCA", o comitê gestor poderá identificar em quais processos está falhando e em quais precisa melhorar, gerando o aprimoramento contínuo.

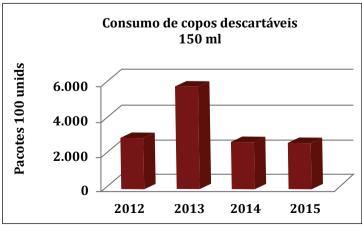
O planejamento é um processo gerencial de formulação de programas de ações, de acordo com um objetivo preestabelecido, para a execução em âmbito institucional. Para sua elaboração é importante a realização do diagnóstico, cujo resultado e recomendações servem de base para a identificação de oportunidade de melhorias, norteando a adoção de soluções que farão parte do PLS.

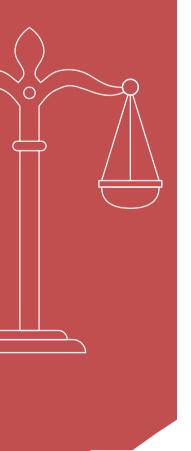
Dentre as práticas de sustentabilidade, racionalização e consumo consciente de materiais e serviços deverão abranger, no mínimo, os seguintes temas:

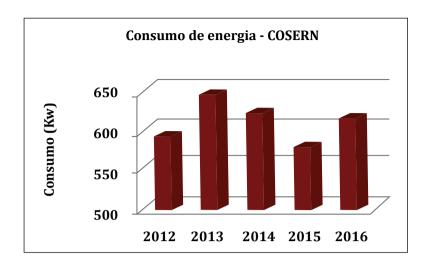
- a) Inclusão de critérios socioambientais nos editais de licitação para aquisição de bens permanentes e de consumo, contratação de serviços e de obras;
- b) Programa de Coleta Seletiva de Lixo e a aquisição de recipientes para acondicionamento de materiais recicláveis;
- c) Energia elétrica
- d) Água e esgoto Gestão de resíduos
- e) Qualidade de vida no ambiente de trabalho;
- f) Sensibilização e capacitação contínua do corpo funcional, força auxiliar e, quando for o caso, de outras partes interessadas;

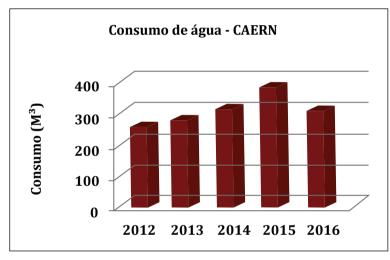
No diagnóstico inicial, elaboramos um levantamento dos principais materiais e serviços utilizados pelo Tribunal de Contas (TCE/RN), em um determinado período, que serão alvos do Plano de Logística Sustentável do TCE/RN.

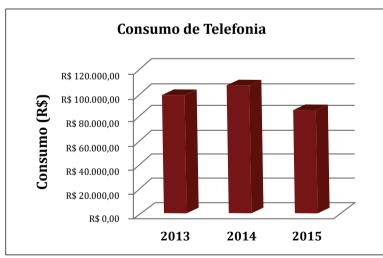












Do exposto e de acordo com o objetivo preestabelecido, esse levantamento serve de base para identificação de oportunidades de melhorias, norteando a adoção de práticas que garantirão a médio e longo prazo uma melhoria comum a todos, garantindo a manutenção dos recursos naturais necessários para uma melhor qualidade de vida.



Segundo Diniz e Silva (2008), o ponto positivo da Sustentabilidade é que cada vez mais as instituições estão se conscientizando e admitindo que são ecossistemas complexos, que integram comunidades, sociedade, governo, pessoas e meio-ambiente. É necessário que as instituições se valorizem, que sejam sempre abertas, transparentes, imbuídas de cidadania, preocupadas com o meio ambiente, verificando o que pode ser feito para contribuir com crescimento sustentável do seu Estado e principalmente do nosso planeta.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10004: **Resíduos sólidos –** *Classificação*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: http://www.videverde.com.br/docs/NBR-n-10004-2004.pdf. Acesso em 30 de mai. de 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Plano de Gestão de Logística Sustentável do Banco Central do Brasil* - abril/2013. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/adm/plan/port/pdf/logisticas sustentavel_042013.pdf. Acesso em 04 de jun. de 2016.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da Republica Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/constituicao/Constitui caoCompilado.htm. Acesso em 20 de mai. de 2016.

BRASIL. *Decreto Presidencial nº 5.940, de 25 de outubro de 2006*. Institui a separação dos resíduos [...], e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940. htm. Acesso em 01 de jun. de 2016.

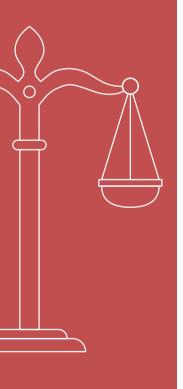
BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.* Disponível em: http://wwwplanalto.gov. br/ccivil_ 03/_ato2007- 2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 02 de jun. de 2016.

BRASIL. *Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão*. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=295. Acesso em 1 de jun. de 2016.

GOODLAND, Robert. *Sustentabilidade ambiental: comer melhor e matar menos*. In: Trigueiro, André (Coord.). *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999. p. 271.

RIO GRANDE DO NORTE. *Lei* nº 10.077, de 13 de julho de 2016. Dispõe sobre a separação dos resíduos [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor= 00000001&data=20160714&id_doc=542824. Acesso em 16 de jul. de 2016.

SILVA, D. da, C. C., Sc: Sustentabilidade Corporativa. In: Anais VI Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT, Resende, RJ, 2009





MATHEUS VASCONCELOS ALVES THÉ BONIFÁCIO Acadêmico do curso de Direito



PABLO ALEX OLIVEIRA Acadêmico do curso de Direito Ex-estagiário do TCE/RN

UM EXAME SISTEMÁTICO ACERCA DO RECURSO ADESIVO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL DO RIO GRANDE DO NORTE

1. INTRODUÇÃO

Estagiário do TCE/RN

O propósito deste estudo é expor um posicionamento conclusivo sobre se a adesão recursal é possível no âmbito do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte.

É que a Lei Complementar nº 464/2012, dispositivo que faz as vezes de rito processual nos expedientes de fiscalização da referida Corte, nada expressou acerca do Recurso Adesivo.

Em sendo assim, diante do contexto acima apresentado, é plausível a seguinte indagação: o Recurso Adesivo é compatível com a lei processual do TCE/RN?

Para solucionar o aludido questionamento, esta investigação abordará, sobretudo, diplomas processuais, doutrina e jurisprudência, sistematicamente.

2. A OMISSÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 464/2012 EM RELAÇÃO AO RECURSO ADESIVO

Em função do Princípio do Duplo Grau de Jurisdição, as decisões são recorríveis, em regra. Para tanto, as razões impugnatórias devem ser materializadas em petição escrita, a qual representa o tipo/modelo de recurso que será utilizado, como é cediço.





No Código de Processo Civil brasileiro, existem diversos tipos recursais (Apelação, Recuso Extraordinário, Recurso Especial, entre outros), cuja escolha dependerá do caso concreto, mas, em razão do Princípio da Taxatividade, o litigante só poderá oferecer o recurso previsto no rito processual ao qual se submete a demanda em questão.

Paralelamente, o CPC também disciplina dois modos de apresentação das impugnações, o independente (individual) e o dependente (adesivo).

No independente (individual), a parte inconformada poderá interpor o seu recurso individualmente, isto é, independentemente de o seu oponente processual recorrer ou não, conforme dispõe o art. 997, caput, do aludido regramento. Vejamos:

"Art. 997. Cada parte interporá o recurso independentemente, no prazo e com observância das exigências legais."

Já no modo dependente (adesivo), apenas admissível em caso de sucumbência recíproca, é dizer, de deliberação parcialmente procedente, a parte inconformada só poderá recorrer se o seu opositor processual já tiver recorrido. É que quem lança mão desse modo de interposição já teve a oportunidade de impugnar de forma independente, mas não o fez antes porque acreditava que o seu adversário também não o faria, já que o veredito foi favorável a ambos, entretanto, surpreende-se com o recurso da parte contrária.

Nesse caso, quem não havia impugnado a decisão, poderá aderir à oportunidade recursal do seu rival, mas terá de utilizar o mesmo tipo de impugnação, mudando, obviamente, as razões do recurso, porque os interesses são contrários, consoante o parágrafo 1º, art. 997, também do Código de Processo Civil brasileiro. Vejamos:

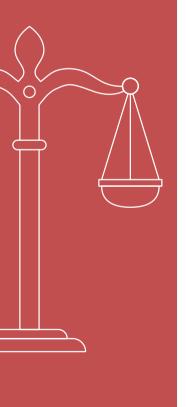
"§ 1º Sendo vencidos autor e réu, ao recurso interposto por qualquer deles poderá aderir o outro."

A impugnação que for apresentada sob a forma adesiva será chamada de "Recurso Adesivo", mas ainda continuarásendo o mesmo tipo recursal. Sobre o tema, esclarecedora a seguinte ponderação. Vejamos:

"O recurso adesivo não é espécie de recurso. Trata-se de forma de interposição de recurso. O recurso pode ser interposto de forma independentemente e de forma adesiva. O recurso adesivo é exatamente o mesmo recurso que poderia ter sido interposto autonomamente, diferenciando-se apenas pela técnica de interposição." (DIDIER JR., 2010, p.89). (Grifos nossos)

Ademais, o Recurso Adesivo tem como vantagem proporcionar maior celeridade às decisões proferidas, e evitar o congestionamento processual, porque desestimula as "impugnações por cautela", ocorridas quando as partes querem aceitar a sentença, ainda que procedente em parte, mas recorrem por receio de que um eventual recurso da parte contrária venha a lhe ocasionar a *reformatio in pejus*. Portanto, o método dependente (adesivo) ainda possibilita que o recurso só seja interposto se realmente necessário, segundo a magistral colocação a seguir transcrita. Vejamos:

"(...) Ora, não sendo possível interpor-se o recurso adesivo, aquele que a princípio aceitaria a sentença como está acabará interpondo recurso com receio de que a outra parte também o faça. Basta imaginar, agora, a hipótese em que a mesma idéia (só recorrer se o adversário também o fizer) tenha ocorrido a ambas as partes. Nesse caso, corre-se o risco de ambas as partes recorrerem contra uma sentença que, na verdade, deveria ter transitado em julgado desde logo. A possibilidade de interposição do recurso adesivo, portanto, é capaz de inibir a interposição de recursos que, na



verdade, nenhuma das partes queria interpor. Entendê-lo inadmissível acaba, pois, por incentivar a litigiosidade, fazendo com que prossiga um processo que já poderia ter chegado ao seu termo final por ter nele sido proferida uma sentença que agrada a ambas as partes."

(CÂMARA, Alexandre Freitas. Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública- Uma Abordagem Crítica. 6ª Edição. 2010. Lumen Juris Editora. Páginas 126/135.) [Grifos nossos]

Pelo exposto, verifica-se que o Recurso Adesivo não é um tipo de impugnação, mas sim, a denominação de um tipo recursal interposto na forma adesiva. Conseguintemente, é possível constatar que a interposição adesiva inibe os recursos interpostos apenas por questão de precaução.

Paralelamente, no âmbito do processo administrativo, vigora o Princípio da Revisibilidade das deliberações, que é um desdobramento do Princípio do Duplo Grau de Jurisdicão.

A Lei Complementar nº 464/2012, quefaz as vezes de Código de Processo de Fiscalização do Tribunal de Contas Estadual do RN, silenciou sobre a forma de interposição recursal, em outras palavras, não disse se as impugnações seriam independentes ou dependentes, não tratando, portanto, acerca do "Recurso Adesivo".

Em vista disso, a Corte de Contas do RN, em um caso concreto, pode se recusar aaceitar o Recurso Adesivo - a impugnação legal manejada de forma dependente (adesiva) -, sob a tese de que, como este não é previsto em sua lei processual, o seu acolhimento ofenderia o Princípio da Taxatividade, o qual veda a inovação de tipos recursais.

No entanto, como já foi desmistificado, o Recurso Adesivo não é uma espécie recursal, apesar desua nomenclatura. Ele representa o tipo recursal já previsto em lei, que fora interposto na forma dependente (adesiva). Logo, não há qualquer desrespeito ao Princípio da Taxatividade.

Além disso, para hipóteses de omissões de cunho processual, a Lei Complementar nº 464/2012, em seu art. 166, inciso III, elegeuo Código de Processo Civil. Vejamos:

"Art. 166. Às matérias disciplinadas por esta lei, aplicam-se, subsidiariamente, nos pontos em que com ela não colidirem:III - o Código de Processo Civil, nas questões processuais."

Ora, pelo fato de o TCE/RN adotar o Código de Processo Civil para solucionar as lacunasprocessuais da Lei Complementar n° 464/2012, é forçoso concluir pela possibilidade da interposição adesiva nos Processos de Contas. Se o Código de Processo Civil, que prevê a adesão recursal, é aplicado, de forma subsidiária, pela lei processual do TCE/RN, e esta foi omissa em relação à forma de interposição, a solução lógica, que o método adesivo é compatível com a Lei Complementar n° 464/2012.

O Juizado Especial Federal, cujo rito processual foi estabelecido pela Lei n^{o} 10.259/2001, também silenciou acerca da possibilidade de interposição adesiva.

Entretanto, em 08/07/2013, a $3^{\underline{a}}$ Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Paraná, nos autos do processo $n^{\underline{o}}$ 5012789-23.2012.404.7001, sob relatoria da Excelentíssima Juíza Flavia da Silva Xavier, admitiu, por unanimidade, o Recurso Adesivo, nos seguintes termos:

"A ausência de previsão específica na Lei 9.099/95 e na Lei 10.259/2001 não é óbice para o conhecimento do recurso adesivo porque aplicável subsidiariamente o CPC, sobretudo porque em nada afronta os princípios inerentes ao Juizados Especiais."





O Tribunal de Contas da União, compartilha da mesma exegese, uma vez que, em deliberação paradigmática, também reconheceu a possibilidade de adesão recursal, sem embargo de inexistir previsão deste em seu diploma processual, com embasamento no Princípio da Verdade Real, nos termos do Acórdão nº 2.414/2004, exarado nos autos do processo nº TC-015.100/1991-0, durante a Sessão de 21/09/2004.

Os processos administrativos também devem flexibilizar o preciosismo das formas processuais, em relação às petições dos administrados, em razão do Princípio do Informalismo.

Ainda, ressalva destacar que o Código de Processo Civil só autoriza que três tipos de recursos sejam interpostos adesivamente: a Apelação, o Recurso Extraordinário, e o Recurso Especial. Por analogia, nos processos regidos pela Lei Complementar nº 464/2012, somente os seguintes recursos poderão ser apresentados adesivamente: o Pedido de Reconsideração (equivalente à apelação), o Pedido de Reexame (também equivalente à apelação), e, enfim, o Recurso de Revista (semelhante ao Recurso Especial).

3. CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos anteriormente apontados, verifica-se que o Recurso Adesivo é perfeitamente conciliável com a lei processual da Corte de Contas Estadual do RN, porquanto não afronta o Princípio da Taxatividade.

Ao revés, rejeitar a adesão recursal no TCE/RN, sob o inapropriado fundamento de a Lei Complementar nº 464/2012 não ter previsto essa forma de interposição, é incorrer em conduta*contra legem*, afinal de contas, não foi àtoa que opróprio diploma adotou, de forma subsidiária, para solução de lacunas de ordem processual, o Código de Processo Civil, o qual prevê o instituto do Recurso Adesivo.

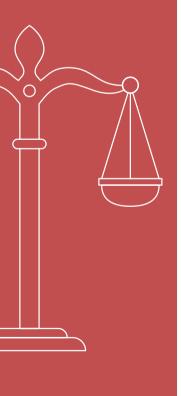
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. Salvador: Editora Podivm, 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Juizados Especiais Cíveis Estaduais, Federais e da Fazenda Pública- Uma Abordagem Crítica. 6ª Edição. Lumen Juris Editora, 2010.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual. Vol. I., 44 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.





MURILLO VICTOR UMBELINO MACHADO

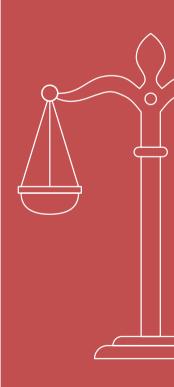
Mestrado em Direito Constitucional Inspetor de Controle Externo – TCE/RN Assessor Técnico Especial da Procuradoria-Geral do MPC/RN

O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Na conjuntura hodierna, é salutar a abordagem acerca das relações travadas entre as cortes de contas e o Poder Executivo, haja vista a imensa concentração de competências funcionais e, principalmente, de recursos públicos, objeto de fiscalização por parte dos tribunais de contas, e ainda com o objetivo de evidenciar as reais consequências dessa interelação no âmbito do equilíbrio político instituído pela separação de poderes da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, insta ponderar os principais vetores de aplicação do controle das políticas públicas exercido pelos tribunais de contas, em consonância com o controle judicial sobre as mesmas, momento em que surge a necessidade de abordar o limite da discricionariedade disposto ao Executivo para a instituição das referidas políticas; bem como de evidenciar a forma de julgamento dos gestores públicos a depender do modelo de concentração ou descontração de competência para ordenação de despesa, que influi diretamente no padrão de controle externo aplicado pelos tribunais de contas.

O panorama atual da jurisdição constitucional possui inúmeros paradoxos que os juristas buscam explicar através das regras e dos princípios jurídicos vigentes. No que tange ao Poder Executivo, provavelmente o maior desses paradoxos consiste na dualidade entre a politização do judiciário e a judicialização das políticas públicas. Caso em que se lê a expressão "políticas públicas" com forte conotação de Poder Executivo, em face do crescimento da atuação do Poder Judiciário na decisão de questões de conteúdo político, que anteriormente eram decididas apenas pelos membros do Poder Executivo. Nesse passo, a sociedade civil passou a cobrar uma postura mais ativa dos ministros do STF no julgamento de casos emblemáticos como o casamento homoafetivo¹, a desapropriação de terras indígenas, a reforma política, dentre outros.





 $^{1\,}$ O julgamento ocorrido no STF reconhecendo efeitos civis às uniões homoafetiva, não obstante o silêncio prescrito no Código Civil, representa uma censura à deliberação legislativa considerada violadora de direitos fundamentais. (ADPF nº. 132, Relator Min. Ayres Britto, Pleno, julg. em 05/05/2011).

Notoriamente, esse distanciamento do eixo de decisão do Poder Executivo para o Judiciário decorre da insatisfação social dos casos de corrupção que mancham a imagem dos representantes do povo, e remetem a uma necessidade de maior legitimação democrática nas decisões políticas. Essa mudança do eixo de decisão pode até parecer contraditória, já que os membros do Executivo são eleitos pelo povo, e os ministros do STF são escolhidos a partir da escolha política dos demais poderes.

Todavia, a legitimação crescente do Judiciário decorre da tecnização dos processos; da vinculação dos julgamentos aos meios probatórios produzidos ao longo dos processos; da motivação das decisões judiciais, que não ocorre nas decisões políticas do Executivo, marcadas pela discricionariedade; e ainda, da crescente demanda judicial para concretização dos direitos fundamentais.

Nesse prisma, o Poder Judiciário passou a buscar mecanismos de controlar as políticas públicas criadas pelo Poder Executivo com o escopo de declarar a legitimidade ou não das mesmas. Além disso, outros mecanismos jurídicos foram inseridos no ordenamento para contribuir nesse controle judicial, como, por exemplo, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADINs e as ações civis públicas.

Acompanhando essa tendência de crescimento da atuação judicial, o próprio ordenamento jurídico passou a incorporar uma produção normativa menos geral e abstrata, e mais específica, versando sobre aspectos sociais e econômicos que permitem o Judiciário a decidir sobre matérias novas, relativas ao Direito Regulatório.

Nessa esteira, torna-se necessária a análise de como ocorre o controle judicial das políticas públicas com vistas a comparar com o controle realizado pelos tribunais de contas, seja porque essa atuação do Judiciário é mais antiga e já se encontra consolidada na relação entre os poderes constituídos, seja para avaliar os mecanismos passiveis de utilização pelos tribunais de contas, para que essas cortes não incidam em desvio de poder e criem um desequilíbrio na estrutura lapidada pela Constituição Federal.

Konhad Hesse² declara que o próprio caráter normativo das constituições contemporâneas expressam um dever da sociedade civil e do Estado de observar o funcionamento dos Poderes do Estado. E essa "observação" do funcionamento do Estado segue evoluindo com o aparecimento de novos operadores do Direito, que buscam tutelas de ordem coletiva, que congregam interesses comuns e que incitam o Judiciário a se manifestar sobre as atuações do Poder Executivo.

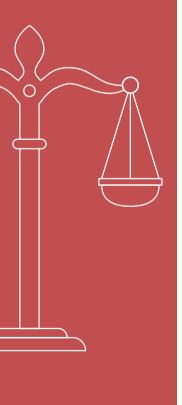
Destarte, torna-se necessário abordar como ocorre a atuação dos tribunais de contas no controle administrativo das políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo. O assunto em foco ganha relevância na medida em que se questiona como um órgão constituído por membros sem legitimação democrática poderia controlar a atuação de um poder formado a partir da escolha popular de seu governante.

Nessa esteira, tem-se por necessária a justificação do controle administrativo exercido pelos tribunais de contas, diante da interferência que o citado controle causa nas decisões políticas inseridas na escolha e na implementação das políticas públicas.

Dessa forma, torna-se oportuna a menção aos dispositivos legais que corroboram essa atuação de controle externo, e quais os limites jurídicos e legais que permeiam a atuação dos tribunais de contas. Ora, é possível inferir que a atuação dos tribunais de contas ocorre pelas intensas mudanças nas relações políticas, sociais e econômicas entre os poderes constituídos, que desde o fim da segunda guerra mundial, vêm redefinindo o alcance dessas relações de acordo com os estudos na ciência política e no direito.

Com relação à estrutura administrativa brasileira, insta relembrar que além dos três poderes constituídos, existem outros dois órgãos constitucionalmente autônomos que

² HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. De Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.





interferem diretamente no equilíbrio entre os poderes preconizado pela Constituição de 1988, quais sejam: o Ministério Público e os tribunais de contas.

No que tange às cortes de contas, a interferência exercida nos demais poderes decorre das suas atribuições constitucionais, lastreadas no exercício do controle externo, com o escopo de garantir a utilização racional, eficaz e legítima dos recursos públicos.

Dessa forma, como a criação e implementação de políticas públicas dependem diretamente dos recursos públicos, tem-se por evidente a necessidade dos tribunais de contas controlar previa e posteriormente as citadas políticas públicas com vistas a garantir o uso racional e eficaz dos citados recursos públicos. Essa posição de destaque dos tribunais de contas reservada pela Constituição Federal vai além do controle de legalidade no uso dos recursos públicos, uma vez que encontra-se assegurada a fiscalização sobre a legitimidade e economicidade dos atos do poder público.

Diante do exposto, torna-se claro que o controle administrativo das políticas públicas pelos tribunais de contas não incide na esfera de juridicidade, a qual é inerente do controle exercido pelo Judiciário, já abordado neste estudo. Ora, o controle administrativo, por sua própria natureza, restringe-se aos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, em conformidade com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, norte da fiscalização técnica exercida pelos tribunais de contas.

Todavia, não se busca afirmar que os critérios do controle administrativo permitem a interferência do mérito das políticas públicas, uma vez que a atuação dos tribunais de contas, para ser legítima, precisa se resguardar aos padrões legais que a envolvem, portanto, respeitar a discricionariedade do gestor público é um limite para atuação e para a validação dos julgamentos ocorridos nos tribunais de contas.

E mais. Essa limitação material não restringe o âmbito de fiscalização das cortes de contas que, utilizando os demais critérios dispostos na legislação, rechaçam inúmeros outros pontos de controle a serem avaliados pelo corpo técnico dessas cortes.

Portanto, mesmo não cabendo analisar o conteúdo da discricionariedade administrativa, deve-se fiscalizar sob um plano de desconfiança, característica inerente aos trabalhos de auditoria, com vistas a analisar a conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos com o ordenamento jurídico que regula a matéria.

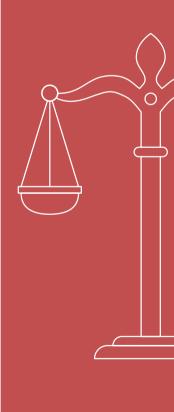
Nesses termos, torna-se elucidada a ideia de que o controle administrativo realizado pelos tribunais de contas interfere na separação de poderes na medida em que a fragilidade da teoria da discricionariedade oferece espaço para a implementação dos procedimentos de fiscalização pelos tribunais de contas. E mais. A tese da ausência de legitimação popular para controlar as políticas públicas destinadas a garantir prestações materiais à sociedade não merece prosperar, já que o julgamento ocorrido nessas cortes decorre de atividades eminentemente técnicas, esculpias através de critérios e processos de trabalho designados em lei, e regulamentados de forma clara e objetiva.

Ora, os ministros e conselheiros dos tribunais de contas não se encontram totalmente desprovidos de legitimação popular, uma vez que são representantes do povo que participam diretamente na escolha desses membros, havendo, portanto, uma legitimação indireta.

Ademais, os julgados das cortes de contas devem respeitar o princípio constitucional da motivação, de modo que o conteúdo dos acórdãos não pode fugir notoriamente das conclusões técnicas e legais, nem dos pareceres jurídicos emitidos pelo Ministério Público especial que atuam perante essas cortes.

E, finalmente, a existência de mecanismos processuais de impugnação judicial das decisões administrativas emitidas pelos tribunais de contas que impede a afirmação de uma imperatividade das decisões políticas decorrentes de julgamentos parciais.

Dessa forma, constatada a legitimação popular e legal do controle adminitrativo sobre políticas públicas exercido pelos tribunais de contas, convém avaliar a primazia que os gestores públicos possuem na definição da destinação dos recursos públicos.





Diz-se isto porque não é só o Poder Executivo quem determina a destinação dos recursos públicos, já que as leis orçamentárias tratam diretamente dos programas e projetos governamentais as quais serão destinados cada parcela do orçamento. Portanto, o controle administrativo deveria recair, outrossim, na produção do Legislativo acerca das leis orçamentárias.

Nesse ponto, deflagra-se outra contradição lógica do controle externo, uma vez que se os tribunais de contas exercem as funções de controle em auxílio ao Poder Legislativo, discute-se de onde decorre a legitimidade dessas cortes controlar a produção legiferante através dos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade.

E essa discussão se estende ainda para o confronto oposto, qual seja, da possibilidade de controle da atuação administrativa pelos tribunais de contas tanto pelo Poder Legislativo, quanto pelo Executivo e Judiciário; bem como pela própria realização de controle externo pelo Legislativo sobre o uso dos recursos públicos destinados aos tribunais de contas³.

Por conseguinte, pondera-se que a proliferação de decisões políticas sobre a destinação dos recursos públicos acaba por desvirtuar a deliberação democrática na definição das políticas públicas, dessa forma, torna-se necessária a realização prévia de audiências e consultas públicas, com vistas a consolidar os anseios sociais com os objetivos e diretrizes que nortearão uma política pública.

Esses mecanismos de democracia direta são aptos a legitimar a atuação dos gestores públicos, tanto porque remetem a uma popularização da decisão quanto ao uso dos recursos públicos, quanto por escoimar as decisões políticas para o interesse público. Todavia, a democratização ou popularização, por si só, não são capazes de prevenir ou impedir o controle administrativo exercido pelos tribunais de contas, uma vez que os critérios de legalidade, legitimidade e economicidade não se encontram necessariamente resguardados.

Nesses termos, é possível inferir que o controle das políticas públicas possui o condão de assegurar que as decisões políticas sejam tomadas através dos desideratos constitucionais, com vistas a estabelecer prioridades lastreadas pelas balizas de razoabilidade, legalidade, impessoalidade e juridicidade, já que o controle externo produz um viés de responsabilização aos gestores públicos, com possibilidade de aplicação de sanções administrativa, civil e criminal.

Da mesma forma, tem-se que o desvio na definição das prioridades das políticas públicas desencadeia uma atuação de controle externo com vistas a impedir o uso dos recursos públicos de modo desordenado, bem como para responsabilizar o gestor público que não seguiu os ditames legais e constitucionais. Em outras palavras, a aplicação das medidas punitivas e a imposição de providências para compelir a razoabilidade nas decisões políticas resguarda o alcance do interesse público na criação e na implementação das políticas públicas.

De qualquer sorte, é necessária a ponderação de que o controle externo realizado pelos tribunais de contas deve ocorrer de forma equilibrada, priorizando soluções que causem o mínimo de onerosidade aos cofres públicos. Por exemplo, quando o tribunal de contas fiscaliza uma política pública de construção de casas populares, e posteriormente verifica o descumprimento de dispositivos legais e até constitucionais, como os requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal para fazer face à novas despesas públicas, não é adequado o desfazimento por completo da política pública em execução, com o consequente mando de destruição das casas até então construídas.

Nesses casos, deve-se focar a fiscalização nos meios de responsabilização dos gestores responsáveis pelas incongruências legais, e, por outro lado, deve-se avaliar ou abrir espaço para o poder público definir quais serão as medidas interventivas aptas a tornar

³ A citada contradição doutrinária possui grande relevância jurídica e é permeada de enorme conteúdo doutrinário, de modo que merece ser desenvolvido num estudo a parte.





aquelas política conforme com os ditames da Constituição Federal. Essa razoabilidade inerente às funções dos tribunais de contas permite a manutenção do equilíbrio entre os poderes, haja vista que interferências meramente impositivas causariam fricções entre os poderes constituídos sujeitos ao controle externo, resvalando outros efeitos políticos de conotação negativa para a própria sociedade civil.

Destarte, torna-se premente impor uma diretriz de responsabilidade também na fiscalização exercida pelos tribunais de contas, seja incidente em políticas públicas, seja nas demais funções de controle externo, uma vez que uma atuação desordenada causaria mais prejuízos do que benefícios à sociedade.

Não obstante à necessidade de razoabilidade, merece atenção o fato de que os tribunais de contas são as instituições mais preparadas para esse mister de fiscalização no uso dos recursos públicos, uma vez que possuem uma visão geral da situação política e econômica de cada um dos poderes constituídos, especialmente no que tange aos fatores orçamentários e financeiros.

Desse modo, o controle administrativo de políticas públicas exercido pelos tribunais de contas deve assegurar o respeito aos limites de despesa do Poder Executivo, com o escopo de analisar o cumprimento das metas patrimoniais disponíveis.

Diante do exposto, tornou-se clara a legitimação do controle sobre as políticas públicas pelos tribunais de contas, sendo, necessário, nos dias atuais, a implementação de mais procedimentos fiscalizatórios que garantam a expansão dessa atividade de controle externo, com o objetivo de enquadrar a atuação do Poder Executivo dentro dos padrões técnicos e em conformidade com os resultados pretendidos pela administração pública gerencial.

Nesse prisma, convém expor a tese de que o principal mecanismo de atuação dos tribunais de contas do controle das políticas públicas consiste na auditoria de cunho operacional, que visa avaliar os resultados alcançados através da implementação dessas políticas, e comparar com aqueles preconizados pelos gestores públicos na criação das mesmas, o que representa um mecanismo de avaliação da gestão como um todo, já que se avalia a capacidade de o político implementar os programas constantes nas suas propostas eleitorais.

Ressalta-se que o uso da auditoria operacional é disseminado em vários países, recebendo denominações diversas em cada um desses, como: auditoria de desempenho, auditoria de gestão, auditoria operacional, dentre outros. Entretanto, o Tribunal de Contas da União, órgão máximo do controle externo brasileiro, adota atualmente a designação de Auditoria de Natureza Operacional – ANOp.

A auditoria de natureza operacional consiste no processo de coleta e análise sistemático de informações, números e conceitos sobre processos, características e resultados de um programa, atividade ou de uma organização, portanto, tornou-se uma tendência crescente, senão central, das atividades de controle governamental em nível internacional. A referida atividade ocorre através de critérios fundamentados com o escopo de emitir uma opinião precisa sobre o desempenho da gestão governamental, atingindo, portanto, a finalidade de subsidiar os processos de responsabilização por desempenho e contribuir para a eficácia do setor público brasileiro.

A auditoria operacional é capaz de subsidiar tanto o poder público quanto a própria sociedade civil na elaboração de informações relevantes para garantir a transparência na administração pública, a eficácia das atividades dos gestores públicos e a probidade administrativa. Portanto, o auditor de controle externo, dentre outras prerrogativas funcionais, possui legitimidade de elaborar recomendações para os gestores públicos, para opinar sobre o uso de práticas que levem à melhoria de suas atividades e à busca pela fiel execução da legislação constitucional e infraconstitucional.

Desta forma, as recomendações do auditor podem abranger temas, como: redução de custos ocorridos na atividade dos gestores da administração que representam gastos públicos; utilização mais adequada de insumos disponíveis; aperfeiçoamento e informatização dos processos para melhorar o atendimento ao público; aquisição de novas habilidades

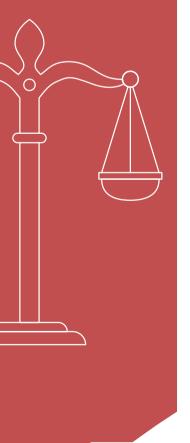




e conhecimentos pela equipe implementadora; fortalecimento dos controles internos para coibir fraudes; e, disseminação de boas práticas de gestão.

Diante do exposto, tornou-se evidente a legitimidade dos tribunais de contas para realizar o exercício do controle administrativo das políticas públicas criadas pelo Poder Executivo, seja através da auditoria de natureza operacional, seja por meio dos demais mecanismos de auditoria e inspeção disponíveis aos órgãos de controle.

Portanto, tem-se que a fiscalização sobre uso dos recursos públicos pelos tribunais de contas, assim como pretendido pela Constituição Federal, deve orientar-se também na fiscalização dos programas de governo, com vistas a garantir que todas as ações governamentais sejam em favor do interesse público.





NATÁLIA SHARAPIN ALVES

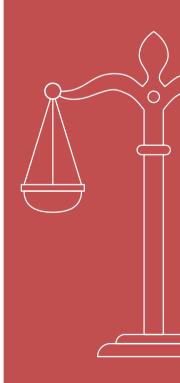
Graduada em Direito Pós-Graduanda em Direito Administrativo e Gestão Pública Assessora de Gabinete da Diretoria de Administração Municipal do TCE/RN

A POLÊMICA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS

O ano de 2016 está chegando ao fim e com isso nos encaminhamos para mais uma eleição e a grande responsabilidade de eleger aqueles que irão aplicar o nosso dinheiro.

Recentemente, nossa Suprema Corte, na Sessão de 10 de agosto, processos RE 848.826 e RE 729.744, em repercussão geral, discutiu a Decisão do Tribunal de Contas que levou a inelegibilidadede um Prefeito, com base na LC 64/90, artigo 1º, inciso I, aliena g (com redação dada pela LC 135/2010 – "Lei da Ficha Limpa"), que estabelece: "São inelegíveis para qualquer cargo os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição".O prefeito, por sua vez, questionou a competência daquele Tribunal para julgar suas contas e o Supremo Tribunal Federal decidiu que a competência para julgar as Contas de Gestão do Prefeito era da Câmara Municipal.

A decisão gerou polêmica e indignação. Em nota pública, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), referiu-se ao caso como "uma das maiores derrotas da República Brasileira após a redemocratização" e afirmou que a "decisão representa um imenso retrocesso no controle das contas governamentais" e que "vai na contramão dos esforços populares e suprapartidários de combate à corrupção e de moralidade na gestão dos recursos públicos", pois "retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas de prefeito que age como ordenador de despesas", selando "a vitória da injustiça e da impunidade". No mesmo sentido posicionou-se a Associação Nacional do Ministério





Público de Contas (AMPCon) e outras entidades que congregam diversos atores que atuam no âmbito do controle das contas públicas².

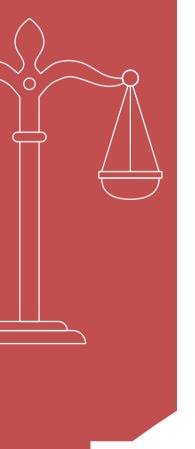
As Cortes de Contas são Tribunais de extrema importância no nosso país e possuem suas atribuições previstas na Carta Magna, sintetizadas nos artigos 71 a 74, do Capítulo I, do Título IV. É o grande responsável pela auditoria contábil, financeira e orçamentária da administração pública.

O artigo 71 da Constituição Federal, ao citar as funções que exercem como órgão que presta auxílio ao Poder Legislativono controle externo da administração pública, estabelece que lhes compete, entre outras funções: a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio; e b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público.

No que tange a letra "a", temos as chamadas Contas de Governo, que são prestadas anualmente pelo Prefeito e como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Com relação a essas contas, o Tribunal de Contas emite Parecer Prévio que pode ser pela aprovação, aprovação com ressalva ou desaprovação, ou seja, trata-se da função consultiva/sugestiva da Corte de Contas, pois,o julgamento é realizado pela Câmara Municipal, titular do controle externo da administração pública.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, a recente Resolução 012/2016 – TCE/RN também conceitua as Contas de Governo em seu art. 2º, nos termos: "conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo".

No que se refere à letra "b", são as chamadas Contas de Gestão que como bem explicita J. R. Caldas Furtado, com destaque para o texto Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão, publicado na Revista do TCU, n. 109, pp. 61-89, são aquelas que provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios (CF, art. 75, caput). As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria administração ou pelo Tribunal de Contas. As mesmas podem ser consideradas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. No caso de irregularidade, podem ser aplicadas sanções, como multas, por exemplo.



Na Resolução 012/2016- TCE/RN são conceituadas as Contas de Gestão como sendo o conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança os atos praticados pelos gestores dos órgãos e dirigentes das entidades, que permitam ao Tribunal de Contas o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão, realizado em caráter definitivo sobre as contas prestadas, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, da aplicação de subvenções e dos demais atos sujeitos ao controle externo.

Em municípios de pequeno porte, os Prefeitos acabam violando o Princípio da Segregação de Funções e assumem o papel de ordenadores de despesa praticando atos de gestão financeira, o que leva os Tribunais de Contas a, no exercício de suas funções, julgar suas/essas contas. Nesses casos, os Prefeitos são julgados no Tribunal de Contas pelas Contas de Gestão e continuam no dever de prestar contas anuais para emissão de Parecer Prévio e consequente julgamento do Poder Legislativo. Destaca-se que o egrégio Tribunal de Contas da União destaca em suas determinações: "(...) Observe as boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o princípio da moralidade, no que diz respeito à segregação de funções, de modo a evitar que o mesmo servidor execute todas as etapas das despesas (...)". (TCU, Acórdão nº 85/2005, Plenário).

Logo, desse modo, a gestão municipal é submetida a um controle duplo. Caldas Furtado aduz que o regime de julgamento de contas deve ser "determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico".

Entretanto, na decisão do Supremo Tribunal Federal supramencionada, prevaleceu o entendimento de que a competência para julgamento de contas do prefeito é exclusiva do Poder Legislativo, não sendo possível reconhecer a inelegibilidade em face da decisão do Tribunal de Contas.Nesse sentido foi redigido um dos verbetes das teses de repercussão geral: "Para os fins do artigo 1° , inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida peloPoder Legislativo, com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores".

Com a decisão, muitos são os questionamentos e temores, tendo em vista que os Tribunais de Contas, em suas inspeções ou auditorias, averiguam condutas que geram dano ao erário e então, aplicam as penalidades e tomam providências para ressarcir os cofres públicos.Não é incomum ser o prefeito o agente público infrator, e a submissão a julgamento exclusivamente pela Câmara de Vereadores, nesse caso, pode reduzir ou mesmo inviabilizar essa ação dos Tribunais de Contas, o que é extremamente prejudicial ao efetivo controle da gestão das finanças públicas. Não só porque as câmaras de vereadores podem, como efetivamente se tem observado, demorar anos para concluir o julgamento das contas, como serem suscetíveis de influências políticas que levem a uma decisão pouco técnica e não absolutamente isenta. Salienta-se também que não há previsão legal para que as Câmaras exijam o ressarcimento ao erário, o que gera grande receio pois, apunição dos infratores e a recuperação dos danos podem ser seriamente prejudicadas.

São muitos os temas controversos nesse caso, entretanto, não há como trazer todas neste pequeno espaço, mas, é de bom alvitre salientar que no atual cenário que estamos vivendo, onde o combate à corrupção está cada vez mais ganhando força, é preciso muita consciência e responsabilidade para que não seja enfraquecido o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, o que pode aumentar a impunidade em virtude da fragilidadedo sistema de responsabilização dos agentes públicos.





RAFAEL DANTAS PEREIRA DE ANDRADE Acadêmico de Direito Estagiário do Ministério Público de Contas-TCE/RN

ANÁLISE DOS ELEMENTOS CONFORMADORES DA INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS

Resumo

O artigo analisa a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da Lei Complementar n. 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar n. 135/2010. No texto, faz-se uma análise dos institutos conformadores da inelegibilidade em pauta, e, concomitantemente, um exame crítico da jurisprudência do TSE e STF sobre o tema.

Palavras-chave: Lei de Inelegibilidade. Lei da Ficha Limpa. Inelegibilidade. Decisão do tribunal de contas. Rejeição de contas por ato doloso de improbidade administrativa. Entendimento do STF.

1. INTRODUÇÃO

O processo eleitoral brasileiro é um conjunto sistemático de normas que tendem a respeitar a atuação da soberania popular, a qual permite ao cidadão, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos, influenciar direta ou indiretamente o governo, a organização e o funcionamento do Estado. Dessa forma, o individuo pretendente a cargo eletivo deverá preencher as condições de elegibilidade e não incorrer em situações de inelegibilidade para que seja considerado candidato e possa disputar o pleito.

O texto constitucional previu por meio do §9° do art. 14, a possibilidade do legislador complementar as hipóteses de inelegibilidades, tendo como intuito, o aperfeiçoamento da democracia brasileira e a qualidade dos candidatos a cargos eletivos, além disso, a preservação da probidade, moralidade, vida pregressa e a normalidade e legitimidade das eleições, e, por conseguinte surgiu a Lei Complementar n°64/90 que em 2010 foi alterada pela Lei da Ficha Limpa (LFL)- Lei Complementar n°135/2010.

Diante disso, esse artigo tem como direcionamento a análise do instituto da inelegibilidade decorrente de rejeição das contas em função de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, além disso, por decisão irrecorrível



do órgão competente e a nova redação elencada pela Lei da Ficha Limpa a Lei anterior de 64 tendo como foco a previsão contida no art. 1º, inciso I, da alínea "g" com o objetivo de explanar o entendimento hoje da doutrina e jurisprudência a respeito desse instituto.

2. INELEGIBILIDADE E LEI DA FICHA LIMPA

Mister salientar que a prestação de contas reporta-se ao controle externo a que a Administração Pública encontra-se inserida por imperativo constitucional, previsto, nomeadamente nos artigos 31 e 70 a 75. Esse controle é exercido pelo Poder Legislativo com auxilio do Egrégio Tribunal de Contas, seja ele o da União, seja ele do Estado, Distrito Federal ou Município. Por questão de melhor entendimento do presente artigo, é de extrema importância citar o art. 16 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União nº 8.443/92¹, pois, muitos dos tribunais de contas estaduais, pelo Principio da Simetria ou Paralelismo das Formas, tem como base esta lei.

Constata-se, portanto, que não é qualquer irregularidade que causa a inelegibilidade, esta deve ser caracterizada como "insanável", pois há casos em que as contas são tidas como irregulares, apenas, por aspectos formais, exemplo, atraso na remessa e na publicação dos relatórios de gestão fiscal e relatório resumido de execução fiscal entre outras possibilidades.

Conforme assenta Rodrigo López Zilio (2014, p.202) que:

daí a preocupação do legislador em evitar que toda e qualquer rejeição de contas redunde em restrição à capacidade eleitoral passiva, dado que o fundamento ético da inelegibilidade tem o desiderato de afastar do exercício do mandato eletivo o administrador cuja conduta efetivamente não se enquadre nos patamares mínimos de probidade e moralidade na função pública.

No que tange ao controle externo, a LC n°135/2010 trouxe nova redação para o art. 1°, I, g, da anterior Lei Complementar n°64/1990, uma vez que antes apenas era tido como causa de inelegibilidade a irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, como também, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes.

Atualmente, com a nova redação atribuída pela Lei da Ficha Limpa, passou-se a exigir que a irregularidade motivadora da rejeição das contas, além de insanável, isto é, insuprível e que acarreta uma situação de irreversibilidade na Administração Pública e seus interesses, deve-se configurar improbidade dolosa administrativa.

Diante de tal analise, condutas até então culposas, que antes com a Lei de Inelegibilidade eram suficientes para suspender a capacidade eleitoral passiva, agora não se prestam para tal fim. Assim, aqueles que tiverem suas contas rejeitadas por ato decorrente de negligência, imprudência ou imperícia estarão elegíveis, ainda que o vício daí decorrentes seja insanável.

Convém destacar que na redação anteriormente vigente, bastava ao interessado submeter recurso ao Poder Judiciário contra a reprovação das contas para suspender o efeito da inelegibilidade. Com a Lei da Ficha Limpa, torna-se necessário que a decisão tenha



¹ Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. Além disso, o prazo de inelegibilidade foi estendido para oito anos e a parte final do dispositivo imputa seu alcance a todos os ordenadores de despesa, ou seja, incluindo prefeitos e governadores que tenham atuado nessa forma e fazendo remissão expressa à função julgadora dos Egrégios Tribunais de Contas.

É importante destacar no que tange a parte final da alínea "g", qual seja: "aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição", há uma enorme divergência doutrinaria e jurisprudencial, no sentido de que conforme a referida alínea, o Tribunal de Contas além do Parecer Prévio sobre Contas de Governo do Prefeito, também pode julgar as Contas de Gestão, quando estes agirem como ordenadores de despesas.

Todavia, por força das normas constitucionais, o órgão competente para apreciação das contas dos gestores públicos pode se revestir de caráter administrativo (Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município) ou político (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal). Deste modo, os Chefes do Poder Executivo, de quaisquer esferas, têm suas contas apreciadas e julgadas pela respectiva Casa Legislativa.

Assim, é atribuição do Congresso Nacional o julgamento das contas do Presidente da República (art. 49, inciso IX, da CF); é atribuição da Assembleia Legislativa o julgamento das contas do Governador do Estado (art. 25 da CF); é atribuição da Câmara Municipal o julgamento das contas do Prefeito Municipal (art. 31 da CF).

No entanto, em relação ao Chefe do Poder Executivo Municipal, embora a regra da competência de julgamento seja da Câmara de Vereadores, a própria Constituição Federal estabelece que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas, só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal, vide art. 31, §2º, do texto constitucional. Por conseguinte, o responsável pelo julgamento das contas do prefeito municipal será a câmara dos vereadores, porém, quando houver parecer prévio do tribunal de contas, este somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 do órgão legislativo respectivo. Portanto, mero parecer que pugne pela irregularidade das contas emanado pelo órgão de contas, de per si, não tem o condão de causar inelegibilidade.

Diante do exposto, infere-se que há um conflito entre o que preconiza a CF, pois ela normatiza que só quem julgara as contas do poder executivo será o poder legislativo correspondente, já que é normatizado pela nova redação da LFL, nos diz que o mandatário que atuar como ordenador de despesa, não será excluso de ter suas contas julgadas pela Corte de Contas.

É sabido, que há muitos Prefeitos Municipais que atuam como ordenadores de despesas, ou seja, tem competência e atribuição para autorizar pagamento de serviços, fomentar processos licitatórios que acarretará o suprimento ou dispêndio de recursos públicos. Assim, a conduta técnica reclama métodos e critérios objetivos de julgamento, o que -em tese- só pode ser feito pelo Tribunal de Contas. Conforme assenta, José Jairo Gomes (2016, p. 254):

o prefeito, mormente, nos pequenos e médios Municípios, em geral, acumula as funções de executor de orçamento e ordenador de despesas. E ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo.

Nesse diapasão, o julgamento é realizado aferindo-se a condição de gestor público e não de Prefeito Municipal, logo, por agir como ordenador de despesas deve ter suas contas julgadas pelo Colendo Tribunal de Contas, e não pela Câmara de Vereadores, a qual é responsável por julgamento das contas de gestão, isto é, na condição de administrador do orçamento, ou seja, importa verificar se os projetos, as metas, as prioridades e os



investimentos estabelecidos na lei orçamentária foram atingidos, se as políticas públicas foram implementadas.

Então, aplicar-se-á a norma da Ficha Limpa ou o que está previsto na Constituição Federal?

Há entendimento na Corte Superior Eleitoral, mesmo sendo declarado constitucional, por maioria, o texto da alínea "g", muitos de seus Ministros, por meio de decisões monocráticas, têm-se posicionado de maneira contrária ao que diz a LFL, pois, entendem que os Colendos Tribunais de Contas não possuem competência para julgar Contas de Gestão de mandatários que atuaram como ordenadores de despesas. *In litteris*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. LC N^{o} 64/90, ART , 1^{o} , I, g. ALTERAÇAO. LC N^{o} 135/2010. REJEIÇAO DE CONTAS PÚBLICAS. PREFEITO. ÓRGAO COMPETENTE. CÂMARA MUNICIPAL. PROVIMENTO JUDICIAL. DESPROVIMENTO.

- 1. A despeito da ressalva final constante da nova redação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, a competência para o julgamento das contas de Prefeito, sejam relativas ao exercício financeiro, à função de ordenador de despesas ou a de gestor, é da Câmara Municipal, nos termos do art. 31 da Constituição Federal. Precedente.
- 2. Cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, salvo quando se tratar de contas atinentes a convênios, pois, nesta hipótese, compete à Corte de Contas decidir e não somente opinar.
- 3. Nos termos do art. 11, 10, da Lei n^2 9.504/97, inserido pela Lei n^2 12.034/2009, a concessão da liminar, ainda que posterior ao pedido de registro, é capaz de afastar a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas no exercício de cargos públicos.
- 4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-RO nº 420467/CE, PSESS de 5.10.2010, Rel. Min. Marcelo Ribeiro).

Em sentido totalmente oposto, temos entendimento que quando o Prefeito Municipal atuar como ordenador de despesa, poderá sim, ter declarada sua inelegibilidade em decorrência de rejeição de contas emanadas pelo TCE, *in verbis*:

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES PELO TRIBUNAL DE CONTAS. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALINEA g, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90 COM ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR 135/10. IMPROVIMENTO DO RECURSO.

1. A "Lei da Ficha Limpa", como é conhecida, incide a fatos ou condenações anteriores a sua vigência. A inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g da LC 64/90, constitui uma consequência do fato objetivo da rejeição de contas públicas, não implicando retroatividade da lei ou violação à coisa julgada. 2. Insanabilidade por incontroverso prejuízo causados aos cofres públicos. 3. As várias irregularidades cometidas, em tese, configuram atos dolosos de improbidade administrativa. 4. Não provimento do recurso

(TRE-RR - RCAND: 35278 RR, Relator: ANTÔNIO AUGUSTO MARTINS NETO, Data de Julgamento: 20/08/2012, Data de Publicação: SESSÃO - Sessão, Volume 16:00, Data 20/08/2012).

ELEIÇÕES 2014. IMPUGNAÇÃO A REGISTRO DE CANDIDATURA. PRELIMINAR DE INAPLICABILIDADE DA LC 135/10 REJEITADA. REJEIÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL E PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IRREGULARIDADES HÁBEIS A ATRAIR A CAUSA DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1°, I, "G", DA LC 64/90. PRECEDENTES DO TSE. IMPUGNAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. PEDIDO INDEFERIDO 1. Conforme já decidiu o colendo Tribunal Superior Eleitoral, a ausência de licitação,



abertura de crédito suplementar sem a prévia autorização legal e a não aplicação de percentual mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino constituem vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade da alínea "g", do inciso I, do art. 1º da LC 64/90.

3. CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas é fruto da democracia, tendo surgido como instância responsável pelo exame das contas das pessoas responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública. O Constituinte Originário conferiu aos Colendos Tribunais a independência administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. E isso não foi por mera vontade do constituinte, viu-se a necessidade da independência das instituições públicas para que os princípios norteadores da administração fossem cumpridos, e assim, a análise e o julgamento das contas fossem vistas sob a ótica da independência organizacional e sem a influência de prismas políticos, os quais, na maioria das vezes, são nocivos ao Estado e a sociedade.

Todavia, parcela da doutrina e jurisprudência tem tomado direções no sentido da mitigação no âmbito das atividades desempenhadas pelas Cortes de Contas, vide a controvérsia de quem é responsável pelo julgamento das contas dos Prefeitos Municipais quando atuarem como ordenadores de despesa.

Diante desse fato, pugna pelo julgamento político do Prefeito que atuou como ordenador de despesa, em detrimento do julgamento puramente técnico aferido pelos Departamentos dos respectivos Tribunais.

Sob esse prisma, o entendimento preponderante dos Tribunais Superiores e atualmente pelo STF por meio do R.E. 848826, faz com que os maus gestores que não observaram as regras da Administração Pública estejam aptos a concorrer ao pleito eletivo.

Com a devida vênia aos entendimentos das cortes superiores, entender que é da competência da Câmara Legislativa o julgamento das contas de gestão é trilhar os caminhos do não desenvolvimento e do não aprimoramento do Direito aos elementos do Controle Externo, é negar a Lei da Ficha Limpa, é negar a vontade popular como influência primordial no ordenamento jurídico pátrio. Ademais, no Estado democrático de direito em que vivemos, os Tribunais são de suma importância para o exercício da transparência, controle e fiscalização da coisa pública, uma vez que, observam o fiel cumprimento das leis no controle orçamentário dos gastos públicos, na reprimenda de posturas ilegítimas, antieconômicas e, sobretudo, na punição dos maus gestores.

REFERÊNCIAS

Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa. Belo Horizonte: del Rey, 2016. 232 p. Disponível em: http://anpr.org.br/assets/uploads/files/publicacoes/Livro_FichaLimpa.pdf. Acesso em: 30 ago. 2016.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 881 p.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 341 p.

REPÚBLICA, Associação Nacional dos Procuradores da. Lei da Ficha Limpa: Pontos

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014. 627 p.





MARJORIE SAUNDERS BRÍGIDO LOPES DA SILVA

Acadêmica de Direito Estagiária da DAI-TCE/RN

AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AS INELEGIBILIDADES NA ESFERA ELEITORAL: DISSEMELHANÇAS E ASPECTOS EM COMUM

Resumo

Este trabalho analisa temática substancial ao sistema eleitoral brasileiro, referente às condições de elegibilidade e às inelegibilidades previstas no ordenamento jurídico pátrio. Contextualiza, mais especificadamente, acerca das particularidades de cada uma, expondo os pontos que as distanciam e que as aproximam.

Palavras-chave: Direito eleitoral. Condições de elegibilidade. Inelegibilidades. Diferenças. Semelhanças.

1. INTRODUÇÃO

A matéria eleitoral possui complexidade singular dentro do universo jurídico brasileiro. Inserido no ramo do Direito Público, o Direito Eleitoral pode ser visualizado como uma série de normas, leia-se regras e princípios, que regula plurais e diversificadas temáticas.

Nesse sentido, a disciplina eleitoral se correlaciona, dentre outras vertentes, com o processo de alistamento, com o registro de candidatura, com as propagandas eleitorais e com as votações políticas, apenas em nível de ilustração.

Mais a mais, o Direito Eleitoral, multifacetado, é norteado por uma gama de normativa que inclui desde o Código Eleitoral (Lei n^{o} 4.737/65), a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n^{o} 9.096/95), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n^{o} 64/90) e a Lei das Eleições (Lei n^{o} 9.504/97), por exemplo, até inúmeros princípios igualmente expressivos.

Assim, pelo exposto de forma propedêutica, não restam dúvidas de que o campo eleitoral é abundante em matérias de significativa importância para o seio social.





A despeito disso, o presente trabalho irá se pautar em um assunto que, não raras vezes, gera consideráveis confusões teóricas e imprecisões conceituais. Dito de outro modo, este ensaio irá focar no estudo das condições de elegibilidade e das inelegibilidades tuteladas no ordenamento jurídico pátrio, fixando as diferenças entre elas e os eventuais pontos em comum.

2. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE

Acerca do tema ora em comento, importante estabelecer, preliminarmente, uma diferenciação entre o que se denomina de capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva.

A primeira está intimamente relacionada à aptidão de votar ou, em outros termos, ao reconhecimento legal, via alistamento, da qualidade de eleitor, enquanto que a segunda refere-se à prerrogativa que os cidadãos possuem de serem eleitos para um mandato eletivo. Nesse viés, cumpre esclarecer que "ninguém é elegível (capacidade eleitoral passiva) se não for eleitor, nos termos da CF/88 e leis eleitorais, mas é possível alguém ser eleitor (capacidade eleitoral ativa) e não ser elegível" (CERQUEIRA, 2015, p. 116).

Superada essa questão, importante pontuar que o mencionado direito de ser eleito se concatena, a priori, com as condições de elegibilidade, as quais dizem respeito, no geral, a um conjunto de requisitos que devem ser reunidos para que o indivíduo possa exercer a sua capacidade eleitoral passiva.

2.1 Condições de elegibilidade explícitas

As exigências que determinada pessoa deve agregar para que possa concorrer a um cargo eletivo estão dispostas, em um primeiro plano, no artigo 14, §3º, da Constituição Federal do Brasil (CF/88), tratando-se das condições de elegibilidade explícitas.

Nesse ínterim, em consonância com o referido dispositivo constitucional, a elegibilidade pressupõe, antes de tudo, a nacionalidade brasileira que, para os fins cogitados, não distingue aqueles brasileiros que sejam natos ou naturalizados, excluindo-se, quanto a estes últimos, os cargos eletivos para Presidente e Vice-Presidente da República (CF, art. 12, §3°, I¹).

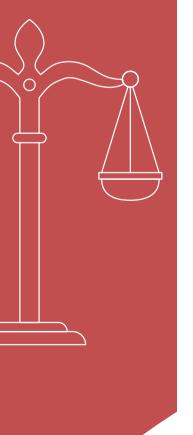
Além disso, deve o cidadão estar em pleno exercício dos seus direitos políticos (ou cívicos), isto é: das prerrogativas e dos deveres inerentes à cidadania e à soberania popular (GOMES, 2015, p. 04). Nesse ângulo, ressalta-se que a nossa Carta Magna, a despeito de vedar a cassação desses direitos, prevê diversas hipóteses nas quais o cidadão poderá tanto perder quanto os ver suspensos.

O alistamento eleitoral também é necessário ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Não estando inscrito no cadastro eleitoral, é impossível que o nacional exerça os seus direitos políticos votando e, quem dirá, sendo votado.

Ademais, a exigência de domicílio eleitoral na circunscrição há pelo menos um ano antes do pleito é, de igual modo, condição *sine qua non* para que os brasileiros possam concorrer às eleições. Assim:

Para disputar os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, deverá ter domicílio eleitoral no Município; para os de Governador, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual, deverá ter domicílio no Estado, em qualquer cidade; por fim, o candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República poderá ter domicílio em qualquer ponto do território nacional. O título eleitoral faz prova do domicílio eleitoral (GOMES, 2015, p. 153).

^{1~} §3º São privativos de brasileiro nato os cargos: I - de Presidente e Vice-Presidente da República.



Modo contínuo, a ordem constitucional não exclui a necessidade, ainda, da filiação partidária entre as chamadas condições de elegibilidade. Não só isso, a filiação deve ter sido deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição.

Por fim, a investidura em cargos eletivos exige que o cidadão conte com: (i) 35 anos para Presidente, Vice-Presidente da República e Senador; (ii) 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; (iii) 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; e (iv) 18 anos para Vereador, tomando-se como base, em regra, a data da posse, excetuando-se o último cargo citado².

2.2 Condições de elegibilidade implícitas

Em que pese a elegibilidade ser matéria com status, à frente, expressamente constitucional, podem resoluções ou até mesmo lei ordinária disporem, igualmente, sobre o exercício de tal direito.

Em plano elucidativo, factível citar a exigência consubstanciada em resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³ de fotografia recente para se colocar no programa da urna eletrônica. Pode-se falar, outrossim, da necessidade da quitação eleitoral ou até mesmo de indicação em Convenção Partidária como condições de elegibilidade atípicas.

Por conseguinte, possível destacar que o próprio diploma constitucional também traz requisitos de elegibilidade implícitos, considerados assim por não estarem tipicamente cristalizados no já comentado artigo 14, §3º. É o que acontece, por exemplo, com a indispensabilidade da alfabetização para se concorrer aos certames eleitorais.

3. INELEGIBILIDADES

O direito de ser eleito para mandatos representativos – capacidade eleitoral passiva – além de se comunicar com as condições de elegibilidade retro expostas, se relaciona também com as inelegibilidades, as quais, por outro lado, constituem impedimentos que obstam ao candidato de concorrer às eleições.

3.1 Inelegibilidades na Constituição Federal

Tem-se a chamada inelegibilidade constitucional diante das situações previstas no artigo 14, §§ 4º a 7º, da Constituição Federal.

A princípio, são considerados inelegíveis os inalistáveis ou analfabetos. São inalistáveis os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. Por sua vez, considera-se analfabeto, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, o cidadão que não sabe ler e escrever minimamente⁴.

De mais a mais, a Carta Magna trata da inelegibilidade de chefe do Poder Executivo para exercício de terceiro mandato consecutivo para o mesmo cargo. Ora, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos, bem como quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos, só poderão ser reeleitos para um único período subsequente.





² Art. 11, Lei 9.504/97. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

^{§2}º A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro.

³ A exemplo da Resolução nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015.

⁴ Ac. de 18.10.2012 no AgR-REspe nº 10.907, Rel. Min. Arnaldo Versiani.

Estará inelegível, da mesma forma, o titular de cargo do Poder Executivo que almeje candidatar-se a outro cargo sem que se desincompatibilize até seis meses antes das eleições, consoante regra insculpida no $\S6^{\circ}$ do art. 14 da CF/88.

Abre-se um adendo, entretanto, para o fato de que a regra constitucional supradita não atinge os vices, os quais podem concorrer a outros cargos sem a necessidade de desincompatibilização.

Por fim, menciona-se, além do mais, que são inelegíveis reflexamente, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

No que tange a esse ponto, deve-se advertir que "apesar de o dispositivo aludir a 'cônjuge', é evidente que a inelegibilidade também se aplica a companheiros na hipótese de união estável" (GOMES, 2015, p. 181).

É de se consignar que as inelegibilidades de caráter constitucional são tidas como absolutas e, por esse motivo, não precluem, ao contrário das inelegibilidades legais a seguir analisadas que devem ser necessariamente arguidas por ocasião do registro de candidatura. Após o registro, só será admissível a alegação da chamada inelegibilidade superveniente.

Nesse aspecto, considera-se superveniente a inelegibilidade legal surgida no período compreendido entre o registro e a data da eleição.

3.2 Inelegibilidades em lei complementar

A dicção do parágrafo 9º do já referido artigo 14 do Estatuto Constitucional⁵ é clara ao instituir que apenas por Lei Complementar se estabelecerão outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação.

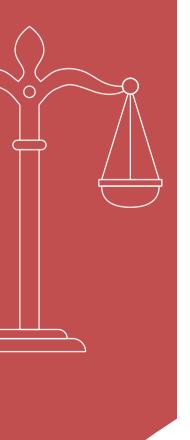
Pois bem. Os casos de inelegibilidade definidos de maneira infraconstitucional estão eminentemente tutelados no extenso artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades). Contudo, a multiplicidade de exemplos e os limites desta pequena dissertação não permitem o exame de todos os casos legais de inelegibilidades.

De toda sorte, a título de citação, é inelegível por oito anos a pessoa que tiver sido condenada pela prática de um dos crimes previstos na alínea "e" do inciso I do artigo 1° da LC 1° 64/90 (independentemente da natureza e do montante da pena aplicada); a que tenha contra si ação eleitoral por abuso de poder julgada procedente (alíneas "d" e "h"); e o servidor público que tenha sido demitido do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial (alínea "o") (GOMES, 2015, p. 168).

Avante, será considerado inelegível, para as eleições que se realizem nos oito anos seguintes, o que tiver suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, entrando, exatamente nessa moldura, funcionalidades inerentes aos Tribunais de Contas.

Nesse feito, valendo-se da proposta de Torquato Jardim, tem-se basicamente que as inelegibilidades são definidas: (a) em razão de situação específica do eleitor (art. 1° , inciso I da LC n° 64/90); (b) em razão do exercício de um cargo, emprego ou função (art. 1° , incisos II a VII da Lei n° 64/90) e (c) em razão de relação de parentesco (art. 1° , parágrafo 3°).

^{5 §9}º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.





4. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AS INELEGIBILIDADES: DOIS FENÔMENOS DIFERENTES

Assim, as condições de elegibilidade são exigências ou requisitos positivos que devem, impreterivelmente, ser preenchidos por quem queira registrar a sua candidatura, enquanto que as inelegibilidades, a outro giro, são impedimentos obstativos ao exercício passivo da cidadania.

Isto posto, para que um cidadão possa concorrer a determinado certame eletivo, as condições de elegibilidade e as inelegibilidades devem ser observadas simultaneamente. Daí que, para exercer a sua capacidade eleitoral passiva, o candidato deverá preencher todas as condições de elegibilidade e não incidir em qualquer uma das causas de inelegibilidade.

Dito em outras palavras, para que alguém seja candidato e receba votos validamente não é suficiente o mero atendimento às condições de elegibilidade, haja vista ser também preciso que não compareçam os fatores negativos reflexos das inelegibilidades. Veja-se, nesse sentido:

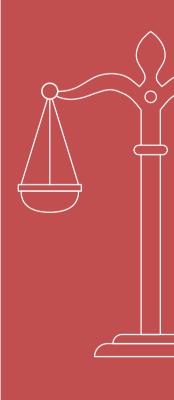
ELEIÇÕES 2014 - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA - DEPUTADO ESTADUAL - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA - COMPROVAÇÃO - CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE - PREENCHIMENTO - INELEGIBILIDADE - INEXISTÊNCIA - ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS E REGULAMENTARES - IMPROCEDÊNCIA. Preenchidas as condições de elegibilidade, em especial a filiação partidária, inexistente qualquer das hipóteses de inelegibilidade e atendidas as demais exigências legais e regulamentares, há que ser julgada improcedente a ação de impugnação ao registro de candidatura, deferindo-se o registro do candidato. (Processo: RC 33482 RN. Relator (a): Francisco Eduardo Guimarães Farias. Julgamento: 05/08/2014. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, em 12/08/2014) (grifos nossos).

Fica nítido, destarte, que se tratam de dois institutos diferentes que não devem se confundir. Conforme preleciona o jurista Moreira Alves, citado pelos autores Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (2015, p. 655):

Pressupostos de elegibilidade são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer a eleições. Assim, estar no gozo de direitos políticos, ser alistado como eleitor, estar filiado a partido político, ter sido escolhido como candidato no partido a que se acha filiado, haver sido registrado, pela Justiça Eleitoral, como candidato por este partido. Já as inelegibilidades são impedimentos que, se não afastados por quem preenche os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer às eleições ou — se supervenientes ao registro ou se de natureza constitucional — servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito. (...) Portanto, para que alguém possa ser eleito, precisa de preencher pressupostos de elegibilidade (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir estas duas espécies de requisitos — o positivo (preenchimento de pressupostos) e o negativo (não incidência em impedimentos) — não pode concorrer ao cargo eletivo. (ALVES, 1976).

Logo, em síntese, os pressupostos de elegibilidade estão previstos tanto em lei ordinária quanto na CF/88, notadamente no artigo 14, §3º, sendo requisitos positivos que se discernem das inelegibilidades, as quais, por outro lado, são restrições à capacidade eleitoral passiva dispostas na Carta Magna e em lei complementar.

Dito isso, a ausência de um dos pressupostos de elegibilidade não pode ser compreendida como hipótese de inelegibilidade, tendo em conta as já explanadas particularizações.





5. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E DA INCIDÊNCIA DAS INELEGIBILIDADES – ASPECTOS EM COMUM

São inconfundíveis, no ordenamento jurídico brasileiro, os pressupostos de elegibilidade e as inelegibilidades. Não pairam dúvidas acerca da referida afirmação, levando-se em consideração tudo o que foi exposto até então.

Malgrado haja essa compreensão, não se deve esquecer que, apesar de tudo, a ausência de qualquer umas das condições de elegibilidade ou a ocorrência de qualquer inelegibilidade levam a uma mesma situação fática: a configuração do impedimento para que determinado cidadão possa candidatar-se às eleições.

Não há que confundir em face de nosso sistema constitucional pressupostos ou condições de elegibilidade e inelegibilidades, embora a ausência de qualquer daqueles ou a incidência de qualquer destas impeça alguém de poder candidatar-se às eleições municipais, estaduais ou federais (ALVES, 1976 apud CERQUEIRA, 2015, p. 655).

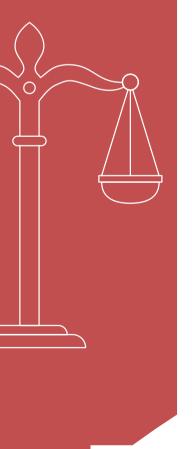
Assim, é bem verdade que as consequências da ausência de condições de elegibilidade e da caracterização de inelegibilidades são, em rigor, as mesmas. O cidadão, em qualquer dos casos, torna-se inelegível, restando-se prejudicada a sua capacidade eleitoral passiva.

Nessa acepção, destaca-se o disposto no artigo 15 da Lei Complementar nº 64/90, segundo o qual transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

ELEIÇÕES 2014 - REGISTRO DE CANDIDATURA - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO - DOCUMENTO PRODUZIDO DE FORMA UNILATERAL - PROCEDÊNCIA DA AIRC - INDEFERIMENTO DO REQUERIMENTO DE REGISTRO. 1. Documento produzido de forma unilateral pelo sindicato informando que afastou o servidor público de sua diretoria apenas em razão de uma comunicação verbal, em confronto com documento com registro de protocolo datado em prazo inferior ao necessário para a desincompatibilização, não é prova hábil a comprovar o afastamento; 2. Procedência da AIRC e indeferimento do Registro de Candidatura. (Processo: RC 36250 RN. Relator (a): João Batista Rodrigues Rebouças. Julgamento: 05/08/2014. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, em 05/08/2014).

De igual modo, constatada a ausência de uma condição de elegibilidade, o indivíduo terá a sua candidatura afetada.

ELEIÇÕES 2014 - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA - DEPUTADO FEDERAL - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA - NÃO DEMONSTRAÇÃO - AUSÊNCIA DE REGISTRO OFICIAL - JUNTADA DE DOCUMENTOS UNILATERALMENTE PRODUZIDOS - INDEFERIMENTO DO REGISTRO - PROCEDÊNCIA. A filiação partidária constitui condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, V, da CF/88, sendo vedada a candidatura avulsa. Não demonstrado o vínculo partidário, em face da inexistência de registro oficial de filiação em nome da postulante e da apresentação de documentos unilateralmente produzidos, há que ser julgada procedente a ação de impugnação para se indeferir o registro de candidatura. (Processo: RC 19278 RN. Relator(a): Francisco Eduardo Guimarães Farias. Julgamento: 05/08/2014. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, em 05/08/2014) (grifos nossos).



Ademais, ainda acerca das semelhanças entre os dois fenômenos, como bem esclareceu o autor José Jairo Gomes (2015, p. 166), perquirir sobre a natureza jurídica de um instituto equivale a pesquisar a sua localização no sistema jurídico, de modo a descobrir a categoria ou gênero a que se encontra relacionado. Dessa forma, tanto a elegibilidade quanto a inelegibilidade podem ser pensadas como estado ou *status* eleitoral da pessoa, integrantes, portanto, de sua personalidade.

6. CONCLUSÃO

Por tudo anunciado, revela-se de extrema importância estabelecer a diferença entre as condições de elegibilidade e as inelegibilidades presentes no cenário jurídico pátrio. Há, pois, uma dicotomia entre os dois institutos que, nada obstante, não se confundem.

Nota-se, ainda, que uma pessoa terá cidadania ativa, podendo votar e escolher seu representante, sem que necessariamente possa exercer a sua capacidade eleitoral passiva. Nesse último caso, ou não atende às condições de elegibilidade – não preenchendo os critérios para concorrer ao pleito –, ou incide em alguma inelegibilidade, diante da ocorrência de fator negativo que obstaculiza a sua candidatura.

Tem-se como indubitavelmente relevante, nessa mesma lógica, e à guisa de conclusão, a necessidade de que aquela pessoa que pretende administrar a coisa pública e exercer o poder legiferante reúna um conjunto de requisitos mínimos, de modo a resguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra qualquer circunstância ofensiva à ordem democrática.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. **Pressupostos da elegibilidade e inelegibilidades**. Estudos de Direito Público em homenagem a Aliomar Baleeiro. DF: UnB, 1976. In: CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. Direito eleitoral esquematizado – 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 655.

Boletim Informativo da Escola Judiciária Eleitoral do TSE. **Eleições 2014**: causas de inelegibilidades. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-bieje-2014-causas-de-inelegibilidade-marco. Acesso em: 12 mai. 2016.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado** – 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 mai. 2016.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 11. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.

JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica,1998.

LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 18 DE MAIO DE 1990. Disponível em: < http://www.pla-nalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 19 mai. 2016.

LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 19 mai. 2016.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. **Condições de elegibilidade e inelegibilidades**. Disponível em: <a href="http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.





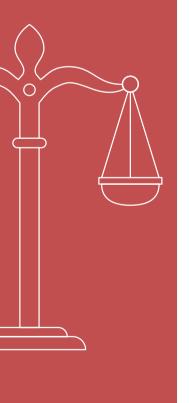
revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao051/Carlos_Lenz.html>. Acesso em: 11 mai. 2016.

MASSAROLO, Myrian Aparecida Bosco. Levantamento dos pressupostos de elegibilidade e das hipóteses de inelegibilidade de acordo com o Direito Constitucional e o Direito Eleitoral. Disponível em: http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6941/Elegibilidade-e-inelegibilidade>. Acesso em: 13 mai. 2016.

MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 5. ed. - São Paulo: Editora Atlas, 2003.

NOBRE, Eduardo Antônio Dantas. **Condições de elegibilidade e inelegibilidade.** Disponível em: . Acesso em: 23 mai. 2016.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. **Breves apontamentos sobre condições de elegibilidade, inegibilidades, registro de candidatura e ação de impugnação de pedido de registro de candidatura.** Disponível em: . Acesso em: 12 mai. 2016.





ZÊNIA MARIA CHAVES LOPES

DE ALCÂNTARA

Bacharela em Direito

Coordenadora da Ouvidoria

CONCEITOS RELEVANTES NA ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DE CONTAS /TCE-RN

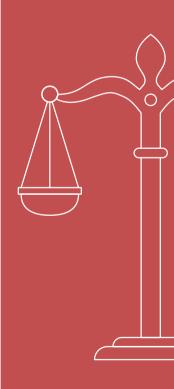
"O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética... O que me preocupa é o silêncio dos bons". Martin Luther King

As organizações públicas existem em razão da essência da sociedade, ou seja, o bem comum. São esses aparelhos que estruturam a administração pública, com a participação do cidadão, buscando a abonação de seus direitos e contribuindo para o melhor resultado da ação do poder público.

É nesse conjunto que compõe o setor público que está inserido os tribunais de contas, como órgãos auxiliares ao Poder Legislativo, tendo missão e funções institucionais específicas, relativas à fiscalização e ao controle da gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

A Emenda Constitucional n° 19/98 inseriu no ordenamento jurídico brasileiro padrões da gestão pública participativa. Foi com este termo normativo que as ouvidorias passaram a estabelecer um canal de comunicação direta com o cidadão. Esta comunicação participativa vem concretizar princípios tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, transparência e celeridade.

A instituição ouvidoria, no Brasil, embora inspirado no modelo do ombudsman clássico e implementado dentro de um perfil colonial, conseguiu desenhar uma personalidade própria, evoluindo e apresentando-se como um modelo de recepção ao cidadão comum, simples, original, ágil, não burocrático e de fácil acessibilidade.





Quem sabe esteja nas Ouvidorias a nova onda de representação social e de garantia dos direitos, capazes de reduzir litígios, demonstrarem a insatisfação e, sobretudo, provocar uma mudança de dentro para fora tanto no comportamento de quem exige como na conduta de quem fornece.

Além disso, a Ouvidoria permite aos que dela participam um grande aprendizado, sobretudo, pela exata obrigação do dever de ouvir. Não o ouvir por ouvir, mas o escutar com o cuidado e determinação para mostrar caminhos e soluções. Aliás, as pessoas que procuram a Ouvidoria, geralmente, o fazem para difundirem as suas aflições na busca de uma expectativa de solução para os seus problemas. Essa sublime missão, que é ser canal de interlocução entre o cidadão e o Tribunal de Contas, provocando sua aproximação com a realidade do cidadão, torna-o mais respeitado perante a sociedade.

A Ouvidoria de Contas atua como uma inspeção preventiva, desde que implique encetar ações e instigar a tomada de decisões no presente, para evitar fraudes no futuro, uma vez que o cidadão expõe o fato "sob suspeita", comumente, quando ainda está em andamento, e não quando já concluído e "maquiado" para cumprir o protocolo e ser avaliado pelo Tribunal de Contas.

Uma boa cidadania pressupõe que os direitos e deveres estão interligados, enquanto o respeito e o cumprimento de ambos contribuem para uma sociedade mais equilibrada e justa. Lembrando que qualquer cidadão pode auxiliar o TCE na missão de realizar a fiscalização dos recursos públicos.

E, nesse contexto, a Ouvidoria no TCE/RN vem desenvolvendo ferramentas, cada vez mais eficazes, permitindo ao cidadão o acesso mais ágil as suas demandas, a exemplo do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, aperfeiçoado em um sistema informatizado (E-SIC) para atender integralmente o que determina a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), que, na prática, agiliza o acesso, facilita a compreensão e trata a informação como bem público. Além disso, disponibilizará dados estatísticos e indicadores sobre a qualidade do serviço prestado pelo tribunal, extraídos da Pesquisa de Satisfação direcionada ao usuário.

Outra importante atuação de estímulo ao controle social, realizada pela Ouvidoria, em parceria com a Escola de Contas e a colaboração de vários órgãos, entre os quais se destaca a União dos Escoteiros do Brasil, Secção do Rio Grande do Norte UEB/RN, corresponde ao Projeto, denominado Cidadania Responsável que tem como marca: "Controla Cidadão".

Recentemente, o projeto foi repaginado, utilizando um novo desenho que abrange três áreas de ação de acordo com o público alvo:

- a primeira, dirigida aos Jovens e adolescentes, estimulando o protagonismo juvenil (crianças, adolescentes e jovens) na formação de uma cidadania responsável, como ferramenta de transformação social, desde o grupo familiar ao ambiente escolar e comunitário;
- a segunda, direcionada aos Conselhos de Políticas Públicas, objetivando aproximar esses colegiados municipais sujeitos aos mesmos princípios, regras, e hierarquia normativa (artigo 37 da Constituição) à atuação fiscal e institucional do Tribunal de Contas;
- a terceira fase do projeto se destina, especialmente, aos gestores municipais, buscando prevenir a ocorrência de desvios e irregularidades, principalmente aqueles ocasionados pela falta de informação adequada, estimulando, assim, a criação das Ouvidorias municipais, respeitando e pondo em prática a legislação do acesso à informação e da transparência.

Também faz parte das ações da Ouvidoria, e não com menor importância, o Projeto Sexta de Contas que tem como objetivo disseminar conhecimentos e estimular o controle social, a partir de palestras, cujos temas, escolhidos pelos próprios cidadãos, por meio de



enquete publicada no site do TCE, são apresentados por especialistas e debatidos com o público presente.

Realizado, periodicamente, a cada bimestre, este projeto, a despeito da sua simplicidade, não se resume a apresentação de uma palestra ou exposição temática, tem uma amplitude muito maior:

- CONSIDERANDO que finalidade e a matéria de competência dos Tribunais de Contas precisam ser mais conhecidas e compartilhadas, para assim possibilitar o almejado protagonismo do cidadão e trazer melhor benefício à sociedade,
- PROPÕE-SE a promover e aperfeiçoar o conhecimento da coletividade, informando, motivando e orientando o cidadão a ser capaz de atuar na fiscalização da gestão dos recursos públicos, em beneficio da sociedade.

A informação é o melhor caminho para efetivar e garantir, com coerência, a democracia participativa, tão referendada no contexto da nossa Constituição Federal.

Finalizando sua atuação deste biênio, a Ouvidoria de Contas realizou a premiação dos vencedores do Projeto Contando Idéias, primeiro ciclo de muitos que visa promover a participação dos servidores nas iniciativas de inovação, além de reconhecer talentos e a criatividade dos participantes.

A sinopse aqui apresentada demonstra não só a preocupação e estratégias adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado no sentido de permitir o amplo acesso do cidadão às informações, mas a postura e principais linhas de atuação da Ouvidoria de Contas, visando torná-la efetivo instrumento de interação com a sociedade norte-rio-grandense.







Artigos gerais



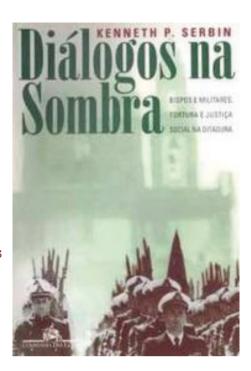


ANA PAULA DE OLIVEIRA GOMES

Mestra em Direito Constitucional Especialista em Comércio Exterior Bacharela em Ciências Jurídicas e Ciências Contábeis

NATÁLIA COSTA GOMES

Com a contribuição e revisão Graduanda em Ciências Contábeis Estagiária do TCE/RN



RESENHA DO LIVRO DIÁLOGOS NA SOMBRA

Autor: Kenneth P. Serbin

Historiador norte-americano, professor e escritor Graduado em História pela Universidade de Yale (1982) Defendeu tese de Doutorado sobre o clero brasileiro na Universidade da Califórnia (1993)

O argumento elementar da obra (566 páginas) intenciona evidenciar as relações Igreja-Estado brasileiro na era Médici e a paradoxal relação democracia X intervencionismo militar na América Latina. O autor considerou o interregno de 1969 a 1974 pouco estudado cientificamente, o que instigou sua curiosidade acadêmica. Por que o Governo Médici buscou dialogar com a igreja?

História é entender as pessoas. No livro, vê-se o esforço do pesquisador para compreender a tensão poder-fé em contexto histórico marcado por regime de exceção e pela coragem opositora (estudantil, operária, católica).

A análise documental levada a cabo pelo autor impôs desafio interpretativo e o levantamento de perguntas sobre o conteúdo documental e sua historicidade. Quando e como se dialoga com o adversário?

O fato histórico internacional que erigiu como bandeira justificante da ditadura nacional, a partir de 1964, foi a polarização comunismo X capitalismo. Paralelamente, setores da igreja buscavam redefinir a missão cristã, supostamente, na perspectiva da paz, desenvolvimento e justiça social (resultado do Vaticano II). A crítica pública da igreja contra o governo militar (e a favor dos direitos humanos) ganhou repercussão mundial.

Padres, freiras e agentes pastorais se espalharam pelo Brasil, o que representou a embriogenia das COMUNIDADES ECLESIAIS DE BASE (CEBS). Foram implementados programas como a COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT) e o CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Os teólogos da libertação brasileiros começaram a ganhar visibilidade



acadêmica. Eis o nascedouro da igreja progressista (sinônimo de igreja popular ou igreja dos pobres).

O fato é que as duas mais importantes instituições brasileiras necessitavam uma da outra. Tanto os generais como os bispos acreditavam que poderiam modificar as ideologias uns dos outros, o que viabilizou os encontros Estado-Igreja (Comissão Bipartite). Como representante do Estado - notadamente, após o hiato institucional decorrente do Ato Institucional n. 5 (AI-5) - despontou o General Muricy (uma das figuras centrais do regime militar). Do outro lado, situou-se Dom Eugênio. Eis os atores centrais de interlocução.

A cooperação Igreja-Estado se mostrou como emblemática no Brasil. Por esse motivo, Médici – intermediado por Muricy – decidira dialogar com a instituição. Independentemente da posição política, tantos religiosos progressistas como os conservadores defendiam a instituição Igreja dos ataques da ditadura.

O interessante é que o autor escreveu o livro em contexto histórico de (re) adaptação pós Guerra Fria, o que trouxe reflexões sobre a necessidade de fortalecimento dos ideais democráticos no Brasil.

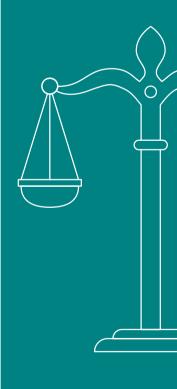
O estudioso ressaltou que, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se o processo de reconhecimento oficial das vítimas da ditadura, com indenização às famílias. Em nível jurisprudencial, registre-se que a reparação por dano moral referente à tortura sofrida no regime militar é imprescritível, haja vista se tratar de indenização decorrente da violação a direitos fundamentais.

Conclusão do estudo da obra de Serbin: regimes autoritários "justificam" ações estatais a partir da falaciosa ideia de convergência entre o interesse do ente público central e o social. *Historia est magistra vitae*. Urge, pois, que a sociedade brasileira reflita sobre as lições históricas vividas. O presente é ponto neurálgico-dialético entre a intelecção amadurecida do passado e a consequente visão de um projeto futuro.

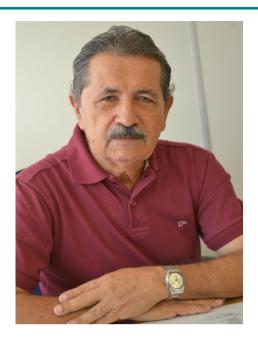
O que se quer? Onde se pretende chegar? Espera-se que o Golpe Militar de 1964 fique enterrado definitivamente no passado brasileiro. Por fim, que a presente resenha estimule a leitura da obra e novos debates pertinentes ao tema.

Referência

SERBIN, Kenneth P. **Diálogos na sombra: bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura**; tradução Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.







JOSÉ FERREIRA DA ROCHA

Professor e escritor Membro do Instituto Histórico e Geógrafico do RN

LITERATURA CRISTÃ

A Filosofia Grega foi como uma Iniciação aos Ensinamentos de Cristo; constitui, diz Clemente de Alexandria, "uma Obra da Providência Divina (TEÍAS ÉRGON PRONOÍAS); conduziu os Gentios ao Cristo, como a lei de Moisés conduziu os Hebreus. ('EPAIDAGWGEI KAÌ N FILOSOFÍA TÒ 'ELLENIKÓN, WS Ó NÓMOS TOÙS EDRAÍOUS EÌS KRISTÓN). A Filosofia Grega preparou as almas para a recepção do Evangelho. A Língua Grega foi um Instrumento, igualmente divino, para a Difusão do Cristianismo. Graças às conquistas de Alexandre, a Língua Grega tornou-se a Língua do Mundo Antigo Civilizado. Por seu intermédio, o Evangelho pôde atingir todos os povos. É a última e maior glória reservada pela Providência à Língua dos Helenos. Todo o Novo Testamento foi escrito, em Grego, com Locuções Hebraicas.

Nestes Livros, não encontramos Retórica, não encontramos Preocupação Literária. Nos Evangelhos, o LÓGOS Divino exprime as Verdades mais Sublimes, com uma simplicidade encantadora, pois o Cristo "está em casa", no seio dos mistérios mais profundos. Filho de Deus, por natureza, quer nos elevar à Dignidade de Filhos Adotivos e nos revela o que devemos crer e fazer para chegarmos à Casa do Pai, ao Reino de Deus. Embora tenda só para a Vida Eterna, Jesus, Homem Perfeito, compraz-se em olhar para a Criação toda: gosta dos Lírios dos Campos e das Aves do Céu; ama a Simplicidade e a Pureza das Crianças; admira as Virtudes Humanas, até o gesto humilde de uma Pobre Mulher que lança um óbulo, no cofre do Templo. A sublimidade dos pensamentos, aliada ao encanto humano, é que faz dos Evangelhos um Livro Único, na História da Humanidade.

Os Evangelistas foram homens que nos transmitiram, com sabedoria, a Mensagem Divina, cada um conservou o seu próprio estilo, o seu próprio gênio. Assim, um cunho místico, lírico, um tanto melancólico, marcou o Evangelho de João, o Discípulo a quem Jesus amava (Ó MATETÈS ON ÉGÁPA O IESOUS), e que "reclinou a cabeça ao Seu peito (OS KAÌ ANÉPESENEPÌ TÒ STETOS AUTOU), por ocasião da Última Ceia. Seria o Evangelista do Amor, o Pregador da Caridade e, mais tarde, o Sublime Vidente do Apocalipse. Quanto a São Lucas, Escritor mais culto do que os outros Evangelistas, imprimiu à Obra que produziu um caráter mais literário. Notemos, por exemplo, a arte com que soube pintar os Quadros: Ergueu diante dos nossos olhos, o encontro entre o cortejo da Vida, conduzido por Jesus e o cortejo da Morte, que levou para a sepultura o filho da viúva de Naim.



Burilou a cena dos "Discípulos de Emaús" que, na tarde da Páscoa, passeavam com o Divino Desconhecido e, com relevo intenso, nos colocou a situação de Lázaro, o leproso, e a do Rico egoísta, não só nesta vida, mas também na outra, em que os papéis seriam mudados. Revelou a Infinita Misericórdia de Deus, no tríptico inesquecível da ovelha desgarrada, da dracma perdida e do filho pródigo. Mas, quando se passa dos Evangelistas para o Apóstolo Paulo, o estilo muda por completo. A maravilhosa simplicidade dos Evangelhos é substituída por uma Eloquência áspera e penetrante, pela qual o Apóstolo quer conquistar as almas para Cristo. A profusão dos pensamentos sublimes e imensos não cabe, em frase alguma, e não se pode exprimir senão por palavras estranhas e adequadas, criadas pelo Apóstolo.

Entre os Padres Dogmáticos da Igreja do Século IV, podemos destacar São João Crisóstomo, entre os mais célebres. Nasceu, em Antióquia (347-407). Foi primeiramente Advogado; mais tarde, porém, retirou-se para a Solidão. Ordenou-se Sacerdote e, em 399, foi nomeado Arcebispo de Constantinopla. A firmeza de suas admoestações desagradou a Imperatriz Eudóxia. Duas vezes exilado, morreu em 407, numa Aldeia do Ponto. Da sua Obra, podemos registrar: Discursos, Homilias, Panegíricos e Cartas. A mais conhecida é a "Homilia sobre a Desgraça de Eutrópio", pronunciada, em 399, na Catedral Metropolitana de Constantinopla, em que tomou, como base, as célebres palavras do Eclesiástico: - "MATAIÓTES MATAIOTÉTWN, KAÌ PÁNTA MATAIÓTES".

Foi, na verdade, para o santo Bispo, um dos mais esplêndidos triunfos oratórios registrados na história. São João Crisóstomo era notável pela riqueza de imaginação, pela variedade, força e abundância de pensamento, sendo um dos maiores Oradores Sacros da Época. Quão admirável é a Patrística! Patrística que é a Espiritualidade da Tradição dos Padres da Igreja Antiga. Graças a Deus, a Igreja tem este Tesouro ao qual sempre recorre.

Hoje, com a redescoberta da LECTIO DIVINA, redescobrem-se, também, as pérolas e as riquezas das homilias dos Padres. Trata-se de um beber nas fontes mais límpidas, para matar nossa sede de uma vivência cristã que vai, além das manifestações barulhentas e emotivas. São nomes e temas importantes para uma compreensão de como se vivia a Vida Cristã, nesses séculos de ouro, que, em matéria de Liturgia e Catequese, experimentou a riquíssima realidade do Catecumenato. As delicadas discussões doutrinais, controvérsias e posturas de rigorismo são para nós, hoje, uma riqueza em todos os sentidos.

Enfim, a Patrística é a mais Bela Obra de Arte do Cristianismo, absolutamente admirável. Como é proveitoso voltar às Fontes das Escrituras, às Fontes dos Padres do Deserto e da Igreja, às Fontes dos primórdios da nossa Conversão. A Igreja não é uma realidade abstrata e indiferenciada. Ela é a lenta Encarnação do Mistério Evangélico, na Humanidade bem concreta, situada sempre, num lugar e num tempo concreto, onde o plano eterno, em Cristo, se torna História da Salvação.









Revista do





FALE CRITIQUE. OUVIDORIA DO TCE: 0800-281-1935