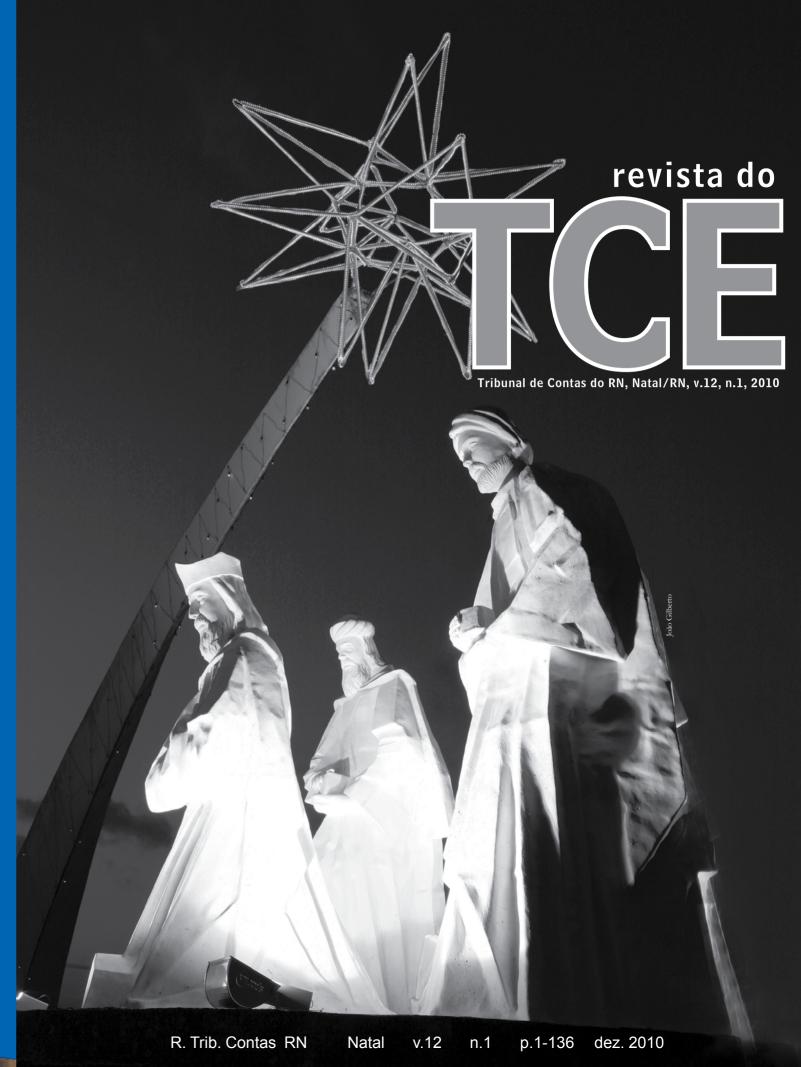


### REIS MAGOS

Capital do Rio Grande do Norte, Natal é simbolizada, desde o princípio da sua história, pela figura dos Reis Magos, três reis orientais que vieram adorar o filho de Deus, recém-nascido em Belém, localizando-o após seguir uma estrela cadente. De tradição religiosa, Belchior, Gaspar e Baltazar, estão representados no Pórtico dos 400 anos, monumento construído às margens da BR 101 dando boas-vindas a quem chega à cidade.

As imagens que ilustram esta edição da Revista do TCE, tendo os três Reis Magos e no alto uma estrela cadente, são de autoria de João Gilberto.







R349

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – v.12, n.1 (dez. 2010) – Natal: [s.n], 2010.

136 p.

Periodicidade anual.

1. Administração Pública. I. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

CDU 352





#### SÍNTESE ORGANIZACIONAL DO TCE

Conselheiros:

Presidente:

Maria Adélia de Arruda Sales Sousa

Vice-Presidente:

Valério Alfredo Mesquita

Presidente da 1ª. Câmara:

Paulo Roberto Chaves Alves

Presidente da 2ª. Câmara:

Tarcísio Costa

Corregedor-Geral:

Alcimar Torquato de Almeida

Getúlio Alves da Nóbrega Renato Costa Dias

Auditores:

Marco Antônio Morais R. Montenegro Cláudio José F. Emerenciano Secretário-Geral:

Carlos de Menezes Lira

Consultor-Geral:

Cláudio Dantas Marinho

Chefe de Gabinete da Presidência:

Laércio Segundo de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE (MPJTCE)

Procuradora-Geral:

Luciana Ribeiro Campos

Procuradores:

Carlos Roberto Galvão Barros Carlos Thompson da Costa Fernandes Luciano Silva Costa Ramos Othon Moreno de Medeiros Alves Ricart César Coelho dos Santos Thiago Martins Guterres

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Av. Getúlio Vargas, 690 – Petrópolis -Natal/RN CEP. 59.012-360 **Telefone:** (84) 3215-1961 **Fax:** 3215-1922 **Site:** www.tce.rn.gov.br **E-mail:** tce-ccs@rn.gov.br





Produzida pela Coordenadoria de Comunicação Social, o 12º número da Revista do TCE, publicação anual da Corte de Contas, com tiragem direcionada principalmente às Universidades públicas e privadas, serve como referência a consultas e pesquisas, bem como aos Tribunais Superiores do país, além de outras instituições do Nordeste e gestores do Rio Grande do Norte.

Consta ainda da edição um relatório resumido sobre as contas do governo do estado referente ao ano de 2009, além de trabalhos acadêmicos, jurisprudências, artigos, comentários e crônicas. Focalizamos, também, os agraciados com a Medalha do Mérito Governador Dinarte Mariz. Destacamos, ainda, a eleição do conselheiro Valério Mesquita para o biênio 2011/2012.

Na abertura, entrevista com a presidente Adélia Sales, que se despede da presidência do TCE, após concluir biênio para o qual fora eleita, salientando os principais legados da gestão. A conselheira ressaltou o apoio irrestrito e solidário dos seus pares, auditores, diretores e servidores da Casa, "sem os quais jamais teríamos obtido os objetivos alcançados", afirmou.

O Tribunal de Contas do Estado vem se modernizando ao longo da sua trajetória com a finalidade de corresponder aos anseios da sociedade civil, cada vez mais exigente na correta aplicação do dinheiro público. Na condição de zeloso guardião do erário, tem desempenhado papel relevante, assegurado pela Constituição da República.

O TCE mantém conduta transparente na missão que exerce para coibir abusos intoleráveis e nortear o comportamento ético dos gestores, pugnando pela decência na vida pública. Na ocasião, aproveitamos o ensejo e desejamos a todos um próspero e venturoso Ano Novo.

Natal, 28 de dezembro de 2010.

Os editores





Coordenador de Comunicação Social:

João Batista Machado

Edição:

Graciêma Maria Carneiro

Editor Adjunto: **Eugênio Parcelle** 

Produção:

Fátima Moraes Hiran Firmino Lopes

Revisão

João Maria de Lima

Projeto Gráfico e Diagramação: **Terceirize (84) 3211-5075** 

Fotografias:

Jorge Filho Moraes Neto

João Gilberto

Impressão:

Solução Gráfica - 3613-0616

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.





07 EDITORIAL

12 ENTREVISTA

20 ELEIÇÃO

23 CONDECORAÇÃO

35 CONTAS DO GOVERNO

43' CONSULTAS

53 ARTIGOS TÉCNICOS

121 ARTIGOS

135 MANHÃS DE NATAL

Revista do Tribunal de Contas do RN | Natal/RN | v. 12, n. 1 | p.10 | dez.2010





# Presidente Adélia Sales: sensação do dever cumprido



Agropecuária do RN – EMPARN. "Procurei corresponder à expectativa dos meus pares, de quem apoio e solidariedade nunca me faltaram. Assumimos compromissos para continuarmos o processo de modernização da Corte de Contas dotando-a de instrumentos indispensáveis ao desempenho da missão constitucional. Concluímos nosso mandato com a sensação do dever cumprido". A declaração é da conselheira-presidente Adélia Sales, ao término do biênio 2009/2010 para o qual fora eleita pela unanimidade do colegiado

Nesta entrevista à "Revista do TCE", ela destaca as principais realizações de sua gestão e a continuidade dos programas concebidos em administrações anteriores, que têm significativa importância no processo de modernização e eficiência do Tribunal de Contas como guardião do controle externo, correspondendo às expectativas da sociedade civil. Agradece, ainda, o apoio decisivo dos seus pares, auditores, diretores, coordenadores e servidores da Casa, que agiram com espírito público no desempenho das funções administrativas.

do Tribunal de Contas do Estado.

Natural de São José de Mipibu/RN, a conselheira Maria Adélia é bacharela em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), concluindo o curso em 1980. Ao longo de sua vida profissional, exerceu vários cargos públicos, entre os quais destacam-se: Coordenadora-Geral do Gabinete Civil do Governo do Estado; Diretora Administrativa e Diretora Presidente da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário – CIDA/RN; Diretora Administrativa e Financeira da Empresa de Pesquisa

Após ter exercido esses cargos, precisamente em 29 de março de 1983, foi nomeada pelo então governador Lavoisier Maia Sobrinho, para assumir o cargo efetivo de Auditora do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Nessa condição, exerceu, por diversas vezes, em caráter de substituição legal, as funções de Conselheira da mesma instituição, permanecendo no referido cargo de auditora até 25 de dezembro de 2006.

Em 26 de dezembro do mesmo ano, mediante critério de escolha de lista tríplice, foi nomeada para o cargo de conselheira do TCE, passando a ocupar a vaga constitucionalmente reservada a membro do quadro de auditores. Nomeada pela governadora Wilma de Faria, a conselheira Maria Adélia tornou-se a segunda mulher a ter assento na Corte de Contas, decorridos mais de 50 anos de sua criação.

A conselheira tem sua vida hoje inteiramente dedicada à missão institucional do órgão de controle externo a que pertence. Entende ela que o Tribunal de Contas é uma instituição indispensável ao controle e ao aperfeiçoamento da administração pública do país. Ressalta ainda que, em sua atuação como órgão fiscalizador, impõe-se exercer, em caráter preventivo, uma ação orientadora aos gestores públicos.

Durante o biênio à frente do TCE, foi eleita integrante da diretoria do Instituto Rui Barbosa (IRB), além de ter sido agraciada com o "Colar do Mérito Ministro José Maria Alckmin", outorgado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais.

#### **ENTREVISTA**



1. O Tribunal ingressou na era virtual. Diário eletrônico, processo eletrônico, memorando eletrônico e outros. Quais são os efeitos destas medidas modernizadoras com relação ao público-alvo interno e externo?

Os efeitos decorrentes dessa nova realidade são verdadeiramente impressionantes. Eles mudam toda a cultura organizacional, obrigam as pessoas a desenvolverem novos hábitos, buscando sempre agir de forma mais objetiva e eficiente. É um novo mundo. A tecnologia da informação se faz presente, cada vez mais, na vida das pessoas, tanto no plano das coisas de ordem estritamente particular quanto profissionalmente. O Tribunal de Contas não poderia, obviamente, ficar alheio a essas transformações que permeiam toda a sociedade. Investir, maciçamente, em tecnologia da informação é um imperativo ao qual os gestores públicos devem estar umbilicalmente vinculados, sob pena de não serem capazes de modernizar a gestão pública, com foco na geração de melhores resultados para o cidadão.



Informática é indispensável a modernização no TCE

No âmbito interno, a comunicação intersetorial se torna mais objetiva e direta, agilizando a adoção das providências necessárias ao bom funcionamento desta Corte de Contas. No tocante ao público externo, avanços importantes foram verificados,

como o envio de informações ao TCE-RN por meio da internet e a ampliação de ações educativas e orientadoras sob a responsabilidade da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira, com o desiderato de dotar os servidores dos órgãos jurisdicionados de conhecimentos mais específicos, relacionados com a execução da despesa pública. Além disso, é relevante mencionar a instituição do Diário Eletrônico, como meio de comunicação oficial dos atos administrativos e processuais deste Tribunal de Contas.

#### 2. O TCE resolveu atrair renovação e competência através de concurso público. Quais as vantagens advindas desta providência com relação aos gestores públicos?

Tal providência se reveste da maior importância não apenas para os gestores públicos mas também para toda a sociedade. Significa dizer que é um esforço desenvolvido pelo Tribunal de Contas no sentido de se adequar, cada vez mais, às necessidades e exigências da população como um todo, buscando, assim, atender às suas demandas com maior presteza e eficiência. Outras vantagens estão relacionadas com a melhoria da qualidade do Corpo Técnico, da orientação aos gestores públicos no que concerne ao enfrentamento das múltiplas e complexas situações com as quais se deparam, na realidade fática, no exercício da gestão de recursos públicos. Além disso, contribui decisivamente para a melhoria da cultura organizacional e do aprimoramento técnico dos servidores do próprio Tribunal de Contas, por meio da interação que se estabelece entre os que já integram o seu quadro de pessoal e aqueles que dele passam a fazer parte. Isso tem o condão de vivificar, mais e mais, a nossa Instituição, gerando maiores benefícios para a sociedade. Os gestores públicos também ganham com essa iniciativa, relativamente à qualificação dos servidores dos seus respectivos órgãos, haja vista que a Escola de Contas passa a contar com uma equipe de instrutores altamente capacitada.

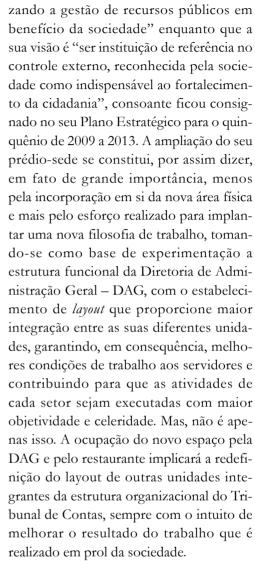
#### 3. A presidência concedeu recentemente reajuste aos servidores além do auxíliosaúde e alimentação. Esta é uma política de valorização funcional?

Trata-se, evidentemente, de uma iniciativa que se insere num conjunto de ações que, ao longo do tempo, vêm sendo implementadas com o fim específico de valorizar os servidores do Tribunal de Contas, proporcionando-lhes, em consequência, maior tranquilidade no seu dia a dia, seja do ponto de vista estritamente pessoal, seja sob o aspecto do seu desempenho funcional, no exercício da nobre missão de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Contudo, a preocupação com a valorização dos servidores vai mais além. Nesse sentido, gestões estão sendo desenvolvidas com o objetivo de contratar consultorias para tornar factível tanto o estabelecimento de uma política destinada à gestão de pessoas quanto a revisão do plano de cargos e vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas.

#### 4. Qual a importância da ampliação do prédio-sede por meio da construção de uma área de 235 m2, para onde serão transferidos o restaurante e os setores que integram a Diretoria de Administração Geral - DAG?

A missão deste Tribunal de Contas é "exer-

cer o controle externo, orientando e fiscalirealizado em prol da sociedade.





Ampliação do edifício-sede para oferecer melhor atendimento



#### 5. O que significa a disponibilização de informações dos jurisdicionados no site do TCE-RN na internet?

Representa mais um fator de integração do Tribunal de Contas com a sociedade, com foco na transparência que deve presidir as ações e a conduta dos gestores públicos. Trata-se, a bem dizer, de dar cumprimento às normas, sobre a espécie, que estão insculpidas na legislação atinente à gestão fiscal responsável.

# 6. O que representa, para a sociedade, a celebração de convênio com a Secretaria de Estado da Tributação, dentro do Programa Compra Legal?

Em geral, as pessoas estão acostumadas a ver o Tribunal de Contas como um órgão cuja responsabilidade está atenta, tão-somente, à fiscalização da aplicação de recursos públicos, ou seja, à execução da despesa pública. Trata-se, evidentemente, de uma visão distorcida do papel que efetivamente deve desempenhar uma Corte de Contas. A propósito, basta lembrar que a Constituição Federal se refere à fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional. Sendo assim, como corolário des-

se mandamento constitucional, depreendese que o controle da receita pública também integra o rol das atribuições cometidas aos Tribunais de Contas. A celebração de convênio com a Secretaria de Estado da Tributação, dentro do Programa Compra Legal, insere-se nesse contexto e terá por objetivo coibir a prática de operações ilícitas, com a utilização de documentos inidôneos, tendentes a sonegar o ICMS. É uma iniciativa das mais louváveis e que pode ter um grande alcance social, pois será diretamente responsável pelo aumento da receita pública. Se esse resultado for realmente aplicado para atender às necessidades da população, muitos benefícios serão gerados em prol da sociedade como um todo, assegurando aos cidadãos uma vida mais consentânea com os princípios da inclusão social e da dignidade da pessoa humana, gizados na Carta Política brasileira.

# 7. Qual o papel do Tribunal de Contas do Estado durante a construção das obras públicas destinadas à realização da Copa de 2014 em Natal?

O Tribunal de Contas desempenhará um papel importante ao ensejo da execução das obras



TCE fiscalizará todas as obras da Copa 2014 em Natal. Na foto, conselheiro Tarcísio Costa inspeciona as obras de terraplenagem onde será erguido o futuro estádio

atinentes à realização dos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014, consistente no controle concomitante das suas diferentes etapas. A propósito, cumpre mencionar que o Conselheiro Tarcísio Costa foi designado para ser o relator de todos os processos relativos ao desenvolvimento dessas obras, tendo sido constituída uma comissão de técnicos para prestar-lhe auxílio nesse mister, presidida por Jailson Tavares Pereira, diretor da Inspetoria de Controle Externo. Como se sabe, doze capitais brasileiras sediarão jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014, entre as quais se encontra Natal-RN, onde estão previstas quinze obras, sendo onze sob a responsabilidade da Prefeitura e quatro a cargo do governo do estado do Rio Grande do Norte. Ademais, é curial assinalar que, na primeira semana de outubro do corrente ano, esse trabalho de fiscalização foi iniciado por meio de uma visita aos locais onde as obras serão realizadas, com a participação de uma equipe formada por representantes do Governo do Estado/RN, deste Tribunal de Contas, do Ministério Público Especial, da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União no Estado do Rio Grande do Norte.

# 8. O que significa a celebração de convênio com o Sebrae-RN e o Governo do Estado tendo por objeto a disponibilização de informações, dos jurisdicionados, sobre aquisição de bens e contratação de serviços?

Representará mais um esforço deste Tribunal de Contas no sentido de estreitar o seu relacionamento com a sociedade, haja vista que a sua existência como órgão competente para exercer o controle e fiscalização das contas públicas somente se legitima enquanto ente capaz de contribuir - de maneira efetiva, eficiente e eficaz -, para o desenvolvimento regional e até nacional, nos termos preconizados na Constituição Federal. Nesse sentido, nada mais oportuno e pertinente do que disponibilizar essas informações dos jurisdicionados, sobre aquisição de bens e contratação de serviços, a quem tenha interesse em contratar com o poder público, em suas diferentes esferas de governo. Entendo e espero que essa iniciativa possa se constituir em referência importante, sobretudo para as microempresas e empresas de pequeno porte, vez que, com isso, passarão a contar com informações preciosas e detalhadas sobre os bens e serviços que regularmente são objeto de aquisição e contratação pelos órgãos públicos, o que, sem dúvida, servirá de balizamento para o adequado planejamento da sua atividade empresarial, com reflexos positivos para a sustentabilidade da atividade econômica no mercado interno.

# oeme, vez inforre os objergãos e baliito da lexos

# 9. Quais os objetivos alcançados com relação ao Planejamento Estratégico durante o biênio 2009-2010 e suas consequências para o futuro?

Durante o exercício de 2009, foram priorizados e executados dois objetivos estratégicos, ou seja, "atrair competências por meio de concurso público" e "ampliar ações educativas e orientadoras". Em 2010, além de se dar continuidade à ampliação dessas ações educativas e orientadoras, foram priorizados os seguintes objetivos estratégicos: otimizar a aplicação dos recursos com foco nos resultados, promover a capacitação técnica e gerencial dos servidores, aprimorar e padronizar processos de trabalho e instrumentos de controle, e modernizar as práticas de gestão de pessoas. A adoção do planejamento estratégico representa um grande desafio para o Tribunal de Contas, haja vista que exige, para a consecução dos objetivos delineados no plano estratégico, uma verdadeira



A equipe técnica do Planejamento Estratégico



mudança da cultura organizacional. Trata-se, pois, de um trabalho que vai demandar muito empenho e participação de todos os servidores da instituição. Os resultados já obtidos são bastante animadores, permitindo vislumbrar um futuro ainda mais auspicioso, seja na crescente qualificação do seu corpo técnico e no consequente aprimoramento dos métodos de trabalho por eles utilizados, seja no aumento da eficiência decorrente de todo esse processo de mudanças em beneficio da sociedade.

## 10. As metas propostas e executadas pelo PROMOEX corresponderam às expectativas da presidência do TCE-RN?

Inicialmente, é preciso contextualizar o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX. Devo dizer que se trata de iniciativa pioneira do Governo Federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e contrapartida dos Governos Estaduais. A partir de novas atribuições come-

promoex

tidas aos Tribunais de Contas, entre as quais ganharam maior relevo e expressividade aquelas estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, restou patente a necessidade de dotar as Cortes de Contas brasileiras de condições efetivas para exercerem, de modo mais eficiente e eficaz, o controle e fiscalização das contas públicas, em beneficio da sociedade. Desse esforço conjunto, com a participação do Governo Federal, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Tribunais de Contas, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRI-CON e Instituto Rui Barbosa - IRB, tornou-se realidade o PROMOEX. No caso do Rio Grande do Norte, o projeto vem sendo executado com a obtenção de resultados bastante alvissareiros para o Tribunal de Contas e a sociedade potiguar, destacando-se a aquisição de novos computadores, servidores de dados e outros equipamentos de informática, consolidação do funcionamento da Ouvidoria, qualificação de servidores - do próprio Tribunal de Contas e dos seus órgãos jurisdicionados -, por meio da participação em cursos, treinamentos,

Grupo técnico do Promoex em reunião de trabalho

congressos e seminários voltados para o aprimoramento da atividade de controle e fiscalização da aplicação de recursos públicos, a instauração de processos com vistas à contratação de consultoria com a finalidade de tornar possível a elaboração de uma política de gestão de pessoas e a revisão do plano de cargos e vencimentos dos servidores do TCE-RN, e as ações desenvolvidas para implantação do sistema de controle interno no âmbito dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte. É inegável, pois, que os resultados já alcançados com a execução do PROMOEX vêm atendendo, plenamente, às expectativas desta Corte de Contas. Frise-se, ainda, o magnífico trabalho realizado em parceria com o Tribunal de Contas da União e que culminou com a elaboração do Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte para o quinquênio 2009-2013.

#### PALAVRAS FINAIS

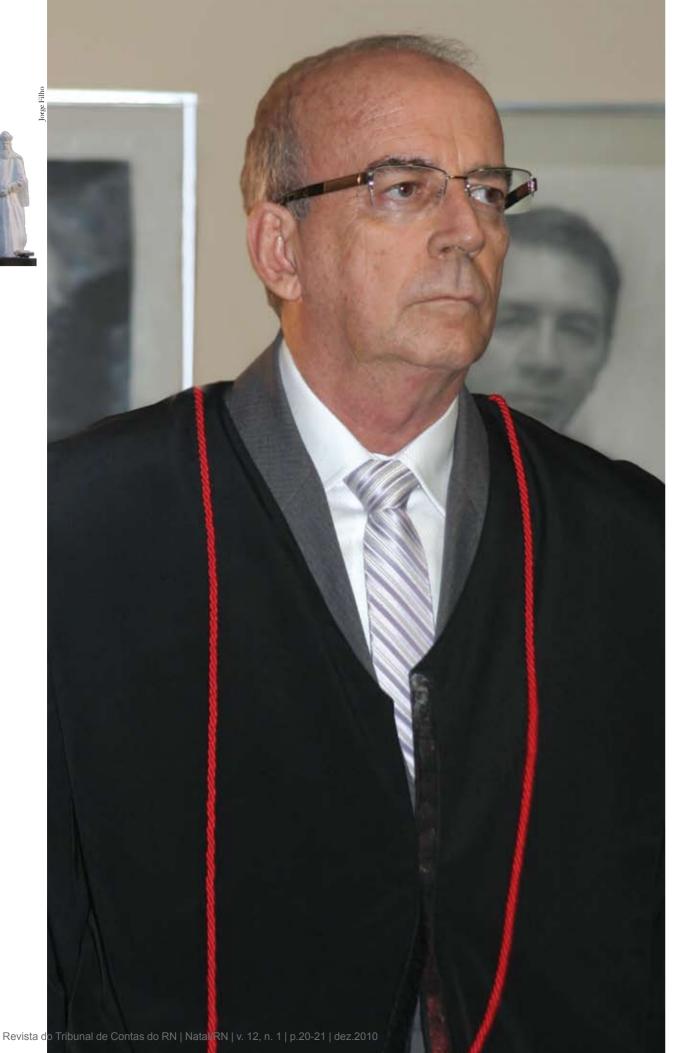
Na iminência de concluir a presente gestão, por dever de justiça, desejo expressar o meu sincero agradecimento a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram com o seu esforço e dedicação para o engrandecimento deste Tribunal de Contas. De modo especial, destaco e agradeço o apoio, sempre renovado, dos meus Pares, eminentes Conselheiros desta Corte de Contas. Com a mesma deferência, dirijome aos diretores, coordenadores e servidores que exercem o seu mister neste Órgão de controle externo, para agradecer-lhes a compreensão demonstrada durante o biênio 2009-2010 e, ao mesmo tempo, estimulá-los a continuar agindo com confiança no futuro, sempre com o pensamento voltado para bem servir à sociedade.











# Valério Alfredo Mesquita é eleito presidente do TCE para o biênio 2011/2012



O conselheiro Valério Mesquita é o novo presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, no biênio 2011/2012. A votação foi realizada dia 02/12 no plenário do TCE, e elegeu o conselheiro Getúlio Nóbrega como vice-presidente, além dos cargos de corregedor e componentes das duas Câmaras de Contas. Também houve eleição, pela primeira vez, para o cargo de diretor da Escola de Contas professor Severino Lopes, o conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves foi o eleito entre os indicados.

A atual presidente do TCE, conselheira Adélia Sales, foi eleita para o cargo de corregedora. E, para representantes da Primeira Câmara de Contas, os conselheiros Alcimar Torquato, Adélia Sales e Getúlio Nóbrega, sob a presidência do primeiro. Na Segunda Câmara, os eleitos foram Paulo Roberto Chaves Alves (eleito presidente), Tarcísio Costa e Renato Costa Dias.

A eleição teve como escrutinadora a representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, procuradora Luciana Ribeiro Campos. A transmissão de cargo será realizada dia 28 de dezembro.

#### **Perfil**

#### VALÉRIO ALFREDO MESQUITA

Nasceu na cidade de Macaíba. Filho de Alfredo Mesquita Filho e Nair de Andrade Mesquita. É bacharel em Direito formado pela UFRN. Desde cedo enveredou pelos caminhos da política. Foi prefeito de sua cidade, de 1973 a 1975, foi deputado estadual por quatro legislaturas. Valério Mesquita também tem estreitas ligações com a cultura potiguar. Presidiu a Fundação José Augusto, é membro efetivo da União Brasileira de Escritores, seção do Rio Grande do Norte, e honorário do Conselho Estadual de Cultura do Estado, do Instituto Histórico e Geográfico do RN, da Academia Norte-rio-grandense de Letras, cadeira n. 21 e da Academia Macaibense de Letras, cujo patrono é Augusto Severo. Atualmente é Conselheiro Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.





# CONDECORAÇÃO







# TCE homenageia personalidades com Medalha Governador Dinarte Mariz

Em sessão solene especial presidida pela presidente do TCE, conselheira Adélia Sales, o Tribunal de Contas do Estado homenageou no dia 26 de novembro último, com a Medalha do Mérito "Governador Dinarte Mariz", oito personalidades que deram relevante contribuição para o desenvolvimento do Estado nas áreas cultural, educacional, política ou técnico-científica.

Foram homenageadas as seguintes perso-

nalidades: professor Domingos Gomes de Lima; ministro Emmanoel Pereira; deputado Lavoisier Maia Sobrinho (representado por sua filha, deputada Márcia Maia); monsenhor Lucas Batista Neto; senhora Maria de Lourdes Diógenes Torquato; jornalista Vicente Alberto Serejo Gomes; desembargador Virgílio Fernandes de Macedo Júnior e o cardeal Eugênio de Araújo Sales (representado pelo seu irmão, Dom Heitor de Araújo Sales).



Falando em nome do TCE, o conselheiro Valério Mesquita fez um discurso humanitário, com citações literárias de grandes pensadores. "O homem pode e deve despertar dentro de si aquilo que o faz grande e permanente. Em todos os lugares do mundo, nas cidades cosmopolitas, nas aldeias mais esquecidas e perdidas de todos os rincões, o gênero humano reclama a zou, prosseguindo: "O passado se converte em presente para apontar e desvendar os caminhos

da sublimação da condição humana".

Representando os homenageados, o jornaressaltando as qualidades dos homenageados lista Vicente Serejo confessou, no seu discurso, que "O que nos faz sentir a vã e maravilhosa sensação de eternidade, sobretudo nos une como irmãos, é o afeto que essas medalhas simbolizam. Assim como oferecemos a esta Corte o ouro da nossa gratidão. Agora somos parte desta Casa. Personagens de sua história" restauração de valores éticos e morais", enfati- e finalizou, repetindo os versos de Olavo Bilac, quando disse "nunca morrer assim, num dia assim, de um sol assim".

#### **MEDALHA**

Instituída pela Resolução nº 004/2003 - TCE, a Medalha do Mérito representa uma homenagem ao ex-governador Dinarte Mariz, pelo fato de ter sido ini- Mariz - Tribunal de Contas do Estado do ciativa dele a criação do Tribunal de Contas do Estado, através da Lei nº 2.152, de 20 de novembro de 1957 e por ele ter dedicado a maior parte da sua vida à atividade política no Rio Grande do Norte, onde foi governador do Estado e senador da República.

O mérito consiste numa medalha cunhada em formato circular com 38 mm de diâmetro, e contornada com os dizeres "Medalha do Mérito Governador Dinarte Rio Grande do Norte", tendo ao centro o brasão do Estado, em alto relevo, com 22 mm de diâmetro, suspensa com fita de 34 mm de largura, trazendo ao centro uma lista vertical branca, ladeada por duas outras de cor azul, acompanhada de uma roseta e do respectivo diploma.







# Agraciados com o mérito

"Governador DINARTE MARIZ" – 2010



AS OITO PERSONALIDADES PRESENTES OU REPRESENTADAS, DURANTE A SOLENIDADE DE ENTREGA DA MEDALHA GOVERNADOR DINARTE MARIZ



Fotos: Jorge Filho

#### VIRGÍLIO FERNANDES DE MACÊDO JÚNIOR

– Nasceu em Natal/RN. Bacharelou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Concluiu o curso de Especialização em Direito Civil pela Universidade Federal do Ceará e fez Mestrado em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, além da Formação de Formadores de Magistrados pelo Centro de Estudos Judiciários de Lisboa, Portugal.

Exerceu ainda os cargos de Secretário da Corregedoria, da Procuradoria- Geral do Estado, órgão censor e fiscalizador da instituição; Assessor Jurídico da Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEM) e Chefe de Gabinete da Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Norte. Juiz de Direito em várias comarcas do interior e da capital, atualmente, é desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.





#### MARIA DE LOURDES DIÓGENES TORQUATO

– Nasceu em Pereiros/CE. Pertence às tradicionais famílias Diógenes e Torquato, da região Oeste, com militância na vida pública do Rio Grande do Norte, principalmente nos Poderes Legislativo e Executivo. Dona Lourdinha, como é conhecida, elegeu-se prefeita de São Miguel (1983 – 1988), quebrando uma hegemonia masculina.

Casada com o médico José Torquato (em memória), deputado estadual e três vezes prefeito daquele município, a homenageada ainda hoje exerce liderança política, graças ao trabalho assistencial desenvolvido nas três vezes em que foi primeira-dama. O filho, médico Galeno Torquato, é o atual prefeito da cidade, continuando a saga política da família.



#### VICENTE ALBERTO SEREJO GOMES

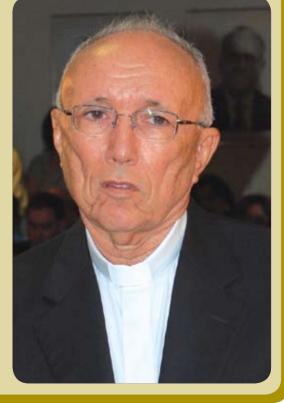
– Nasceu em Macau/RN e bacharelou-se em Jornalismo e Comunicação Social pela UFRN em 1976. Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, aprovado em concurso em 1978. Atualmente, ministra as disciplinas de Estilos Jornalísticos e Cultural e Realidade Brasileira, no Departamento de Comunicação Social - Centro de Ciências Humanas Letra e Artes.

Detém curso de Especialização em Telerradiojornalismo ministrado pelo Departamento de Comunicação Social do Centro de Ciências Humanas Letras e Artes da UFRN, no período de 16.04 a 20.07.1979. Publicou os livros de crônicas intitulados "Cena Urbana"; "Cartas da Redinha" e "Canção da Noite Lilás". Membro da Academia Norterio-grandense de Letras; do Conselho Estadual de Cultura e da Associação Brasileira de Bibliófilos. É colunista do vespertino "O Jornal de Hoje".



– Seridoense de Caicó/RN. Ordenouse padre em 26.09.1970. Foi promovido a monsenhor por outorga do Papa João Paulo II em 29.11.1991. Concluiu o Curso de Filosofia pela UFRN em 1988. Participante dos cursos de aperfeiçoamento e especialização: Intensivo de Teologia pelo Instituto de Teologia do Recife e de Cristologia e Eclesiologia do Instituto de Teologia Pastoral da Arquidiocese de Natal.

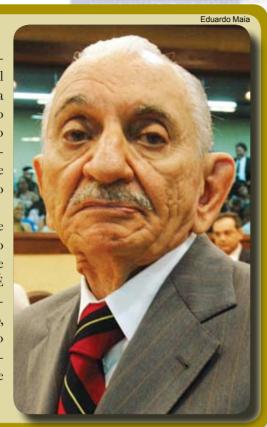
Participou, ainda, do 1º Corso Nazionale Sul Método Dell'Ovulazione Billings pela UniversitáCattolica Del S. Cuore de Roma; Curso de "La Bíblia em La Catequese" pelo Instituto Teológico Pastoral da América Latina e do Corso Annuele de Aggeiornamento Teológico Pastorale na Pontificia StudiorumUniversitáSalesiana de Roma. É detentor de títulos e medalhas de várias instituições públicas e privadas.



#### LAVOISIER MAIA SOBRINHO

– Nasceu em Catolé do Rocha/PB. Formou-se em Medicina pela Universidade Federal da Bahia. Foi Professor da UFRN e Diretor da Maternidade Escola Januário Cicco; Secretário de Saúde do Estado (1975-1978); Secretário do Interior e Justiça do RN (1976-1977); Presidente do Conselho Diretor do Fundo Estadual de Saúde/RN e Assessor para o Rio Grande do Norte do Ministério da Saúde (1984-1985).

Governador do Rio Grande do Norte (1979-1983); Senador (1987-1995); Deputado Federal (1999-2003) e (2003-2007). Atualmente exerce mandato de Deputado Estadual. É detentor de várias condecorações civis e militares, entre elas, Ordem do Mérito Aeronáutico, Ordem do Mérito Naval, Ordem do Mérito Militar, Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho, além de títulos de Cidadão Honorário de vários municípios do Rio Grande do Norte.



#### – Nasce relou-se er dade Fede Norte. Ex

#### **EMMANOEL PEREIRA**

– Nasceu em Natal/RN. Bacharelou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Exerceu os cargos de Oficial de Gabinete do Governo do Estado (1971); Chefe da Casa Civil da Prefeitura de Natal (1983); Consultor Jurídico da Câmara Municipal de Natal (1986) e Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado (1995).

Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2000; foi Vice-Presidente da Comissão de Relações Internacionais e Membro Consultor da Comissão de Direito Eleitoral. É Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) desde 30.12.2002.



#### EUGÊNIO SALES

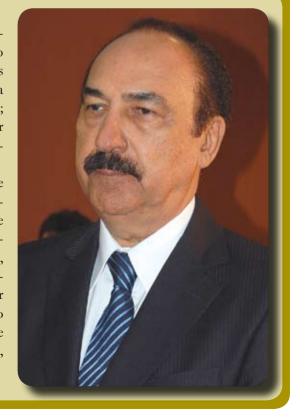
Nasceu em Acari/RN no ano de 1920.
Em 1936, ingressou no Seminário Menor de São Pedro, após o Curso de Humanidades. Cursou o Seminário Maior da Prainha, em Fortaleza, onde permaneceu até 1943.
Em novembro daquele ano, ordenou-se padre pelo Arcebispo de Natal, Dom Marcolino Dantas, quando celebrou a primeira missa, na Igreja de N. S. da Apresentação.

O Papa Pio XII o sagrou Bispo Auxiliar em 01.06.1954. Em seguida, Arcebispo de Natal e, posteriormente, Cardeal Primaz da Bahia. No dia 28.04.1969, o Papa Paulo VI nomeou Dom Eugênio Cardeal e, em 13.03.1971, fê-lo Arcebispo do Rio de Janeiro, função que exerceu até 25.07.2001. Atualmente, é Arcebispo resignatário. Criou o "Movimento de Natal", a educação pelo rádio. Acolheu perseguidos políticos no Palácio São Joaquim. Consolidou-se como um dos mais influentes cardeais do Brasil junto ao Vaticano.



– Nasceu em Macaíba/RN. Bacharelouse em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 1966. Exerceu os seguintes cargos na estrutura administrativa da UFRN: Secretário-Geral (1965-1968); Chefe de Gabinete (1968-1971); Pró-Reitor de Planejamento e Administração (1971-1975) e Reitor (1975-1979).

É detentor de cursos de atualização e especialização em Administração Universitária, na Universityof Houston (USA), e de Administração em Habitação no Centro Interamericano, em Bogotá/Colômbia, promovido pela OEA. Foi Superintendente, Diretor de Administração e Diretor Secretário-Geral do SERPRO, vinculado ao Ministério da Fazenda. Atualmente exerce atividades empresariais em Brasília, onde fixou residência.









# CONTAS DO GOVERNO







Getúlio Alves da Nóbrega CONSELHEIRO-RELATOR DAS CONTAS DO GOVERNO / 2009

# **Contas do Governo**

#### I - RELATÓRIO

- I.1 Cuidam os autos do exame das contas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, referentes ao exercício de 2009, encaminhadas pela Assembleia Legislativa na forma fixada no art. 64, inciso XVIII, da Constituição Estadual.
- I.2 Após recebimento pela Presidência desta Casa, e de acordo com o decidido na trigésima sessão ordinária, realizada em 27 de abril de 2010, fui designado relator do processo.
- I.3 Procurou-se, então, com o auxílio do corpo técnico que integrou a comissão constituída pela Portaria nº 072/2010-GP/TCE, exami-

nar os aspectos orçamentários, fiscais e patrimoniais das contas relativas ao exercício de 2009 do Governo Estadual.

I.4 Primeiramente, cumpre ressalvar que, adotando o mesmo procedimento da análise das contas ocorrida nos exercícios anteriores, foi respeitada a modificação determinada pelo Supremo Tribunal Federal, que, por intermédio de medida cautelar concedida em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, publicada no Diário da Justiça da União, edição de 21/08/2007, suspendeu a eficácia do caput do art. 56 e do art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



I.5 Com essa decisão, O Tribunal de Contas passa a emitir parecer prévio sobre as contas de governo, exclusivamente, para o Chefe do Poder Executivo, o que não impede, contudo, que proceda com a análise da gestão dos demais Poderes, inclusive em relação ao cumprimento das disposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

I.6 Para tanto, produziu-se um Relatório minucioso, cujo teor passa a integrar o presente voto, sobre as contas do Estado do Rio Grande do Norte, por meio do qual se apuraram as gestões orçamentária, financeira e patrimonial, bem como o atendimento às vinculações constitucionais e legais, notadamente no que concerne aos limites de despesa e atendimento aos percentuais mínimos de aplicação em educação (art. 212 da Constituição de 1988) e saúde (art. 77, inciso II, do ADCT) e limites de despesa com pessoal.

I.7 A Administração Indireta, igualmente, teve suas contas examinadas, em que pese ter sido analisado de forma mais resumida, diante das prestações de contas regulares a serem apresentadas no momento oportuno pelos correspondentes órgãos públicos.

I.8 A fim de permitir uma melhor visualização dos aspectos contábeis e financeiros, foram elaborados gráficos e tabelas, permitindo-se aferir a evolução histórica de diversos aspectos examinados.

I.9 Todo o exame, por sua vez, teve como balizas interpretativas, as Constituições Federal e Estadual vigentes, bem como as legislações de regência, notadamente, o plano plurianual (PPA) estabelecido pela Lei nº 9.059, de 25 de janeiro de 2008, posteriormente alterado pelas Leis nºs

SESSÃO PLENÁRIA ESPECIAL SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO/2009

9.064/08, 9.152/08, 9.153/08 e 9.180/09, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO - Lei Estadual nº 9.106, de 11 de julho de 2008), e Lei Orçamentária Anual (LOA - Lei Estadual nº 9.170, de 16 de fevereiro de 2010).

I.10 Sob o aspecto financeiro, acompanharamse as ações atinentes aos seguintes macro-objetivos estabelecidos no PPA: a) Melhoria da qualidade de vida e promoção da inclusão social; b) Dinamização das bases econômicas ambientalmente sustentáveis, com garantia de oferta de emprego; c) Modernização e melhoria da eficiência da administração pública estatal; d) Ampliação e modernização da infraestrutura socioeconômica do Estado; e e) Consolidação do processo de participação da sociedade nas decisões do Governo do Estado.

I.11 Em relação ao desvio e à margem de acerto anual por categoria econômica, verificou-se elevado percentual de eficiência em relação ao processo de orçamentação (95,6% do valor previsto), no que toca às receitas orçamentárias e correntes, a despeito da baixa taxa verificada em relação às receitas de capital (21,9% do valor previsto).

I.12 No que respeita às despesas, o somatório das despesas correntes executadas ultrapassou em R\$ 1.060.226,89 (0,1%) o montante da dotação orçamentária inicial constante da LOA. Referida dotação poderia ser suplementada, nos termos previstos nos artigos 40 a 46 da Lei 4320/64. Por outro lado, relativamente às despesas de capital, o Governo somente realizou pouco mais da metade do valor autorizado pelo Orçamento (mais precisamente, 51,70%).

I.13 A análise histórica permite concluir que há um crescente aumento da receita orçamentária, refletindo um crescimento médio de 10,25%, maior do que o exercício de 2009 (5,5%), ao passo que se verificou diminuição da receita de capital, se comparados os exercícios de 2008 e 2009.

I.14 Cotejando-se, por outro lado, as receitas e despesas orçamentárias, constata-se um superávit da ordem de 3% (três por cento), tudo a demonstrar a regularidade da gestão financeira.

I.15 Em relação à gestão patrimonial, merece destaque o crescimento nominal de 90,7% do saldo da Dívida Ativa do Estado em relação ao exercício de 2008, a despeito de a cobrança atender apenas a 0,14% desse total do saldo no exercício de 2009, merecendo registro que tal patamar situase, porém, em nível ligeiramente superior (6,75%)

ao previsto na LOA.

I.16 No que concerne à vinculação constitucional à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE, art. 212 da Constituição de 1988) o Governo Estadual atendeu ao comando constitucional, considerando que realizou 28,68% da Receita Resultante de Impostos, superior, portanto, ao percentual de 25% definido na Constituição.

I.17 Registrou-se, contudo, que 22,94% do gasto com MDE corresponde a perdas com o FUNDEB, ou seja, o valor de R\$ 264.038.988,13 não foi aplicado diretamente pelo Estado com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Tais recursos foram transferidos para o respectivo Fundo e rateado com outros entes da Federação brasileira. Tal aspecto, todavia, não comprometeu o atendimento ao preceito constitucional.

I.18 Do mesmo modo, as despesas próprias com saúde (art. 77, II, do ADCT) atingiram o percentual de 17,47 % em relação à Receita Líquida de Impostos, evidenciando o atendimento ao comando constitucional, que prevê a obrigação de aplicar nas ações e serviços públicos de saúde um percentual de, no mínimo, 12% (doze por cento) da sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais.

I.19 Na Administração Indireta, desponta a CAERN como sociedade de economia mista que merece especial atenção, notadamente diante de existência de crescente dívida de longo prazo em relação à estabilização do lucro líquido em relação ao período de análise.

I.20 No âmbito fiscal, observa-se que o Poder Executivo cumpriu com a meta descrita na LDO e, igualmente, no que toca ao atendimento da meta de Resultado Primário fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

I.21 Em relação às despesas com pessoal, contata-se que, no exercício financeiro de 2009, o ente extrapolou o limite máximo estabelecido para o Poder ou Órgão, em 0,92 pontos percentuais, de que trata o art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo alcançado concretamente o percentual de 60,92% em relação à Receita Corrente Líquida.

I.22 Em termos históricos, percebe-se uma tendência de crescimento, pelo que não se percebe melhora gradativa no comprometimento da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, a evidenciar a necessidade imperativa de adequação aos limites para dar dimensão concreta

ao que determina a LRF.

I.23 Diante dessas considerações, após detido exame das contas do Governo do Estado do exercício de 2009, foi possível extrair as seguintes conclusões:

1- As impropriedades pontuais verificadas não impedem a emissão do Parecer Prévio favorável à aprovação das referidas contas, exigindose, no entanto, o cumprimento das recomendações adiante especificadas;

2 – Consoante já ocorrera nos exercícios financeiros de 2005, 2006, 2007 e 2008 o Poder Executivo estadual continuou a enviar, com atraso, em 2009, as informações concernentes ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF), impondo-se, em consequência, a aplicação de multa ao agente político responsável pela mora, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, e da Resolução nº 012/2007 – TCE, de 27 de dezembro de 2007;

3 – Foram cumpridas as exigências constitucionais e legais atinentes às despesas com educação, saúde e pessoal;

4 – Com relação à despesa realizada com publicidade governamental, verifica-se que houve um aumento de 1,5%, em comparação com o exercício de 2008, totalizando o montante de R\$ 23.830.000,00 (vinte e três milhões, oitocentos e trinta mil reais). É oportuno destacar que esse valor foi maior do que valores despendidos, individualmente, com outras funções já analisadas neste relatório, tais como: comércio e serviços, habitação, trabalho, desporto e lazer, urbanismo, energia, ciência e tecnologia, organização agrária e saneamento;

5 - O saldo da Dívida Ativa cresceu nominalmente 90,7% em relação ao exercício anterior e a receita arrecadada proveniente de sua cobrança foi de apenas 0,14% (R\$ 6.423.351,86) do estoque apresentado no Balanço Patrimonial;

6 – O resultado primário foi de R\$ 205.062.670,83 (duzentos e cinco milhões, setenta e dois mil, seiscentos e setenta reais e oitenta e três centavos), que representa o valor que o ente conseguiu economizar visando ao pagamento do serviço da dívida, tendo o Poder Executivo estadual cumprido a meta





contida no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2009;

7 – Ao final do exercício de 2009, verificou-se um resultado nominal positivo de R\$ 34.921.046,98 (trinta e quatro milhões, novecentos e vinte e um mil, quarenta e seis reais e noventa e oito centavos), ficando esse valor dentro do limite fixado no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da ordem de R\$ 93.825.864,00 (noventa e três milhões oitocentos e vinte e cinco mil, oitocentos e sessenta e quatro reais);

8 – A despesa com pessoal atingiu, no exercício financeiro de 2009, o percentual de 60,92% da receita corrente líquida (RCL) do Estado, ultrapassando limite máximo de 60%, posicionandose acima do limite que obriga o Tribunal de Contas a emitir o alerta a que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal;

9 – Do montante de R\$ 7.528.034.000,00 (sete bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões e trinta e quatro mil reais) da receita prevista na Lei Orçamentária Anual, foi arrecadado o valor de R\$ 6.402.103.037,45 (seis bilhões quatrocentos e dois mil cento e três reais e quarenta e cinco centavos), correspondente ao percentual de 85,04%.

I.24 Diante das conclusões acima detalhadas, cumpre elencar as recomendações necessárias ao ajuste na conduta do gestor, possibilitando o aperfeiçoamento da gestão, com adoção das seguintes providências:

1 – Apresentar, de forma analítica, nas prestações de contas, os comparativos e demonstrativos com observância do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo a permitir um melhor acompanhamento da execução orçamentária;

2 – Aperfeiçoar o processo de emissão dos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e Relatório de Gestão Fiscal - RGF), quanto à completude e à consistência dos seus valores, bem como no tocante ao cumprimento dos prazos estabelecidos no referido diploma legal e em resoluções deste Tribunal de Contas;

3 - Apresentar, doravante, os Balanços e

Demonstrações Contábeis das empresas de economia mista do Estado do Rio Grande do Norte nos termos da Lei nº 6.404/76, com observância das alterações introduzidas pela Lei nº 11.638/07, e da Resolução nº 012/2007-TCE (na sua forma consolidada), ou de qualquer outro instrumento normativo que vier a regular os modos de composição, elaboração e organização das Sociedades Anônimas;

4 – Estruturar a prestação de contas de modo a permitir a pronta acessibilidade às suas diversas partes integrantes, com a adoção de numeração cronológica sistematizada (sumário);

5 – Reavaliar a despesa com publicidade governamental, uma vez que o gasto realizado no exercício de 2009 foi superior aos valores despendidos, de forma individualizada, com funções tais como: comércio e serviços, habitação, trabalho, desporto e lazer, urbanismo, energia, ciência e tecnologia, organização agrária e saneamento;

6 – Conferir a devida atenção e prioridade à cobrança da dívida ativa do Estado, em cumprimento ao disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

7 - Imperativo retorno do percentual da despesa com pessoal ao limite estabelecido na LRF, adotando as medidas do nível de prudência, e, se estas não forem suficientes, adotar as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal.

I.25 Em síntese, é o relatório.

#### PARECER PRÉVIO

Pela aprovação das contas anuais do governo do estado do Rio Grande do Norte relativas ao exercício de 2009.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTA-DO DO RIO GRANDE DO NORTE, reunido em sessão especial, no uso da atribuição que lhe confere o art. 53, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual nº 121/94, e considerando que as contas foram prestadas, tempestivamente, pela Excelentíssima Senhora governadora do Estado do Rio Grande do Norte, nos termos do art. 64, inciso XVIII, da Constituição Estadual;

Considerando que o Balanço Geral do Estado

expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e do Ministério Público;

Considerando que os resultados da análise a que foram submetidas as referidas contas, abrangendo os balanços gerais e demonstrativos dos orçamentos fiscal, da seguridade e de investimentos, encontram-se especificados no Relatório, parte integrante deste Parecer;

Considerando que as impropriedades verificadas, embora não impeçam a emissão do Parecer Prévio favorável à aprovação das contas, requerem a adoção das medidas indicadas nas conclusões e recomendações do mencionado relatório;

Considerando que a análise técnica sobre as referidas contas e a emissão do Parecer Prévio não interferem, nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade que acarrete prejuízo ao Erário, com fulcro no art. 53, inciso II, da Constituição Estadual;

Considerando que restou comprovado o cumprimento das exigências constitucionais e legais relativas às despesas com educação, saúde e pessoal;

Decide emitir Parecer Prévio favorável à aprovação das contas anuais do governo do Estado do Rio Grande do Norte, atinentes ao exercício financeiro de 2009, sob a gestão da Excelentíssima Senhora governadora Wilma Maria de Faria, submetendo-se à deliberação da augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte.

Sala das Sessões, Natal (RN), em 18 de outubro de 2010.

Conselheiro GETÚLIO ALVES DA NÓBREGA Relator

Conselheira MARIA ADÉLIA DE ARRUDA SALES SOUSA Presidente

Conselheiro VALÉRIO ALFREDO MESQUITA Vice-Presidente

Conselheiro ALCIMAR TORQUATO DE ALMEIDA

Conselheiro TARCÍSIO COSTA

Conselheiro PAULO ROBERTO CHAVES ALVES

Conselheiro RENATO COSTA DIAS

Fui presente:

CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado em exercício

II - VOTO

II.1 - Diante de todo o exposto, considerando-se todas as análises que constam do relatório de contas (anexo I), com as conclusões e recomendações ali contidas, VOTO pela aprovação das contas anuais do Governo do Estado, referentes ao exercício de 2009, apresentadas a este Tribunal de Contas por intermédio da Assembleia Legislativa, considerando-se o atendimento às disposições constantes da Constituição da República de 1988 e Constituição Estadual, bem como pelas demais disposições previstas na legislação de regência, emitindo, em razão disso, Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas anuais do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, que agora submeto à apreciação deste Plenário.

Natal (RN), 18 de outubro de 2010.

Conselheiro GETÚLIO ALVES DA NÓBREGA Relator







# CONSULTAS



# Esclarecimento ao gestor público

Ao longo do ano, o TCE recebe dezenas de solicitações de gestores com dúvidas sobre aspectos da administração pública à luz do direito. As questões são encaminhadas para a Consultoria Jurídica, que, juntamente com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, produz pareceres apresentados pela presidência em sessão plenária, na qual é dado o voto final sobre a matéria.

Os temas selecionados são recorrentes, e as decisões legitimadas pelo plenário devem servir de referência para outros jurisdicionados, com as mesmas questões, uma vez que têm caráter normativo em matéria abrangida pelo controle externo. Com a divulgação dessas consultas e decisões, o Tribunal Pleno busca contribuir para que os jurisdicionados adotem procedimentos corretos na gestão dos recursos públicos.

Nesta edição, abrimos espaço para a disseminação de dez consultas, selecionadas pela Consultoria Jurídica do TCE.





DECISÃO NO. 169/2010 - TC

EMENTA. CONSTITUCIONAL. ADMI-NISTRATIVO. LICITAÇÃO. MODALI-DADE, RECURSOS PÚBLICOS. PRA-ZO DE UTILIZAÇÃO. - A MODALIDA-DE DE LICITAÇÃO ESCOLHIDA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 22 DA LEI Nº 8.666/93) DEVE COMPATI-BILIZAR OS LIMITES DE UTILIZA-ÇÃO (ART. 23 DA LEI Nº 8.666/93) DEN-TRO DO LIMITE MÁXIMO DE VIGÊNCIA DOS CONTRATOS ADMI-NISTRATIVOS (ART. 57, II, DA LEI Nº 8.666/93. - NESSE SENTIDO, O PLA-NEJAMENTO ADMINISTRATIVO REVELA-SE MEDIDA NECESSÁRIA PARA SE EVITAR O RETRABALHO E, SOBRETUDO, DESPERDÍCIO DE RECURSOS PÚBLICOS.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar no sentido de admitir a consulta, conforme entendimento firmado pela Consultoria Jurídica desta Corte, e, no mérito, em consonância com os pareceres existentes nos autos, respondê-la nos seguintes termos: a) a modalidade de licitação escolhida pela Administração Pública (art. 22 da Lei nº 8.666/93) deve se compatibilizar com o limite de despesa (art. 23 da Lei nº 8.666/93) em relação ao prazo máximo de vigência dos contratos administrativos (60 meses - art. 57, II, da Lei nº 8.666/93) no caso de serviços de natureza continuada; b) para isso, o planejamento administrativo revela-se medida essencial, evitando-se retrabalho e, sobretudo, desperdício de recursos públicos.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador Carlos Thompson Costa Fernandes. Sala das Sessões, 26 de Outubro de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES
Conselheira Presidente
Teresa Cristina Rocha do Nascimento
Diretora da Secretaria das Sessões

**DECISÃO NO. 65/2010 - TC** 

EMENTA: CONSULTA. CONSTITU-CIONAL E ADMINISTRATIVO. DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO. PAGAMENTO NA DATA DE ANI-VERSÁRIO DE CADA SERVIDOR. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE PREVISÃO EM LEI.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, discordando do parecer proferido pela consultoria jurídica, que concluiu prejudicada a consulta, e concordando, em parte, com o emitido pela Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, divergindo no tocante ao pagamento de décimo terceiro salário de forma integral no mês do aniversário do servidor e acolhendo o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta, para respondê-la nos seguintes termos: a) é possível antecipar, para o mês do respectivo aniversário, parte do pagamento do décimo terceiro salário ao servidor público, desde que haja previsão legal a respeito, que deverá definir o percentual a ser pago de forma antecipada; b) acaso chegue ao fim o vínculo do servidor com a Administração, esta deve buscar o ressarcimento do valor pago além do devido, mediante instauração de processo administrativo.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Tarcísio Costa; Paulo Roberto Chaves Alves; Renato Costa Dias; Valério Alfredo Mesquita e a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a Procuradora-Geral Luciana Ribeiro Campos.

Sala das Sessões, 20 de Maio de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES Conselheira Presidente Teresa Cristina Rocha do Nascimento Diretora da Secretaria das Sessões

**DECISÃO NO. 138/2010 - TC** 

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CON-SULTA. ORGANIZAÇÕES DA SOCIE-DADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLI-CO - OSCIP. ESCOLHA DA ENTIDADE PARA REALIZAÇÃO DE TERMO DE PARCERIA. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PROCESSO SELETIVO. MÃO-DE-OBRA CONTRATADA PELA OSCIP. IMPOSSIBILIDADE DE SELEÇÃO OU UTILIZAÇÃO PELO PODER PÚBLICO. PAGAMENTO DE ENCARGOS TRIBUTÁRIOS, SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS. REGRA GERAL.

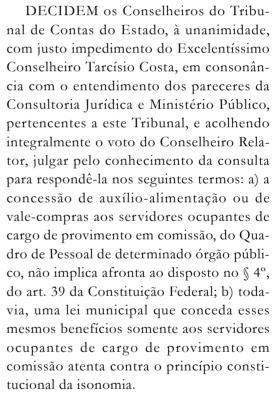
DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, e concordando, em parte, com os pareceres proferidos pela Consultoria Jurídica e pela Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta para respondê-la nos seguintes termos: a) é necessária a realização de processo seletivo objetivando a escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP para a celebração de termo de parceria; b) somente é admitida a celebração de termo de parceria com OSCIP, sem a realização de processo seletivo, se presente condição que inviabilize a execução do certame; c) a Administração Pública não poderá selecionar ou utilizar a mão-de-obra contratada pela OSCIP; d) o ordenamento jurídico vigente determina, como regra geral, o pagamento de tributos, encargos sociais e previdenciários, excetuando determinadas hipóteses, desde que cumpridos requisitos estabelecidos, devendo a pretendida isenção ser buscada junto ao órgão competente.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador em substituição legal Carlos Thompson Costa Fernandes.

Sala das Sessões, 02 de Setembro de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES Conselheira Presidente Teresa Cristina Rocha do Nascimento Diretora da Secretaria das Sessões **DECISÃO NO. 59/2010 - TC** 

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES. BENEFÍCIO DE CARÁTER INDENIZATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE AGRESSÃO AO ART. 39, § 4° DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO SOMENTE AOS SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM PROVIMENTO EM COMISSÃO.



Participaram do julgamento o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente em exercício Valério Alfredo Mesquita e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida; Getúlio Alves da Nóbrega; Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves; Renato Costa Dias e a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Procuradora-Geral Luciana Ribeiro Campos.

Sala das Sessões, 11 de Maio de 2010.

VALÉRIO ALFREDO MESQUITA Conselheiro Presidente em exercício Teresa Cristina Rocha do Nascimento Diretora da Secretaria das Sessões





**DECISÃO NO. 11/2010 - TC** 

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PRE-VIDENCIÁRIO. CONSULTA. CON-CESSÃO DE SALÁRIO-FAMÍLIA AOS MAGISTRADOS E SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO. BENEFÍCIO PREVISTO NO ART. 7°, INC. XII DA CF. ALTERAÇÃO DA CLIENTELA BENEFICIÁRIA. SERVIDOR DE BAI-XA RENDA. NORMA DE NATUREZA TRANSITÓRIA. APLICAÇÃO IME-DIATA DO ART. 13, DA EC Nº 20/94. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 308/2005. ART. 52. LIMITE REMU-NERATÓRIO. APLICABILIDADE **AOS SERVIDORES E MAGISTRADOS** DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTA-DO DO RIO GRANDE DO NORTE.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, discordando do parecer proferido pela Consultoria Jurídica e concordando com o parecer exarado pela Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta para respondê-la nos seguintes termos: a) Aplica-se aos servidores e magistrados do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte o limite da remuneração imposta pela LC nº 308/2005, para fins de direito à percepção do saláriofamília, o qual será devido nos valores determinados pelo referido diploma legal ao segurado que percebe remuneração.

Participaram do julgamento a Excelentíssividores públicos em decorrência de planos de ma Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita e a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procuradora-Geral Luciana Ribeiro Campos.

vidores públicos em decorrência de planos de cargos e salários, sem prejuízo da implementação de medidas previstas nos §§3° e 4° do art.169 da Constituição no caso de superação do limite de despesa previsto no art. 22 da LRF, na forma determinada pelo art. 23 da LRF; b) se o ente público encontrava-se abaita vo do limite de despesa quando da promulgação de lei concessiva de vantagem pecuniária

Sala das Sessões, 19 de Janeiro de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES Conselheira Presidente Teresa Cristina Rocha do Nascimento Diretora da Secretaria das Sessões **DECISÃO NO. 90/2010 - TC** 

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EQUILÍBRIO FISCAL. LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL. ALCANCE DA EXPRES-SÃO "DETERMINAÇÃO LEGAL" CONTIDA NO ART. 22 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. I -Mostra-se juridicamente possível o pagamento de verbas decorrentes de plano de cargos e salários, inclusas na cláusula "determinação legal", devendose adotar as medidas compensatórias de despesas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição, na hipótese de se ultrapassar o limite de despesa previsto no art. 22 da LRF; II - Mesmo na hipótese de o ente público se encontrar abaixo do limite legal de despesa quando da promulgação de lei que concede vantagens pecuniárias aos servidores públicos, é necessário adotar as medidas compensatórias previstas na Constituição caso o limite seja posteriormente superado.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, com justo impedimento do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, em consonância com o parecer da Consultoria Jurídica desta Corte, e acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar no sentido de responder a consulta nos seguintes termos: a) afigura-se possível o pagamento de vantagens pecuniárias aos servidores públicos em decorrência de planos de cargos e salários, sem prejuízo da implementação de medidas previstas nos §§3º e 4º do art.169 da Constituição no caso de superação do limite de despesa previsto no art. 22 da LRF, na forma determinada pelo art. 23 da LRF; b) se o ente público encontrava-se abaição de lei concessiva de vantagem pecuniária aos servidores, deve adotar medidas compensatórias previstas na Constituição no caso de posterior superação daquele limite legal.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Cláudio José Freire Emerenciano (em substituição legal), Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves (impedido), Valério Alfredo Mesquita e a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procuradora-Geral Luciana Ribeiro Campos.

Sala das Sessões, 30 de Junho de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES Conselheira Presidente Teresa Cristina Rocha do Nascimento Diretora da Secretaria das Sessões

**DECISÃO NO. 133/2010 - TC** 

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E DE SECRETÁRIO MUNICIPAL. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, concordando com os pareceres proferidos pela Consultoria Jurídica e pela Procuradoria-Geral do MPJTC, e acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta para respondê-la nos seguintes termos: Os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais somente podem ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita, e os Auditores Marco Antônio de Moraes Montenegro, Cláudio José Freire Emerenciano e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador-Geral, em substituição legal, Carlos Thompson Costa Fernandes.

Sala das Sessões, 31 de Agosto de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES Conselheira Presidente Teresa Cristina Rocha do Nascimento Diretora da Secretaria das Sessões **DECISÃO NO. 170/2010 - TC** 

EMENTA: CONSULTA. CONSTITU-CIONAL E ADMINISTRATIVO. CON-CESSÃO DE VERBA INDENIZATÓ-RIA. VEREADOR. PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. - NÃO AFRONTA A CONSTITUIÇÃO FEDE-RALA CONCESSÃO DE VERBA INDE-NIZATÓRIA A VEREADORES MUNI-CIPAIS, DESDE QUE SEJA UMA SITU-ACÃO PASSÍVEL DE RESSARCIMEN-TO, ESTEJA PREVISTA EM LEI, SEJAM **CUMPRIDOS OS REQUISITOS PARA A** SUA PERCEPÇÃO E QUE NÃO HAJA UMA DESVIRTUAÇÃO DE SUA NATU-REZA JURÍDICA. - NÃO É POSSÍVEL A CONCESSÃO DE VERBAS INDENI-ZATÓRIAS POR CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA OU IDENTIFI-CADA COMO VERBA DE GABINETE, ADMITINDO-SE A CONCESSÃO DE DIÁRIA PREVISTA EM LEI, RESER-VANDO-SE ESTA CORTE DE CONTAS OPORTUNAMENTE A AFERIR A LICITUDE DE OUTRAS VERBAS INDENIZATÓRIAS NÃO MENCIO-NADAS. - A COMPOSIÇÃO, ELABORA-ÇÃO E ORGANIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS E DE DEMONSTRATIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FIS-CAL, ASSIM COMO AS FORMAS E PRAZOS PARA SUA APRESENTAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS DEVEM OBEDECER À LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 121/94, O REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CON-TAS DO ESTADO E A RESOLUÇÃO Nº 012/2007-TCE.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, concordando integralmente com o parecer proferido pela Consultoria Jurídica e, em parte, com a manifestação ofertada pelo Ministério Público junto a este Tribunal, discordando apenas no tocante ao não conhecimento da consulta, e acolhendo o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta para respondê-la nos seguintes termos: a) Não afronta a Constituição Federal a concessão de verba indenizatória a vereadores municipais, desde que seja uma situação passível





de ressarcimento, esteja prevista em lei, sejam cumpridos os requisitos para a sua percepção e que não haja uma desvirtuação de sua natureza jurídica; b) não é possível a concessão de verbas indenizatórias por convocação extraordinária ou identificada como verba de gabinete, admitindose a concessão de diária prevista em lei, reservando-se esta Corte de Contas oportunamente a aferir a licitude de outras verbas indenizatórias não mencionadas; c) a composição, elaboração e organização das contas públicas e de demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como as formas e prazos para sua apresentação ao Tribunal de Contas devem obedecer à Lei Complementar Estadual nº 121/94, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado e a Resolução nº 012/2007-TCE.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador Carlos Thompson Costa Fernandes. Sala das Sessões, 26 de Outubro de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES
Conselheira Presidente
Teresa Cristina Rocha do Nascimento
Diretora da Secretaria das Sessões

**DECISÃO NO. 57/2010 - TC** 

EMENTA: CONSULTA. ADMINISTRA-TIVO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS DE CUSTEIO COM OS RECURSOS DO FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em consonância com o entendimento da Consultoria Jurídica, parecer do Ministério Público que atua junto a esta Corte de Contas e acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta para respondê-la nos seguintes termos: a) é possível a aplicação dos recursos depositados no Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor em despesas de custeio que visem ao

aperfeiçoamento da defesa do consumidor, identificadas em projetos de modernização, reestruturação e reestabelecimento das instalações dos órgãos de defesa, desde que previamente autorizadas pelo Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor; b) é obrigatória a prestação de contas ao Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte; c) a quantia de 5 (cinco) mil UFIR's de que pode dispor o Presidente do Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor não poderá ser utilizada para despesas usuais sem a prévia aprovação do Conselho, mas tão somente em despesas emergenciais, as quais deverão ser submetidas à aprovação do Conselho.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita e a Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procuradora-Geral Luciana Ribeiro Campos.

Sala das Sessões, 06 de Maio de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES Conselheira Presidente Sílvia Lindsay Pessoa de Assis Diretora da Secretaria das Sessões em substituição legal

**DECISÃO NO. 163/2010 - TC** 

EMENTA: CONSULTA. DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. FALTA DE APRECIAÇÃO TEMPESTIVA OU REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO.ENQUANTO NÃO FOR APROVADO O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, PODERÁ SER EXECUTADO O ORCAMENTO DO ANO ANTERIOR **OU DESPESAS CONTIDAS NO PRO-**JETO ENCAMINHADO AO PODER LEGISLATIVO, DESDE QUE PRE-VISTA A SOLUÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. -HAVENDO REJEIÇÃO PARCIAL OU TOTAL DA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, AS DESPESAS TERÃO QUE SER AUTORIZADAS CASO A CASO, NA FORMA DO ART. 166, \$8°, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. - O PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL SOMENTE PODERÁ SER REJEITADO QUANDO HOUVER EXTREMA DISTORÇÃO E INCONGRUÊNCIA, IMPOSSÍVEIS DE SEREM CONSERTADAS POR EMENDAS.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, concordando em parte com os pareceres proferidos pela Consultoria Jurídica e pela Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, e acolhendo integralmente o voto da Conselheira Relatora, julgar pelo conhecimento da consulta para respondê-la nos seguintes termos: a) O projeto da Lei Orçamentária Anual deverá ser apreciado até o fim da sessão legislativa, sem a qual não poderá a Câmara Municipal entrar em recesso; b) na excepcional situação de não ser o projeto da Lei Orçamentária Anual apreciado até o fim da sessão legislativa, não há impedimento à aprovação no exercício a que se referir; c) enquanto não for aprovado o

projeto da Lei Orçamentária Anual, poderá ser executado o orçamento do ano anterior ou despesas contidas no projeto encaminhado ao Poder Legislativo, desde que prevista a solução na Lei de Diretrizes Orçamentárias; d) havendo rejeição parcial ou total da proposta da Lei Orçamentária Anual, as despesas terão que ser autorizadas caso a caso, na forma do art. 166, §8°, da Constituição Federal; e) o projeto da Lei Orçamentária Anual somente poderá ser rejeitado quando houver extrema distorção e incongruência, impossíveis de serem consertadas por emendas.

Participaram do julgamento a Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente Maria Adélia Sales e os Conselheiros Alcimar Torquato de Almeida, Getúlio Alves da Nóbrega, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Valério Alfredo Mesquita e o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Procurador-Geral em substituição legal Carlos Thompson Costa Fernandes. Sala das Sessões, 19 de Outubro de 2010.

MARIA ADÉLIA SALES
Conselheira Presidente
Teresa Cristina Rocha do Nascimento
Diretora da Secretaria das Sessões







# ARTIGOS TÉCNICOS







Jailson Tavares Pereira ESPECIALISTA EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL PELA UFRN DIRETOR DA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO DO TCE

Diego Kirmay Costa Toscano GRADUANDO EM ESTATÍSTICA PELA UFRN ESTAGIÁRIO DO TCE

## Situação funcional

SITUAÇÃO FUNCIONAL: aspectos relevantes sobre a situação funcional dos municípios do Rio Grande do Norte, a partir das conclusões dos relatórios das inspeções realizadas no período 2007 - 2010.

O presente trabalho demonstra a situação funcional dos poderes executivos municipais do Rio Grande do Norte (Prefeituras Municipais), conforme as conclusões extraídas dos

relatórios produzidos pelo Corpo Técnico da Inspetoria de Controle Externo (ICE) do TCE/RN, nos trabalhos desenvolvidos entre fevereiro de 2007 e setembro de 2010.



O trabalho está assim organizado:

- a) Os pontos principais definidos pela Primeira Câmara de Contas visando a apuração da situação funcional das prefeituras municipais;
- b) A relação das Prefeituras municipais fiscalizadas no período 2007 - 2010;
- c) Apresentação de dados a partir das conclusões das equipes técnicas;
- d) Prefeituras municipais que ainda não tiveram suas situações funcionais fiscalizadas;
- e) Conclusão;

#### a) Os pontos principais definidos pela Primeira Câmara de Contas visando a apuração da situação funcional das prefeituras municipais.

A Inspetoria de Controle Externo realizou, conforme determinação de diversos acórdãos da Primeira Câmara de Contas, uma série de fiscalizações sobre as situações funcionais das prefeituras municipais.

Interessa, neste trabalho, fazer um levantamento sobre a realidade do Poder Executivo (Prefeitura), uma vez que a quantidade de funcionários públicos, a diversidade de cargos e funções e os valores despendidos com os servidores lotados nesse poder representam parcela significativa do retrato da situação funcional.

De acordo com a determinação da Primeira Câmara de Contas, são esses os pontos normalmente vistos quando da realização das inspeções especiais:

- 1) A elaboração de levantamento que aponte todos os cargos efetivos, em comissão, empregos públicos e funções de confiança criados em lei, juntando-se, por oportuno, aos autos as cópias dos diplomas legais e do ato que estabeleceu a lotação genérica de cada órgão;
- 2) A elaboração de um levantamento nominal e atualizado de todos os servidores ativos municipais (lotação específica), admitidos a qualquer título, especificando a forma de ingresso desses servidores e a data de admissão no serviço público, declinando, em cada caso, se são: a) estatutários ou celetistas; b) concursados ou não concursados; c) ocupantes de cargos efetivos ou comissionados ou contratado tempora-

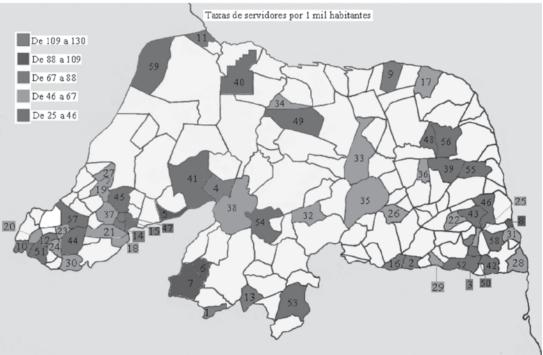
- riamente por excepcional interesse público, juntando-se aos autos os atos de nomeação e os contratos;
- 3) Esclarecimentos sobre a existência ou não de alguma outra pessoa física prestando serviços à Prefeitura sob qualquer outro título, que não as relacionadas de acordo com o item anterior;
- 4) A verificação da regularidade dos atos de admissão de todos os servidores relacionados nos itens anteriores;
- 5) A verificação do respeito aos direitos sociais constitucionais dos servidores insertos no § 3° do artigo 40 da Constituição da República, especialmente os direitos à percepção do salário mínimo, do 13° Salário, do Salário-Família e das Férias Anuais Remuneradas;
- 6) A verificação da realização ou não dos concursos públicos aos portadores de deficiência;
- 7) A verificação da realização ou não de concursos públicos para admissão de servidores no Município, bem como o respeito da ordem de classificação nas nomeações;
- 8) A verificação da regularidade dos contratos temporários eventualmente existentes, especialmente quanto à ocorrência efetiva dos pressupostos constitucionais e legais para a efetivação de tais contratações;
- 9) A verificação de que as funções de confiança estão sendo ocupadas por servidores públicos efetivos;
- 10) A verificação da prática de nepotismo, compreendido este como a ocupação de cargos comissionados e funções gratificadas por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até terceiro grau, inclusive, do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores, bem assim como a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público de pessoas físicas ou jurídicas cujos sócios ou empregos detenham os citados graus de parentesco com os agentes políticos listados, ou a contratação, nessas condições, e em casos excepcionais de dispensa e inexigibilidade de licitação, em afronta ao art. 37, caput, da Constituição Federal;

11) Quais os gestores responsáveis pelas irregularidades constatadas, mormente se considerarmos que algumas delas provavelmente foram perpetradas em épocas remotas.

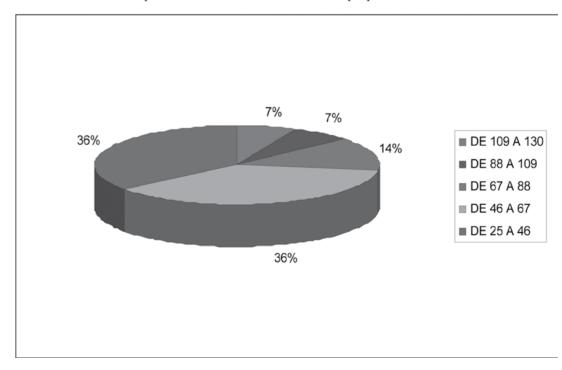
#### b) Relação dos poderes executivos municipais fiscalizados no período 2007 – 2010.

Para melhor visualização, demonstra-se por meio do mapa do Rio Grande do Norte, onde as equipes desempenharam os trabalhos de inspeções no período 2007 – 2010. O mapa demonstra, ainda, a quantidade de servidores por mil habitantes nesses municípios.





O gráfico abaixo demonstra que 72% dos municípios inspecionados apresentam quantidade máxima de até 67 servidores públicos lotados no Executivo Municipal para cada mil habitantes.





O quadro abaixo demonstra quais prefeituras municipais foram fiscalizadas no período 2007 -2010, apontando o número de habitantes conforme estimativa para 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a taxa de servidores para cada grupo de 1000 (mil) habitantes e o índice percentual de servidores.

Município	Habitantes	Taxa de servidores por	Índices de
	(IBGE)	um mil habitantes	servidores
1-Ipueira	2115	129,55	12,96%
2-Monte das Gameleiras	2449	127,40	12,74%
3-Passagem	2703	120,98	12,10%
4-Triunfo Potiguar	3327	117,22	11,72%
5-Messias Targino	3923	99,67	9,97%
6-Timbaúba dos Batistas	2380	99,64	9,66%
7-Serra Negra do Norte	7428	94,51	9,45%
8-Senador Georgino Avelino	3854	94,45	9,44%
9-São Bento do Norte	3658	81,47	8,15%
10- Venha Ver	3612	80,56	8,06%
11-Tibau	3937	80,26	8,03%
12-Riacho de Santana	4437	72,80	7,28%
13-Ouro Branco	5166	71,43	7,14%
14-Frutuoso Gomes	4468	68,49	6,85%
15-Lucrecia	3550	68,45	6,85%
16-Japi	5693	68,15	6,82%
17-São Miguel Touro	9240	63,64	6,36%
18-João Dias	2824	61,61	6,16%
19-Riacho da Cruz	3165	61,61	6,16%
20-Coronel João Pessoa	4993	61,29	6,13%
21-Antônio Martins	7245	60,32	6,03%
22-Lagoa Salgada	7749	60,01	6,00%
23-Rafael Fernandes	4797	59,20	5,92%
24-José da Penha	6177	58,77	5,88%
25-Jundiá	3663	58,70	5,87%
26-Sitio Novo	5471	57,58	5,76%
27-Itaú	5999	56,68	5,67%
28-Baia Formosa	8811	56,63	5,66%
29-Passe Fica	10954	52,77	5,28%
30-Tenente Ananias	9655	51,79	5,18%
31-Tibau do SUL	11707	51,25	5,13%
32-Lagoa Nova	13718	51,17	5,12%
33-Lajes	10865	50,99	5,10%
34-Alto dos Rodrigues	12045	50,06	5,01%
35-São Tomé	11501	48,95	4,90%
36-Santa Maria	4915	47,61	4,76%
37-Martins	8386	47,10	4,71%
38-Jucurutu	18069	46,54	
39-Ielmo Marinho	12189		4,65%
40-Serra do Mel		45,70	4,57%
	9627	44,98	4,50%
41-Campo Grande 42-Pedro Velho	9203 14118	44,66 44,41	4,47% 4,44%

43-Monte Alegre	21448	42,85	4,28%
44-Marcelino Vieira	8331	42,49	4,25%
45-Umarizal	10913	42,43	4,24%
46-São José do Mipibu	38404	42,24	4,22%
47-Almino Afonso	5071	42,00	4,20%
48-Poço Branco	12673	41,51	4,15%
49-Afonso Bezerra	10594	40,78	4,08%
50-Várzea	5475	40,55	4,05%
51-Luis Gomes	10144	39,24	3,92%
52-Santo Antônio	22071	38,15	3,81%
53-Parelhas	20676	38,02	3,80%
54-Florânia	8487	37,82	3,78%
55-São Gonçalo do Amarante	80737	36,85	3,68%
56-Taipu	12165	34,77	3,48%
57-Pau dos Ferros	27809	30,24	3,02%
58-Espírito Santo	10373	30,17	3,02%
59-Baraúna	24347	29,86	2,99%



Habitantes (IBGE) 2009: referem-se às estimativas das populações residentes nos municípios.

Taxa de servidores por um mil habitantes: corresponde ao número de Servidores divididos pela população estimada do município e multiplicado por mil.

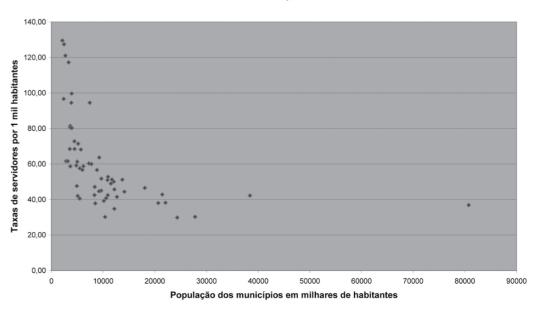
Índice de servidores: corresponde ao número de servidores dividido pela população estimada e multiplicado por cem.

#### GRÁFICO DE DISPERSÃO

habitantes dos municípios fiscalizados, há será demonstrado neste trabalho.

uma tendência de maior taxa de servidores Analisando-se a disposição dos pontos nessa municipalidade, ou seja, quanto menor apresentados no gráfico a seguir, verifica-se a população do município mais pessoas que a distribuição exponencial é a que dependem do poder executivo municipal melhor representa a realidade da situação para trabalhar, ainda que parte desse pessoal funcional dos municípios fiscalizados. lotado na Administração Pública municipal Observa-se que quanto menor o número de esteja em situação irregular, como adiante

#### Gráfico de Dispersão



#### c) A consolidação de dados a partir das conclusões das equipes técnicas.



#### IMPROPRIEDADES NORMALMENTE ENCONTRADAS

#### 1. ILEGALIDADES DIVERSAS E INEXISTÊNCIA DE PROCESSOS SELETIVOS

- 1.1 Existência de cargos comissionados sem amparo legal
- 1.2 Inexistência de processo seletivo para Agentes de Combate às Endemias e Agentes Comunitários de Saúde
- 1.3 Inexistência de Lei de criação de cargos e de funções públicas

#### 2. IMPROPRIEDADES ENCONTRADAS NOS CONCURSOS PÚBLICOS

- 2.1 Ausência/Impropriedade do processo licitatório para contratação de empresa realizadora de concurso público.
- 2.2 Vícios no Edital de Concurso
- 2.3 Problemas na convocação após a realização de Concurso
- 2.4 Reclassificações indevidas e lotações de servidores em desacordo com Concurso Público
- 2.5 Outras Impropriedades encontradas nos concursos.

#### 3. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

- 3.1 Contratos temporários com caráter de duração permanente
- 3.2 Contratos temporários em desacordo com a Lei
- 3.3 Contratos temporários com valor global acima do valor de dispensa de licitação
- 3.4 Outras Impropriedades encontradas nos serviços

#### 4. REMUNERAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO

- 4.1 servidores exercendo a mesma função com composição salarial diferente
- 4.2 Servidores recebendo salário abaixo do mínimo estabelecido
- 4.3 Acréscimos (vantagens indevidas) ou supressões de espécies remuneratórias em desacordo com a Lei.
- 4.4 Outras Impropriedades remuneratórias

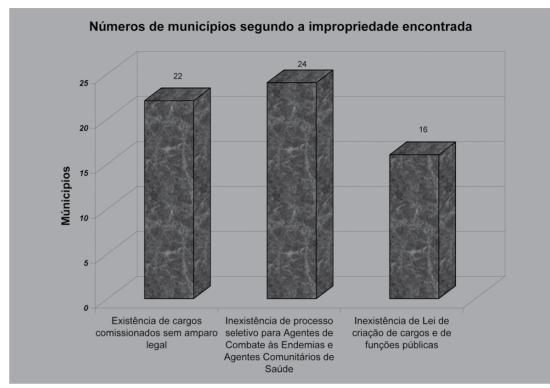
#### 5. CONTROLE DE PESSOAL

- 5.1 Acumulação de cargos sem amparo legal
- 5.2 Arquivo de pessoal com documentação inexistente/incompleta
- 5.3 Ausência de Portaria de nomeação de ocupantes de cargos comissionados
- 5.4 Impropriedades na cessão de funcionários
- 5.5 Controle de ponto inexistente/ineficiente
- 5.6 Pessoas não localizadas nos locais de trabalho durante as inspeções
- 5.7 Cargos e funções exercidos em número superior ao permitido em Lei

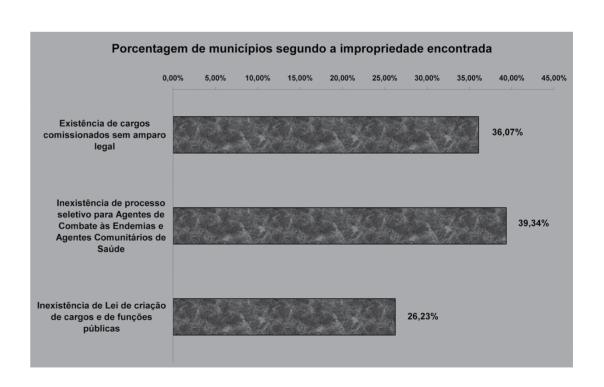
#### 6. NEPOSTISMO: presente em 52,46% das prefeituras fiscalizadas

A SITUAÇÃO
FUNCIONAL FOI
APURADA EM
35,52%
DAS PREFEITURAS ATÉ
SETEMBRO DE 2010

#### 1. ILEGALIDADES DIVERSAS E INEXISTÊNCIA DE PROCESSOS SELETIVOS

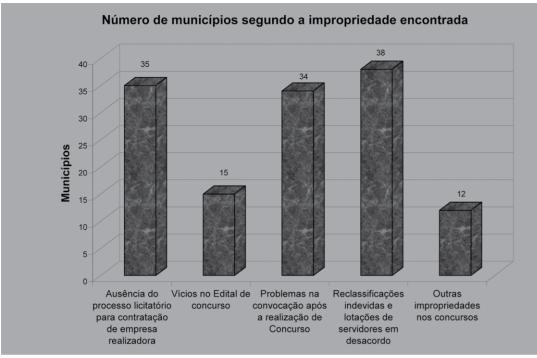


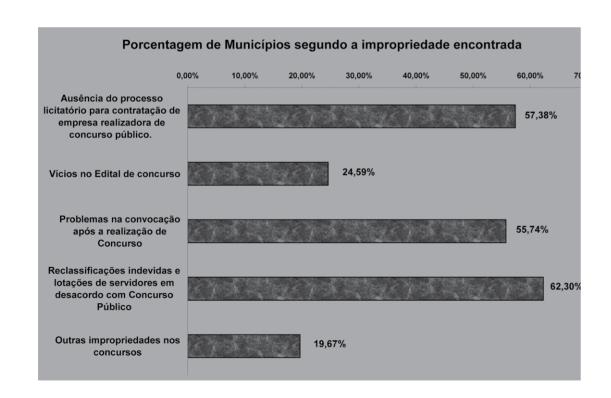




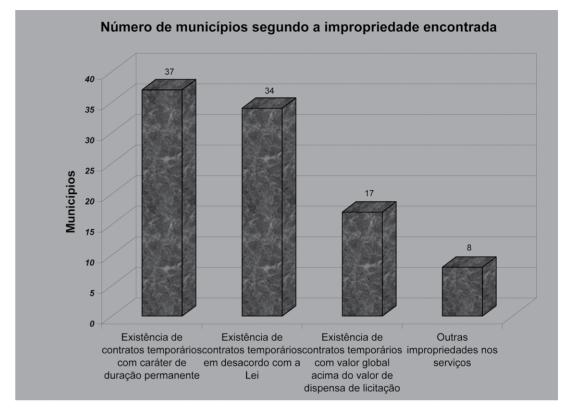
#### 2. IMPROPRIEDADES ENCONTRADAS NOS CONCURSOS PÚBLICOS



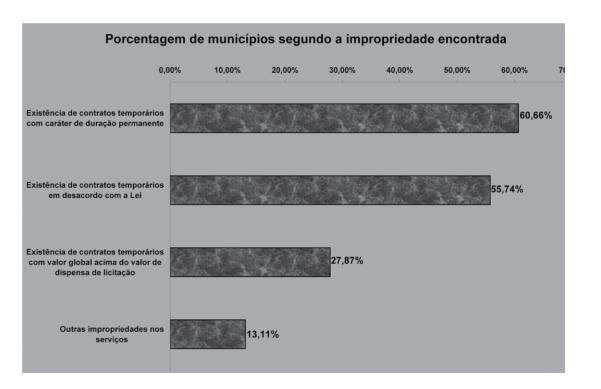




#### 3. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

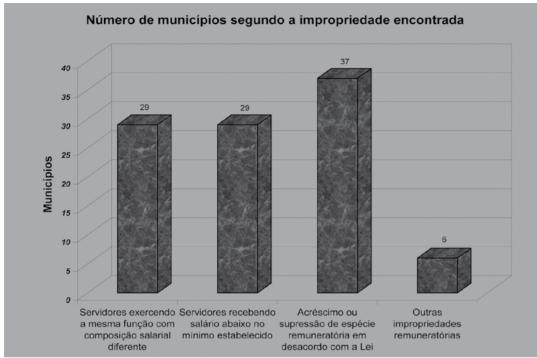


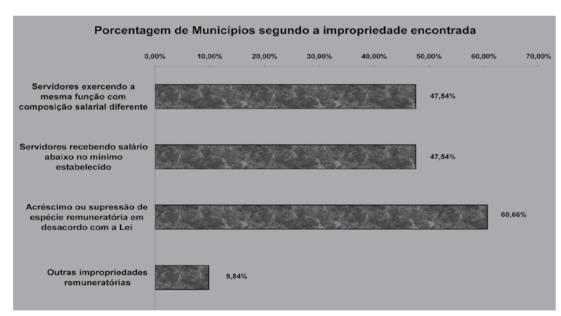




#### 4. REMUNERAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO

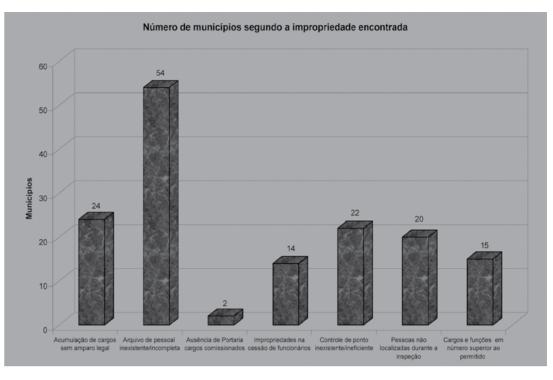




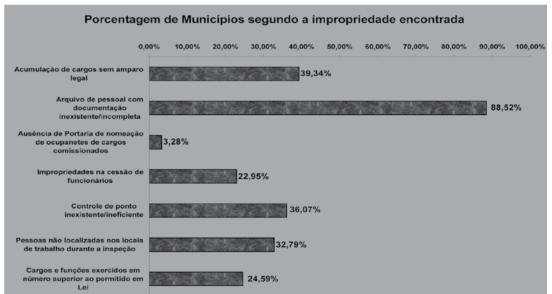


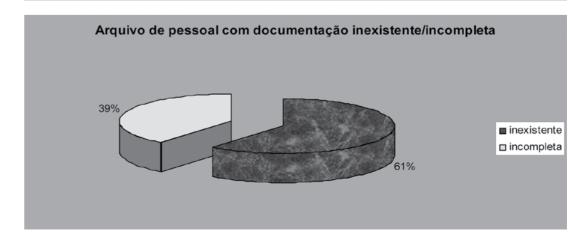


#### 5. CONTROLE DE PESSOAL











#### d) Prefeituras municipais que serão fiscalizadas, conforme acórdãos/decisões da Primeira Câmara de Contas

De acordo com levantamento realizado no último dia 17 de novembro, por meio do Sistema de Registros de Processos do TCE, eram contabilizados na Inspetoria de Controle Externo (ICE), 113 (cento e treze) processos concernentes às inspeções sobre situações funcionais que as equipes ainda deverão realizar fiscalizações, sendo 78 (setenta e oito) de Poderes Executivos, ou seja, de Prefeituras Municipais, e os demais, em número de 35 (trinta e cinco), de Poderes Legislativos municipais.

Destaque-se o importante trabalho realizado pela equipe técnica lotada na ICE, entre os quais destacamos:

- Aluísia de Almeida Rocha;
- Edvaldo da Silva Alves;
- Elda de Araújo Campos;
- George Câmara de Souza;
- Geormarque Nunes de França Júnior;
- José Monteiro Coelho Filho.
- Paulo César O. F. Lira.

#### e) Conclusão

Por todo o exposto, a Inspetoria de Controle Externo entende que a missão constitucional conferida aos Tribunais de Contas de também analisar a situação funcional dos seus jurisdicionados está, no atual momento, alcançando o seu objetivo. Ainda assim, por força da nova legislação que reorganizou a estrutura administrativa do TCE/RN, em especial o texto legal da Lei Complementar Estadual n° 411, de 08 de janeiro de 2010, que constitui a Diretoria de Despesa com Pessoal (DDP), reforça o entendimento da pre-

mente necessidade da implantação dessa diretoria. Assim é o texto da LCE nº 411/2010:

Art. 16 A Diretoria de despesa com Pessoal constitui órgão técnico de controle externo, dirigida por um diretor de Despesa com Pessoal, símbolo CC-2, subordinado à secretaria Geral, tem por finalidade a fiscalização da aplicação dos recursos com despesas de pessoal do quadro funcional da Administração Pública Estadual e Municipal, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder público, além de outras que lhe forem compatíveis em regulamento.

Parágrafo Único. A Diretoria de Despesa com Pessoal compõe-se das seguintes Coordenadorias, co atribuições definidas em regulamento:

I – Coordenadoria de Despesa com Pessoal do Poder Executivo, Poder judiciário, Poder Legislativo e Ministério Público estadual, dirigida por um Coordenador, símbolo CC-3; e II – Coordenadoria de Despesa com Pessoal da Administração Municipal, dirigida por um Coordenador, símbolo CC-3.

Assim, remeto o presente trabalho à elevada apreciação do Secretário Geral desta Corte de Contas, sugerindo o encaminhamento de cópia à presidência da Casa e posterior divulgação do material por meio da nossa Assessoria de Comunicação e agradecendo, ainda, o apoio irrestrito dessa Secretaria nas autorizações de viagens e deslocamentos no decorrer dos trabalhos.

Natal (RN), 18 de Novembro de 2010.





Luciana Ribeiro Campos
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

### TRIBUNAIS DE CONTAS e os novos rumos

Os Tribunais de Contas, grandes parceiros da sociedade brasileira na implementação dos direitos de cidadania, comemoraram, no dia 7 de novembro, o seu dia. Há 120 anos, o Governo Provisório da recém-proclamada República Brasileira, inspirado pelos valores democráticos, criou o primeiro Tribunal de Contas do Brasil, cuja função era a de examinar, revisar e julgar os atos concernentes à receita e despesas públicas. Assim, no dia 7 de

novembro de 1890, por iniciativa do Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi criado, através do Decreto nº 966-A, o Tribunal de Contas da União. Mas, somente em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa, foi instalado o referido Tribunal. Por isso, nessas datas se comemora o dia dos Tribunais de Contas.

O Tribunal de Contas da União foi idealiza-



do originariamente como um órgão jurisdicional, conforme se extrai do art. 4°, § 3° do citado Decreto n° 966-A e do regulamento 1.166, de 17 de dezembro de 1892, o qual conferia a decisão deste Tribunal caráter inapelável com força de sentença. Foi inicialmente concebido para controlar os gastos públicos a "posteriori".

Os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios seguiram à época este modelo. No Rio Grande do Norte, o Tribunal de Contas do Estado foi criado por iniciativa do Governador Dinarte de Medeiros Mariz, através da Lei 2.152 de 1957, sendo instalado em 1961.

Hoje, aperfeiçoado o sistema de controle externo com a Carta Republicana de 1988, os Tribunais de Contas passaram a realizar não apenas o controle de legalidade das receitas e dos gastos públicos mas também o controle da legitimidade, da eficiência e da economicidade.

Portanto, em uma grande celebração da democracia, os Tribunais de Contas, como olhos da sociedade, passaram a realizar, através de auditorias operacionais, um controle de legitimidade, de eficiência e de economicidade da ação financeira da União dos Estados e dos Municípios, buscando preliminarmente orientar as gestões públicas para que ajustem suas condutas no sentido de realizarem gastos públicos legítimos com qualidade superior e desempenho eficiente na equação custo/benefício. Não sendo atendidas as recomendações do Tribunal de Contas, estes atuarão repressivamente, de forma a impedir a má gestão, punindo os gestores responsáveis pelos danos e ilegalidades cometidas.

Assim, evoluiu o controle externo no sentido de avaliar os programas de governo e o rendimento das atividades de administração financeira dos entes da federação, através de uma análise de custo/benefício e de qualidade. Com isso, aproxima-se o modelo de controle externo brasileiro ao modelo belga, que é a síntese dos modelos francês e italiano. O modelo francês está fundado no princípio da confiança, autorizando-se os gestores a realizarem primeiro as despesas para somente depois aferir sua legalidade, ou seja, o julgamento dos gestores público se realiza a "posteriori". Já o modelo italiano se funda na prevenção, pois considera que o interesse público estará melhor protegido quando

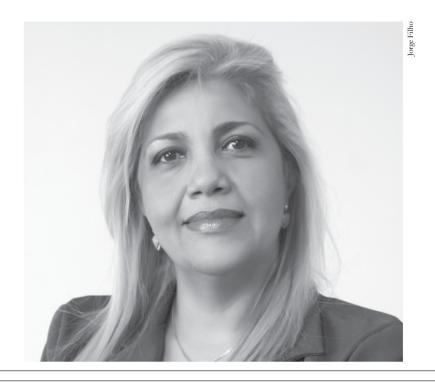
se impede que gastos públicos sejam realizados sem permissão do parlamento.

Por isso, o controle da eficiência do gasto público foi um grande avanço para o sistema de controle externo. Todavia, é preciso dar mais um passo para o aprimoramento do sistema de controle externo através da adoção de duas medidas, quais sejam, a unificação em um Código de Processo de Controle Externo dos vários ritos e processos que tramitam nas diversas Cortes de Contas e a autorização para que as decisões dos Tribunais de Contas, que já têm por força constitucional status de título executivo, sejam por eles executadas.

Essas duas medidas são necessárias para dar efetividade às decisões dos Tribunais de Contas. A primeira medida permitirá uma ampliação da participação cidadã nos processos que tramitam nas Cortes de Contas, já que a uniformização do processo no território nacional o torna acessível e garante uma melhoria no sistema do devido processo legal. A segunda medida conferirá efetividade às condenações em ressarcimento ao erário de danos provocados por maus gestores e à aplicação de multas, dando fim à cultura da impunidade. Deveras, no atual sistema, os Tribunais de Contas exercem o seu papel repressivo condenando os maus gestores, porém são impedidos de recomporem os cofres públicos lesados porque não detêm capacidade processual para executar em juízo suas decisões.

Contraditoriamente à lógica, hoje as condenações dos Tribunais de Contas são executadas pelas advocacias públicas dos próprios entes controlados, assim, muitas vezes, ditados por conveniências políticas, o dano ao erário não é recuperado, não sendo executadas as decisões das Cortes de Contas.

Vê-se, então, que o sistema de controle externo, nestes 120 anos de existência, já evoluiu e hoje conta com novos instrumentos para defesa da sociedade, tais como as auditorias operacionais e a permissão para se realizar o controle de eficiência, legitimidade e economicidade do gasto público. Porém, ainda, há espaço para aprimoramento do sistema de controle externo através da adoção de um Código de Processo de Controle Externo e da autorização para que os Tribunais de Contas executem suas decisões.





Maria Albanizia da Silva Carvalho
ESPECIALISTA EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL PELA UFRN
ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO DO TCE

Kelli Cristina Lira de França CONTADORA ESPECIALISTA EM PERÍCIA JUDICIAL E EXTRA-JUDICIAL

# O neoconstitucionalismo e a constitucionalização do direito privado

**RESUMO** 

Nos mais de vinte anos que já se passaram desde a promulgação da Constituição da República, uma verdadeira reviravolta ocorreu no âmbito jurídico. Na atualidade, poucos doutrinadores negam eficácia normativa ao texto constitucional ou deixam de reconhecer seu impacto sobre a regulação das relações privadas. Estudos de teoria geral do direito acerca da aplicação dos princípios constitucionais e da metodologia de sua ponderação foram determinantes para afastar, definitivamente, a concepção da Constituição como mera carta política. Com o advento do neoconstitucionalismo, os textos constitucionais definem princí-

pios relacionados a temas diversos. Cabe, portanto, ao aplicador do direito e aos seus intérpretes adaptar as leis aos novos fatos e à Constituição, a fim de que o direito acompanhe as relações sociais e suas constantes mutações. Dessa forma, o direito sempre estará, conforme as mudanças futuras, tornando-se atual e justo ao seu tempo. O presente trabalho, partindo de um estudo doutrinário a respeito do neoconstitucionalismo, visa demonstrar os efeitos dessa projeção axiológica especificamente sobre o direito privado.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Neoconstitucionalismo. Constitucionalização do Direito Privado.



#### 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe, em seu texto, inúmeros princípios e normas que limitaram a autonomia das relações privadas. Isso, somado à grande complexidade e ao enorme dinamismo com que se realizam as relações da sociedade atual, tem feito com que inúmeras relações de ordem privada sejam deslocadas do disciplinamento do Código Civil ganhando regulamentações específicas e supralegais.

Como consequência do neoconstitucionalismo, vemos uma profunda alteração em todos os ramos do direito: a constitucionalização do ordenamento jurídico. A constituição, sempre invocada pelas partes, seja qual for a área do litígio, tornou-se ubíqua.

O presente artigo visa, desta forma, apresentar esse novo disciplinamento das relações privadas influenciadas diretamente pelo texto constitucional. Para tanto, parte-se, primeiramente, para um breve histórico do desenvolvimento do Direito Civil a partir da Revolução Francesa, que é onde surgem com força as noções de individualismo e autonomia da vontade, culminando na criação de um Estado Liberal, até a sua gradual inserção no Direito Constitucional face às mudanças econômicas e sociais ocorridas ao longo do séc. XX.

A seguir, será apresentada uma análise em torno da constituição como sistema aberto de regras e princípios, ante a nova estrutura normativa que se apresenta como solução ao disciplinamento das relações sociais contemporâneas.

A pesquisa realizada teve caráter exclusivamente bibliográfico, a partir de obras de Direito Constitucional, de Teoria do Direito, da Teoria dos Direitos Fundamentais e de Processo Constitucional, iniciando-se com leituras gerais acerca do tema.

É essa, portanto, a proposta que se pretende desenvolver, dentro da objetividade que a matéria e a natureza do presente trabalho permitem.

#### 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

Os direitos fundamentais, tal como lhes concebe a doutrina e a jurisprudência constitucionais desenvolvidas na segunda metade do século XX, passaram a compor o centro de todos os ordenamentos jurídicos, como valores informativos e diretivos, figurando, segundo Robert Alexy, como normas de otimização da aplicação das regras jurídicas. (ALEXY, 1979, p. 252)

Marcelo Lima Guerra, citando Jorge Miranda, afirma que essa mudança de concepção do ordenamento jurídico em si mesmo, através do reconhecimento da superioridade hierárquica da Constituição e da existência de força normativa de seus princípios, consistiu num verdadeiro "giro copernicano", pois colocou os valores fundamentais como vetores e fundamento da atuação do Estado e dos indivíduos. (GUERRA; 2003, p. 82)

O reconhecimento dessa força normativa, a Nova Hermenêutica Constitucional e a expansão da jurisdição constitucional são os três elementos que, no entender de Luis Roberto Barroso, viabilizaram a constitucionalização do direito. (BARRO-SO; 2005, p. 211)

Mas o que se entende por "constitucionalização do direito" é ponto pacífico na doutrina de que a constitucionalização do direito é um processo, o qual vem se consolidando a partir da Segunda Guerra Mundial, quando, com a criação do Tribunal Constitucional da Alemanha, em 1949, e diante do reconhecimento da carga valorativa da Constituição, evidenciou-se o "giro copernicano" a que se referiu Jorge Miranda, citado por Marcelo Lima Guerra.

Com efeito, foi a partir daquele momento histórico que, para os países de tradição romano-germânica, surgiu um novo constitucionalismo. A ideia que, fundamenta, toda essa nova ordem jurídica parte do pressuposto, inafastável, de que a Dignidade da Pessoa Humana constitui o fundamento de todos os demais princípios constitucionais. Representa, no dizer de Glauco Barreira Magalhães Filho, o fundamento material da unidade axiológica da Constituição, harmonizando os demais direitos fundamentais. Vale a pena transcrever suas palavras:

A pessoa humana é o valor básico da Constituição, o Uno do qual provém os direitos fundamentais não por emanação metafísica, mas por desdobramento histórico, ou seja, pela conquista direta do homem. Só podemos compreender os direitos fundamentais mediante o retorno à idéia de dignidade da pessoa humana, pela regressão à origem (MAGALHÃES FILHO; 2002, p. 229).

Havendo colisão de direitos fundamentais em um caso concreto, deve-se referi-los à noção de dignidade da pessoa humana, pois nela todos os princípios encontrarão a sua harmonização prática, descobrindo-se uma solução que considera a existência de todos os direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que se procede a uma hierarquização entre

eles, em consonância com a compreensão social do que é mais relevante para se alcançar o fim coletivo e a dignificação da pessoa humana.

Expressa-se, assim, uma repersonificação e uma funcionalização do Direito Civil, à medida que a proclamação da Dignidade da Pessoa Humana, como vetor do sistema constitucional, rende primazia ao sujeito de direitos, visando a afastar o individualismo patrimonialista despersonalizado que dominara, por séculos, a doutrina civilista.

Luis Edson Fachim, tecendo comentários sobre essa circunstância, assim se pronunciou:

O caminho a percorrer é retomada e decolagem, uma viagem pedagógica pelo saber jurídico informado pelas premissas críticas e pelos novos perfis do Direito Civil. Conjugando a virada copernicana que recola papéis e funções do Código e da Constituição, reafirma a primazia da pessoa concreta, tomada em suas necessidades e aspirações, sobre a dimensão patrimonial, e sustenta, por meio da repersonalização, a inegável oportunidade do debate permanente entre os espaços público e privado. Ao assim proceder, estriba-se na funcionalização das titularidades para repensar paradigmas contemporâneos, e para introduzir questões de fundo que, associandoconteúdo e método no arco histórico, atravessam o evento unitário da codificação (EACHIM; 2002, p. 43).

Especificamente no Brasil, a noção de constitucionalização do direito, antes presente apenas em sede doutrinária, ganhou reforço com o advento da Constituição Federal de 1988, uma vez que traz, em seu bojo, tratamento jurídico de diversos institutos de direito infraconstitucional, como, por exemplo, usucapião, relações trabalhistas, responsabilidade civil, etc.

A inserção dessas matérias no bojo da Constituição, apesar de não caracterizar, tecnicamente, como se viu, constitucionalização do direito, é de enorme serventia, à medida que, sendo a Constituição o fundamento de validade último de todo o ordenamento jurídico, já traz em si a explicitação dos valores que guiarão a atividade do intérprete e do aplicador da norma infraconstitucional.

#### 3 A CONSTITUIÇÃO COMO SISTEMA ABERTO DE REGRAS E PRINCÍPIOS

A Constituição consiste em um documento solene de enunciação da vontade política e dos ideais filosóficos vigentes em um determinado tempo e de uma determinada comunidade, que se encon-

tram devidamente organizados no interior de um conjunto de normas jurídicas, correspondendo no centro gravitacional de toda estrutura do sistema jurídico. Ela representa o núcleo do sistema, a verdadeira haste de sustentação do ordenamento jurídico, conferindo-lhe toda estrutura e aptidão para regular os fenômenos da vida em sociedade.

Durante muito tempo se entendeu que a Constituição apenas deveria se restringir à regulação da dinâmica política e organizacional do Estado, deixando as relações privadas para serem reguladas pelo legislador civil. Dessa forma, o Estado liberal concebia a Constituição como um documento meramente programático, preocupando-se apenas com sua dinâmica organizacional.

Assim, caberia ao Código Civil a regulação das relações entre as pessoas no âmbito privado. No entanto, com o advento do Estado Social, a Constituição assume um novo papel de caráter interventor na dinâmica social, ou seja, o Estado deixa de ser mero espectador da sociedade para passar a reger as relações privadas entre indivíduos.

Neste sentido, Daniel Sarmento afirma que:

Com surgimento do Estado Social, multiplicou-se a intervenção do legislador no campo privado, assim como a edição de normas de ordem pública que limitavam a autonomia privada dos sujeitos de direito em prol dos interesses coletivos. A Constituição se projetou na ordem civil, disciplinando, a traços largos, a economia e o mercado e consagrando valores solidarísticos, além de direitos diretamente oponíveis aos atores privados, como os trabalhadores (SARMENTO; 2006, p. 49).

Dessa forma, a Constituição Social passa a reger a dinâmica das relações privadas, buscando não mais apenas garantir a eficácia das liberdades individuais do cidadão em face o Estado, mas visando também prevenir a escravização do homem pelo próprio homem através da intervenção no domínio econômico e social. Vale dizer, para efetiva concretização deste novo modelo de Estado e para prevenção das desigualdades que escravizam o homem, que seria necessária uma limitação da autonomia privada em prol dos interesses da sociedade.

Essa nova posição assumida pela Constituição ampliou inevitavelmente o centro gravitacional de suas normas, que primeiramente se direcionava apenas a restringir os contornos e os delineamentos da dinâmica estatal, para se imis-





cuir no âmbito privado. No entanto, houve grande resistência por parte da doutrina à noção de que a Constituição era uma norma jurídica suscetível de tutela em juízo.

Alguns setores da doutrina resistiram a este novo modelo de Constituição, afirmando que seus preceitos não possuiriam força normativa. Essa corrente sustentava a ideia de que somente possuiriam eficácia as normas da Constituição que estabelecessem a estrutura organizacional do Estado e as que garantissem os direitos civis e políticos.

Dessa forma, o pensamento desta corrente não atribuía um caráter vinculante a todo o conteúdo da Constituição, mas apenas àquela parte que definia a estrutura dos poderes do Estado e os direitos liberais e políticos, constituindo-se em normas meramente programáticas todo dispositivo que extrapolasse este âmbito. Daniel Sarmento acrescenta ainda que:

Tal doutrina, que dominou o Direito Constitucional durante boa parte do século XX, e que, apesar de anacronismo, ainda não foi definitivamente destronada, pelo seu enraizamento no imaginário dos operadores jurídicos, acabava neutralizando os avanços das constituições sociais e dos seus princípios e valores de justiça distributiva. Ela reconhecia plena eficácia jurídica à parte da Constituição que garantia o status quo, mas negava qualquer aplicabilidade às normas que impunham transformações e representavam risco para os interesses das classes hegemônicas. Tais normas tornavam-se dependentes do legislador ordinário, cuja inércia ou timidez frustrava as potencialidades transformadoras da Constituição, relegando-a a um papel meramente simbólico (SARMENTO; 2006, p. 52).

Instaura-se, então, uma verdadeira crise de efetividade das normas constitucionais, pois os textos que acenam para os novos rumos e os direitos sociais que visam operacionar mudanças efetivas e profundas na sociedade encontram graves obstáculos na resistência ideológica do mundo jurídico e também no fato de sua eficácia muitas vezes depender da utilização de recursos limitados por parte do Estado ou da elaboração cuidadosa de políticas públicas por parte de seus administradores.

Ferdinand Lassale, por seu conceito de constituição sociológica, negou qualquer eficácia ou valor à norma constitucional. Para ele, a Constituição seria uma mera "folha de papel", um documento destituído de qualquer tipo de normatividade. (LASSALE, 2000, p. 20)

Lassale afirma que a verdadeira constituição de uma sociedade está nos fatores reais de poder que regem as relações sociais, ou seja, a constituição real e efetiva consiste nos fatores reais de poder que determina cada sociedade. Assim, Dirley da Cunha Jr. afirma que "esses fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade consistem, segundo Lassalle, numa força ativa e eficaz que, por uma exigência da necessidade, informa todas as leis e instituições jurídicas vigente no país" (CUNHA JÚNIOR; 2008, p. 67). A Constituição, portanto, somente teria algum valor, se fosse capaz de refletir com absoluta fidelidade estas relações de poder e os fatores que determinam a sociedade.

No entanto, não se pode concordar com este posicionamento que pretende reduzir o valor do texto constitucional e lhe extirpar qualquer possibilidade de concretização, principalmente se levar em consideração um país de modernidade tardia como o Brasil. Nesse sentido, Konrad Hesse visando justamente combater esta posição anacrônica elabora seu pensamento sobre a força normativa do texto constitucional.

Não se pode, portanto, restringir a função da constituição para simplesmente refletir as relações de poder efetivamente existentes em uma comunidade política, pois isso consistiria em se negar todo o seu papel transformador da realidade social, no entanto, não se pode também enclausurar o direito constitucional aos meros sistemas lógico dedutivos, afastando-o de sua base de sustentação e adequação às relações da comunidade.

Dizendo de outro modo, a Constituição não serve apenas para refletir as reais e efetivas relações de poder de uma comunidade, e, muito menos, pode funcionar como realidade jurídica apartada dos fatos sociais.

A Constituição não é norma pura, afastada da realidade, não é indiferente aos fenômenos e às relações sociais, mas também não pode ser determinada exclusivamente por eles. Nesse sentido, Dirley da Cunha afirma que "a constituição deve ser considerada como uma "entidade viva", que interage com a situação histórica, com o desenvolvimento da sociedade, e só assim é que cumpre o seu papel regulador "(CUNHA JÚNIOR; 2008, p. 85).

Assim sendo, Hesse entende que uma Constituição que pretende possuir força normativa para

reger os fatos e as relações de uma comunidade, deve estar necessariamente em constante interação com esta realidade, dependendo fundamentalmente de sua integração e aceitação por esta comunidade. Assim, como já vem sendo dito neste trabalho, é inegável que a Constituição e a sua interpretação estão em constante relação com a realidade histórica de seu tempo. É exatamente neste sentido que Konrad Hesse afirma:

Essa pretensão de eficácia não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais. A pretensão de eficácia da norma jurídica somente será realizada se levar em conta estas condições. Há de ser, igualmente, contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas (HESSE; 1991, p. 14 e 15).

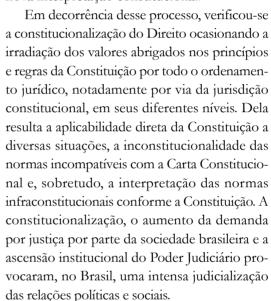
Nesse sentido, a Constituição deve ser considerada como uma estrutura aberta e flexível, que permite a sua conciliação com o desenvolvimento histórico e político da sociedade. Assim, a norma constitucional apresenta uma textura aberta possibilitando a sua constante conformação com a crescente complexidade do cenário político-social de determinada comunidade.

É necessário se ressaltar, no entanto, que a abertura das normas constitucionais implica a conclusão de que a Constituição não consiste num sistema logicamente fechado e alheio à dinâmica social, mas ela possibilita uma conformação do jogo e das relações de uma sociedade plural e complexa, devendo permitir um espaço aberto de atuação política da comunidade, proporcionando a direção e os valores almejados por um Estado Democrático de Direito. No dizer de Dirley da Cunha:

Em suma, para manter a sua força normativa e lograr realizar a sua pretensão de eficácia, a Constituição deve ser concebida como um sistema aberto de normas, que simultaneamente conforme e seja conformada pela realidade a que se dirige. E quando concebemos a Constituição como um sistema aberto de normas, estamos afirmando que as normas constitucionais devem efetivamente interagir com a realidade social (CUNHA JÙNIOR; 2008, p. 97).

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo desenvolveu-se na Europa, ao longo da segunda metade do século XX, e, no Brasil, após a Constituição de 1988. O ambiente filosófico em que floresceu foi o do pós-positivismo, tendo como principais mudanças de paradigma, no plano teórico, o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação constitucional.



Como se pode perceber, no estudo ora apresentado, há uma extensão dos valores que a Constituição confere à pessoa humana, permitindo que o Direito Brasileiro acompanhe a evolução das relações sociais.

Nessa nova sistemática do Direito, nota-se o fiel acatamento ao preceito constitucional. Não é mais possível, nem tampouco aceitável, que muitos princípios constitucionais ainda sejam encarados como a simples utopia de uma sociedade a que se visa chegar. Mais do que a mera projeção do mundo do "dever ser", a Constituição deve ser encarada como o principal instrumento na realização de seus próprios objetivos.

Portanto, frente ao neoconstitucionalismo e ao período de mudanças de estruturação jurídica em decorrência das inúmeras transformações pelas quais o Direito tem passado, torna-se imperativa a inafastabilidade da aplicação direta dos princípios constitucionais como elementos integradores do Ordenamento Jurídico Brasileiro.



#### **REFERÊNCIAS**

ALEXY, Robert. Teoria de los Derechos Fundamentales. Madrid: Centro de Estúdios Políticos e Constitucionales, 1979.

AMARAL, Francisco. Racionalidade e sistema no direito civil brasileiro, in Revista de Direito Civil-63. Rio de Janeiro, v.1-2, 1994.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista Opinião Jurídica. Ano III, nº 6 (2005.2). Fortaleza: Faculdade Christus, 2005, pp. 211/252.

BITTAR, Carlos Alberto. O Direito de Família e a Constituição de 1988. S. Paulo. Saraiva, 1989.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros. 2005

CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Editora Jus Podivm. Bahia.2008.

FACHIM, Luis Edson. Transformações do direito civil brasileiro contemporâneo. Diálogos sobre Direito Civil – Construindo a Racionalidade Contemporânea. Organ.: RAMOS, Carmem Lúcia Silveira et al. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 43

FARIAS, Cristiano Chaves de. Direito civil: parte geral. 5.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris 2006.

GUERRA, Marcelo Lima. Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil. São Paulo: RT, 2003, p. 82.

HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da constituição. 5.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2000.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Hermenêutica e a Unidade Axiológica da Constituição. 2. ed. Belo Hirizonte: Mandamentos, 2002, p. 229.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5 ed. São Paulo: RT. 1989. p. 108.

STOLZE, Pablo. Novo curso de direito civil, parte geral. 11 ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

TEPEDINO, Gustavo. Temas de direito civil. 4 ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.

Revista do Tribunal de Contas do RN | Natal/RN | v. 12, n. 1 | p.69-74 | dez.2010

\_\_\_\_\_. A Tutela Juridica da Filiação (Aspectos Constitucionais e Estatutários). Rio de Janeiro, Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. Problemas de direito civil constitucional. Novo curso de direito civil, parte geral. Rio de Janeiro: Renovar. 2008.





Maria da Conceição Silva do Amaral GRADUADA EM ADMINISTRAÇÃO E MARKETING PELA FARN TÉCNICA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DAS SESSÕES DO TCE

# UMA PROPOSTA PARA A MANUALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS INTERNOS - SECRETARIA DAS SESSÕES - TCE/RN.

# Padronização das rotinas administrativas com o uso efetivo da Tecnologia da Informação

#### 1 INTRODUÇÃO

A excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária à sociedade e ao cidadão na condição de usuários do serviço público, destinatários da ação decorrente do poder de Estado, além de serem mantenedores dos recursos públicos. Essa é a essência da "cultura de excelência" na gestão pública, papel indelegável da alta administração. Quanto ao cidadão, a excelência pressupõe participação ativa do estado e da sociedade

na formulação e execução de políticas públicas no controle do gasto público e na avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados.

Sempre considerando o interesse coletivo em detrimento do interesse particular, e com base nos princípios norteadores da administração pública, os gestores passam a reconhecer as funções do Estado num contexto globalizado, assim, faz-se necessário o uso de práticas gerenciais modernas que exigem novas competências, novas



estratégias administrativas, priorizando a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

O Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX tem o objetivo geral de fortalecer o sistema de controle externo, como instrumento de cidadania, além de surgir como uma grande oportunidade para o conjunto dos Tribunais de Contas brasileiros. No seu conteúdo de aperfeiçoamento e modernização dos TCs, prioriza a nova política de gestão de pessoas, a capacitação e os novos procedimentos e sistemas organizacionais, incluindo grandes investimentos em tecnologia de informática.

O TCE/RN adere ao PROMOEX desde sua implantação por reconhecer nesse programa oportunidades para novas práticas de gestão e também por implantar na organização as mudanças necessárias que possibilitam atender aos anseios e às novas exigências da sociedade.

A implementação do Planejamento Estratégico - processo mediante o qual a instituição estabeleceu sua identidade organizacional (Missão), analisou seu ambiente interno e externo, definiu o seu desejo como organização (Visão de Futuro), desdobrou diretrizes, e, por fim, iniciou os planos de ação e as metas mais adequadas - é fruto do PROMOEX e da participação dos servidores. Fundamentou-se, assim, a proposta da Manualização dos Procedimentos Internos – MPI, destinada às Secretarias das Sessões - TCE/RN.

O referido estudo objetiva evidenciar a importância da manualização e demonstrar como o uso efetivo da tecnologia da informação pode corroborar para o sucesso deste projeto, que visa além de disseminar as pertinentes informações, incutir na organização e nos servidores a busca permanente por melhoria na prestação dos serviços públicos através do TCE-RN.

#### 2 COMO NASCERAM A PROPOSTA E OS OBJETIVOS DA MANUALIZAÇÃO

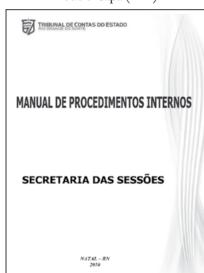
No primeiro Plano Estratégico do TCE-RN para o quinquênio 2009-2013, foram definidos 22 objetivos estratégicos, entre os quais, destacam-se: "Aprimorar e padronizar processos de trabalho e instrumentos de controle"; a ser realizado por meio de proposta de redesenho, padronização, manualização, normatização e informatização e "Ampliar o uso e a efetividade da tecnologia da

informação"; utilizando as ferramentas modernas da TI e as atuais técnicas de comunicação para agilizar os procedimentos de controle externo, melhorando a produtividade dos servidores e a efetividade do trabalho".

Dessa forma, em coerência com o planejamento da Instituição e com o intuito de padronizar as rotinas administrativas, de modo a resultar em otimização e eficiência das tarefas executadas pelos servidores envolvidos nos processos de trabalho das Secretarias das Sessões do TCE/RN, nasceu o trabalho concreto de Manualização dos Procedimentos Internos – (MPI).

O objetivo central da manualização é permitir que a reunião de informações dispostas de forma sistêmica, criteriosa e segmentada atue como instrumento facilitador do funcionamento da organização. Essa seria a finalidade ampla, a grande alternativa para aplicação de manuais na organização e a persistência em seu uso, a certeza de que, assim agindo, os executivos estarão dando à organização condições de manter uma dinâmica ágil e eficaz em suas rotinas administrativas nos seus mais variados aspectos.

Modelo Capa (MPI)



De acordo com Popper (1972, p. 17), "Os Manuais são documentos elaborados nas empresas com a finalidade de uniformizar os procedimentos que devem ser observados nas diversas áreas de atividades", sendo, portanto, um ótimo instrumento de racionalização de métodos, de aperfeiçoamento do sistema de comunicação, favorecendo a integração dos diversos subsistemas organizacionais, além de promover a obtenção de uma consistente garantia de qualidade.

#### 3 A METODOLOGIA UTILIZADA

Entende-se que a metodologia engloba todos os passos para a construção do trabalho investigativo, desde a escolha do procedimento para o levantamento dos dados até a categorização e análise desses dados coletados. (OLIVEIRA, 2003).

O estudo feito utilizou a revisão de literatura, calcada em pesquisas documentais e bibliográficas. Para tanto, buscou-se levantar dados, através da pesquisa teórico-conceitual, e refletir acerca dessa literatura, sintetizando-a. Tendo em vista as facilidades proporcionadas pelas Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação- NTIC's, ressaltase o uso da internet como fonte de informação.

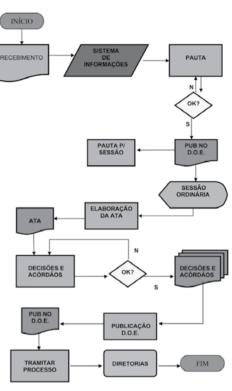
Entre as motivações recebidas, salienta-se, com destaque, o incentivo dado pela Professora Fátima Cristina de Lara M. Medeiros, Diretora Acadêmica da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do RN - FARN. Já no trabalho investigativo e nas sugestões quanto aos fluxos e rotinas, destaca-se a colaboração de todos os servidores lotados nas Secretarias das Sessões, sem o que não teríamos uma proposta realista e adequada às mudanças requeridas. Vale ressaltar, a efetiva participação da Direção, na pessoa de Teresa Cristina Rocha do Nascimento, que está sempre à frente de sua equipe, incentivando-a, motivando-a e propondo desafios a todos. Acrescenta-se que a metodologia utilizada para a elaboração do Manual de Procedimentos Internos (MPI) das Secretarias das Sessões ampliou a oportunidade de pesquisar, estudar e, especialmente, refletir sobre a nossa Instituição à luz da teoria e prática da Gestão da Qualidade, voltada à melhoria na prestação dos serviços públicos.

#### 4 REQUISITOS E FUNDAMENTOS BÁSICOS DO TRABALHO

A elaboração do fluxograma incluído na proposta de MPI foi o procedimento operacional básico. Teve início com o levantamento dos passos de cada tarefa, desde a operação inicial até a final, resultando na representação gráfica com a sequência de um determinado fluxo de trabalho, de forma analítica, distinguindo as operações, os responsáveis e/ou as unidades da organização envolvidas em todo o processo.

O fluxograma é o início da padronização e umas das primeiras tarefas dentro da metodologia da melhoria dos processos de trabalho. Trata-se de uma ferramenta de baixo custo, que oferece um alto impacto, já que analisa fluxos de trabalho e identificam oportunidades de aperfeiçoamento. Por permitir uma ampla visualização do processo, o fluxograma facilita a participação das pessoas na decisão de implantar qualquer modificação.

#### MODELO FLUXOGRAMA



Conforme OLIVEIRA (2001), "os fluxogramas procuram mostrar o modo pelo qual as coisas são feitas, não a maneira pela qual se diz aos funcionários que a façam", não o modo segundo o qual se idealiza que sejam feitas, mas a forma pela qual o Manual de normas e procedimentos orienta que sejam feitas, eles representam uma fotografia real de uma situação estudada.

#### 5 O USO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA OTIMIZAÇÃO DOS PROCESSOS

Em um momento de crescente e rápida evolução tecnológica, faz-se necessária a compreensão e o domínio da tecnologia da informação, para qualquer gestão, particularmente, para a qualidade da gestão pública.

"A importância da Tecnologia da Informação (TI) pressupõe a perpetuação das organizações públicas em função dos serviços prestados. Isso significa que, além de melhorias no ambiente interno da organização, pelo aumen-





to da eficácia organizacional (agilização de processos, da estrutura, da comunicação e a eliminação da burocracia), torna-se fundamental a viabilização do uso estratégico de TI, através de sistemas de informação bem planejados visando à melhoria contínua nos processos operacionais". (CRUZ, 1998)

Assim sendo, a gestão da TI na administração pública deve enxergar não apenas o contexto interno da organização que visa obter a eficácia organizacional, mas, principalmente, o ambiente externo que diferencia a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, contribuindo para uma atuação eficiente do poder público na área de atuação de sua competência.

Vale ressaltar a assistência técnica prestada pela Diretoria de Informática – DIN às Secretarias das Sessões, implementando novas ferramentas, proporcionando atualização e melhoria na execução das operações do setor, agregando valor as diversas práticas organizacionais.

#### 6 TRABALHO EM EQUIPE

As organizações precisam redescobrir a pessoa (no caso o servidor) considerando as diversidades, velocidade e inovações em que está envolvido o ser humano nos dias de hoje. Investir nas pessoas pode ser um diferencial, visto que são cada vez mais presentes, no ambiente competitivo, profissionais com diversas competências, entre elas, o espírito de equipe. As empresas que detêm os melhores talentos em seus quadros estão à frente dos seus concorrentes, afinal estamos na "Era do Conhecimento" e o maior diferencial competitivo é o capital intelectual.

"O sucesso das pessoas, por sua vez, depende cada vez mais de oportunidades para aprender e de um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento de suas potencialidades" (BRASIL, 1999, p.3).

O TCE/RN precisa se empenhar em desenvolver estratégias, com foco em habilidades de relacionamento, para seus gestores e servidores, afim de que seja ampliada a capacidade de trabalhar e formar equipes, para maior comprometimento e envolvimento com a gestão da própria missão do Tribunal.

Constata-se que, nas Secretarias das Sessões, existe uma equipe orientada e envolvida com os procedimentos administrativos, considerando a relevância das atividades inerentes a cada secretaria, de assessoria e organização das atividades plenárias, no entanto, também existem distorções e divergências como em todos os ambientes onde convivem pessoas.

Por isso, torna-se essencial aprender a trabalhar em equipe, maximizar o potencial de cada indivíduo, aprender a conviver com as diferenças e extrair o melhor da diversidade que existe dentro da organização e entender que, trabalhando em equipe, multiplicam-se as chances de superar limites.

#### **6 TRABALHO EM EQUIPE**

Vale ressaltar alguns aspectos decorrentes dos estudos e reflexões, durante a elaboração da Manualização dos Procedimentos Internos (MPI) para as Secretarias das Sessões do TCE/RN.

- Para que alcance o propósito de "ser instituição de referência no controle externo, reconhecida pela sociedade como indispensável ao fortalecimento da cidadania" (conforme Planejamento Estratégico), o TCE/RN necessita avançar muito nas ações de qualificação e modernização que já estão em curso;
- O sucesso da organização depende da execução das políticas de gestão de pesso-as voltadas para a capacitação, conhecimento e habilidades, o estimulo à criatividade e motivação da sua força de trabalho, ou seja, promover desenvolvimento de suas potencialidades;
- O novo desenho proposto à organização, a padronização de rotinas administrativas com o uso efetivo da Tecnologia da informação, é fundamental para a celeridade nos processos. Daí a necessidade de um alicerce de conhecimento para o quadro de servidores, com ênfase na utilização das ferramentas tecnológicas colocadas à disposição da Instituição pela Diretoria de informática;

Ao elaborar a proposta do Manual de Procedimentos Internos, verificou-se que o uso efetivo da Tecnologia da Informação torna-se essencial para contínuas melhorias e aperfeiçoamento do referido trabalho, constata-se isso através da sugestão já colocada pela direção da DIN, na pessoa de Paulo Melo, o qual sugere que a sequência dos procedimentos operacionais constantes no Manual seja "convertida" em "vídeo-aula". Essa forma de mídia, além de agregar valor à padronização, torna

mais célere, dinâmico e eficaz todo trâmite processual presente nas secretarias. Por fim, o que se espera realmente é contribuir, oferecendo a oportunidade para que a implantação do MPI seja concretizada, possibilitando melhores práticas opera-

cionais no âmbito do TCE/RN.

O trabalho teve o apoio e assistência do Escritório de Planejamento e Gestão (EPG), Diretoria de Informática (DIN) e Escola de Contas - TCE/RN.



#### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luis César G. de.organização, sistemas e métodos e as modernas ferramentas de gestão organizacional: arquitetura, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia/Luiz César de Araújo –São Paulo: Atlas, 2001.

ALMEIDA, M. I. R. Manual de planejamento estratégico. São Paulo: Atlas, 2003.

BENDALY, Leslie. Organização 2000.novos caminhos para empresas e equipes em uma economia globalizada/ Leslie Bendaly; tradução; Bernadete Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. BRITO, Mozar José de; ANTONIALLI, Luiz Marcelo; SANTOS, Antônio Carlos dos. Tecnologia da informação e processo produtivo de gestão em uma organização cooperativa: um enfoque estratégico. Rev. adm. contemp. vol.1 no.3 Curitiba Sept./Dec. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65551997000300005&script=sci\_arttext> Acesso em: 07 out. 2010.

CRUZ, Tadeu. Sistemas, Organização e Métodos: estudo integrado das novas tecnologias da informação/Tadeu Cruz – São Paulo: Atlas, 1998.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

PALVARINI, Bruno Carvalho. O programa Gespública e um modelo de gestão para o Brasil. 2009. Disponível em: <a href="https://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-04-26.8678882873/o\_programa\_gespublica\_e\_um\_modelo\_de\_gestao\_para\_o\_brasil.....pdf">https://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-04-26.8678882873/o\_programa\_gespublica\_e\_um\_modelo\_de\_gestao\_para\_o\_brasil.....pdf</a>>. Acesso em 06 out. 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática á gerencial. In L.C. Bresser Pereira e P. Spink. (orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

POPPER, Rudolf. A elaboração de manuais na empresa. São Paulo. Pioneira, 1972.

VERGARA, Sylvia Constant. Gestão de pessoas. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2009.





Daniel Melo de Lacerda PÓS-GRADUADO EM DIREITO E PROCESSO TRIBUTÁRIO PELA UNP ASSESSOR DE GABINETE DO TCE

# A importância do controle preventivo e a imprescindibilidade da transparência da gestão fiscal

#### 1 INTRODUCÃO

Apesar de ter somente sido aprofundado na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Federal de nº 8.666/93, o instituto da licitação já havia sido tratado originariamente nas Ordenações Filipinas, datadas de 1592 e na legislação brasileira desde os tempos do Império, quando se editou Lei (sem nº), de 29 de agosto de 1828. No seu art. 5º determinava: "Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente

será a sua construção oferecida a Empresários por via de Editais Públicos, e, havendo concorrentes, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens".<sup>1</sup>

Estando a legislação sobre normas gerais de licitação em vigor há 17 (dezessete) anos e já modificada diversas vezes – sem, porém, a devida alteração visando ao aprimoramento do controle dos gastos públicos –, sabe-se que a sua atualização a cada dia se torna mais latente, de forma a

impor regras e penas mais rígidas aos gestores de recursos públicos e de evitar dano ao erário.

O aperfeiçoamento do sistema de fiscalização de gastos públicos – dentro do qual estão inseridas as atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas Pátrios – deve, antes de tudo, tentar prevenir a incorreta utilização do dinheiro público na sua origem, ou seja, antes do seu empenho, dada a dificuldade posterior de reaver gasto indevido ou desviado, que, certamente, desaguará em execuções fiscais infrutíferas no Poder Judiciário e em ações de improbidade administrativa de onde não se resultará a efetiva restituição de valores ao erário, muito embora assim determine a legislação específica. <sup>2</sup>

Como forma de combater os desrespeitos à lei, um dos instrumentos atuais que estão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da Administração é a análise prévia de dispensas, inexigibilidades e editais de licitações.

#### 2 DAS DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO

As figuras da dispensa e inexigibilidade de licitação já eram tratadas de forma implícita na Constituição Federal, mais precisamente em seu art. 37, inciso XXI, quando no início do texto trazia o termo "ressalvados os casos especificados na legislação".

Ao empregar as prerrogativas da dispensa ou inexigibilidade, os gestores públicos – frequentemente auxiliados de assessoria sem qualificação – as fazem das maneiras mais impróprias possíveis, de forma a burlar os limites de compras de materiais e serviços sem a deflagração de processo licitatório; dispensar licitação sem a caracterização legal dos casos de emergência ou de calamidade pública; contratação (sem prévio concurso público) de serviços de caráter habitual da administração; declarar inexigibilidade por exigir qualificação técnica não prevista em lei ou que inibam a participação na licitação etc.

Ocorre que muitos gestores, ao declararem a inexigibilidade ou dispensar uma licitação, o fazem em desacordo com a Lei nº 8.666/93 (art. 26), sequer promovendo a devida publicação do ato de dispensa ou inexigibilidade na

imprensa oficial, fato esse que prejudica consideravelmente a fiscalização preventiva pelos órgãos de controle externo.

Tal conduta descrita acima faz desaparecer por completo a possibilidade de controle prévio dos gastos advindos das dispensas ou inexigibilidades, pois sequer foi dada oportunidade aos órgãos de controle externo de tomarem conhecimento, de modo que o controle somente se dará tardiamente, já que, em muitas vezes, o ordenador de despesa não se encontra mais no exercício do mandato, fator agravante para uma possível restituição ao erário e/ou aplicação de multa.



Muitas das dificuldades relatadas acima vêm desaparecendo paulatinamente desde o advento da Lei Complementar Federal de nº 101/2000, comumente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), haja vista que a citada legislação, quando da sua entrada em vigor, passou a exigir dos gestores públicos o cumprimento de diversas obrigações que visam dar transparência aos recursos públicos.

Uma das vantagens advindas com a LRF foi a obrigatoriedade do envio periódico de informações aos órgãos de controle externo, medida esta que fez surgir no âmbito do TCE/RN um sistema para recebimento destes dados, que se denomina SIAI — Sistema Integrado de Auditoria Informatizada, sem dúvida um importante instrumento a facilitar o trabalho do corpo técnico da Corte de Contas do Estado do RN.

Desde a edição da LRF já se faziam presentes as determinações sobre a transparência da gestão fiscal, mas não havia ampla divulgação à sociedade e também por recusa injustificada dos gestores públicos, ficando as informações nitidamente restritas aos órgãos de controle externo, muito embora a redação do art. 48 já determinasse a "ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório

<sup>1</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <a href="http://www.camara.gov.br">http://www.camara.gov.br</a>. Acesso em 24 de agosto de 2010.

<sup>2</sup> Art. 5º da Lei Federal nº 8.429/92: "Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano".



Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos".

Somente com o advento da Lei Complementar Federal de nº 131/2009, que alterou alguns dispositivos da já citada Lei de Responsabilidade Fiscal, é que surge a verdadeira transparência da gestão fiscal, permitindo que toda e qualquer pessoa física ou jurídica tenha acesso a informações, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E com destaque para as informações acerca das despesas e receitas.

Apesar de a citada Lei Complementar já se encontrar em vigor desde maio de 2009, a exigência da transparência da gestão fiscal foi feita com prazo diferenciado, de modo que atualmente (desde maio de 2010) se encontram obrigados a cumprir as determinações da transparência tão somente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, estando programada a obrigatoriedade para maio de 2011 em relação aos Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; e maio de 2013 para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Para forçar a implantação da transparência da gestão fiscal – que já havia sido determinada desde a edição da LRF, mas não adotada pelos gestores públicos de ofício – a Lei Complementar nº 131/2009 determinou que o descumprimento das exigências da transparência da gestão fiscal importa na impossibilidade de recebimento de transferências voluntárias.

Apesar de entender que a transparência fiscal não necessitava ser imposta por obrigação legal – haja vista que a prestação de contas para com a sociedade, e não somente para os órgãos de controle externo, é dever natural e constitucional dos gestores públicos – é indiscutível a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e as suas recentes alterações (advindas da Lei Complementar nº 131/2009) para introduzir mais uma forma de controle social da Administração Pública.

Assim, atualmente, qualquer pessoa pode, utilizando-se do sistema de transparência já implantado para realizar consultas sobre

receitas ou despesas da Administração, utilizar tais informações para exercer o direito de denúncia previsto na Constituição Federal (§2º do art. 74), auxiliando os trabalhos dos órgãos de controle externo.

### 4 VANTAGENS DO CONTROLE PREVENTIVO

Como já citado anteriormente, o exame prévio é um importante instrumento de profilaxia de dano ao erário público, pois evita a transferência de recursos públicos à iniciativa privada quando presente indício de irregularidade, seja de caráter formal ou material.

Nos casos de dispensas e inexigibilidades, ainda existe uma dificuldade na realização do seu exame prévio, haja vista não existir procedimento – como já existe nas licitações em que há o envio do edital ao SIAI (Sistema Integrado de Auditoria Informatizada) – para que seja possibilitado o conhecimento, antes do empenho, ao órgão de controle externo, de forma a analisar se a causa de dispensa ou inexigibilidade foi devidamente observada, considerando as hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93.

A única forma plausível de controle dos atos de dispensa e inexigibilidade seria de acompanhamento, via imprensa oficial, das publicações desses atos, exigência esta a que está obrigado o gestor por força do art. 26 da lei citada acima. Como a leitura das publicações revela-se tarefa árdua para os servidores do corpo técnico, uma solução plausível seria a obrigatoriedade de informar ao Tribunal de Contas, através do SIAI (quando se tratar da competência do TCE/RN), acerca da dispensa ou inexigibilidade, como ocorre em relação ao envio dos editais de licitação.

No que se refere às licitações, os jurisdicionados do TCE/RN já são obrigados a enviar o edital quando da sua publicação no SIAI, oportunizando o início do exame prévio antes mesmo da sessão de abertura das propostas, permitindo que o Corpo Técnico sugira de imediato a correção de exigências ilegais para participação do certame ou até mesmo para indicar a incorreta modalidade de licitação, podendo, ainda, se for o caso, promover a verificação in loco das fases do procedimento licitatório e da execução do contrato dele decorrente.

A obrigatoriedade acima decorre não só da exigência imposta pela LRF. Já era prevista na própria Lei nº 8.666/93, mais precisamente no §2º do art. 113, com a redação dada pela Lei nº 8.883/94.3

No âmbito da competência do Tribunal de Contas da União – que pode servir como base para exercício dos Tribunais de Contas Estaduais –, o controle prévio<sup>4</sup> também traz consigo uma importante vantagem no tocante aos poderes dos órgãos de controle externo, que é a possibilidade de sustação de atos diretamente pelas Cortes de Contas.

Importante se faz frisar que a sustação direta pelos Tribunais de Contas só é possível quando se tratar de atos administrativos, de forma que uma vez realizado o contrato e estando ele em execução pela Administração Pública, não será mais permitido ao Tribunal sustá-lo de ofício, momento em que será comunicado ao Congresso Nacional (quando se tratar de competência do Tribunal de Contas da União) para que este analise o pedido de sustação proposto pela Corte de Contas e adote as medidas cabíveis junto ao Poder Executivo, quando for o caso.

Mesmo procedimento será adotado em relação aos Tribunais de Contas Estaduais<sup>5</sup> (com sustação do ato e comunicação à Assembleia Legislativa) por força do princípio da simetria constitucional e por determinação expressa da Constituição Federal em seu art. 75.

Ainda que impossibilitado de sustar de ofício o contrato administrativo, o Tribunal de Contas poderá fazê-lo de forma subsidiária, desde que constatada a inércia dos originariamente legitimados, conforme prevê os parágrafos 1º e 2º do art. 75 da Carta Magna.6

Vale a pena ressaltar que, havendo decisão dos Tribunais de Contas recomendando a sustação de contrato em execução e da licitação dela originada, deve ser oportunizado não só à Administração o direito de apresentar defesa em relação aos questionamentos realizados pelas Cortes de Contas mas também deverá ser dado conhecimento do ato impugnado à empresa contratada, sob pena de violação ao direito de defesa e agressão ao due process of law.

O entendimento acima foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento abaixo ementado:

I. Tribunal de Contas: competência: contratos administrativos (CF, art. 71, IX e §§ 1° e 2°). O Tribunal de Contas da União - embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos - tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou.

II. Tribunal de Contas: processo de representação fundado em invalidade de contrato administrativo: incidência das garantias do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, que impõem assegurar aos interessados, a começar do particular contratante, a ciência de sua instauração e as intervenções cabíveis. Decisão pelo TCU de um processo de representação, do que resultou injunção à autarquia para anular licitação e o contrato já celebrado e em começo de execução com a licitante vencedora, sem que a essa sequer se desse ciência de sua instauração: nulidade. Os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa são a ciência dada ao interessado da instauração do processo e a oportunidade de se manifestar e produzir ou requerer a produção de provas; de outro lado, se se impõe a garantia do devido processo legal aos procedimentos administrativos comuns, a fortiori, é irrecusável que a ela há de submeterse o desempenho de todas as funções de controle do Tribunal de Contas, de colorido quase - jurisdicional. A incidência imediata das garantias constitucionais referidas dispensariam pre-



<sup>3 § 2</sup>º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

<sup>4</sup> A figura do exame prévio de edital é tratado no TCU no capítulo relativo ao "acompanhamento", em seu art. 41, I, b, da Lei 8.443/92 c/c art. 242, I, b, do seu Regimento Interno.

<sup>5</sup> O exame prévio pode ser encontrado no TCE/RN pela interpretação do art. 34, inciso XIII, da Lei Orgânica c/c art. 143, I, b do seu Regimento Interno. 6 § 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

<sup>§ 2</sup>º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.



visão legal expressa de audiência dos interessados; de qualquer modo, nada exclui os procedimentos do Tribunal de Contas da aplicação subsidiária da lei geral de processo administrativo federal (L. 9.784/99), que assegura aos administrados, entre outros, o direito a "ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos (art. 3°, II), formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente". A oportunidade de defesa assegurada ao interessado há de ser prévia à decisão, não lhe suprindo a falta a admissibilidade de recurso, mormente quando o único admissível é o de reexame pelo mesmo plenário do TCU, de que emanou a decisão. (MS 23550, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 04/04/2001, DJ 31-10-2001 PP-00006 EMENT VOL-02050-3 PP-00534).

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na busca pelo exercício pleno de suas atribuições constitucionais, é de se ressaltar a necessidade dos Tribunais de Contas em darem maior enfoque aos procedimentos de exame prévio, criando mecanismos para que o próprio corpo técnico possa, em alguns casos, propor de ofício a correção de atos irregulares presentes em editais de licitação, procurando ainda criar uma forma de coleta de dados nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitações, para, daí, possibilitar o exame prévio de tais atos.

Na inércia da solicitação realizada pelo Corpo Técnico, o aconselhável seria a formalização de processo no âmbito do Tribunal de Contas para apurar as irregularidades e propor a adoção das medidas cabíveis, que, em se tratando de ato administrativo, poderia ser a sustação de ofício ou, no

caso de contrato em execução, a sustação ou anulação ao Poder Legislativo.

Uma importante indagação poderia ser feita em relação ao controle prévio exercido pelos órgãos de controle externo, mais precisamente se esta conduta pudesse criar obstáculos à Administração ao ponto de prejudicar os benefícios advindos de alguma obra ou serviço, se realizado. Certo é que, se alguma licitação irregular — ou nos casos da sua desnecessidade (inexigibilidade ou dispensa) — fosse detectada previamente, os beneficiados diretos até poderiam estar sendo prejudicados, porém estaria resguardado o interesse de toda a coletividade, se levarmos em consideração a possibilidade de dano ao erário.

No contexto apresentado acima, é de se louvar a iniciativa conjunta do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios que sediarão os jogos da Copa do Mundo de Futebol no ano de 2014, ao formalizar parceria para fiscalizar preventivamente as obras e prestar informações à sociedade sobre o uso do dinheiro público referente ao citado evento. Estão criadas, portanto, as matrizes de responsabilidade para cada Tribunal na jurisdição das sedes dos jogos, com cronograma sobre as obras e mediante disponibilização de informações para a sociedade através do site www.fiscalizacopa2014.gov.br.

A conduta de fiscalizar previamente a utilização de recursos públicos e a análise concomitante com a execução de obras e serviços são desafios almejados pelos órgãos de controle externo, já que evitam o desvio ou má destinação de dinheiro público na sua origem. A busca pela concretização do efetivo controle prévio visa também promover a conscientização nos gestores pela correta destinação das verbas, diante da certeza da fiscalização que recai sobre si, já que controle e fiscalização tardia não estimulam a probidade e a idoneidade administrativas.





Mário Augusto Silva Araújo GRADUANDO DO CURSO DE DIREITO PELA FARN ESTAGIÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

# UMA PERSPECTIVA CIDADA sobre o Orçamento Público

#### 1 - INTRODUÇÃO

O estudo em tela prioriza demonstrar como o cidadão é importante no processo de tomada de decisão, planejamento, execução e fiscalização do orçamento público.

A inércia participativa da maioria dos cidadãos brasileiros no planejamento das políticas públicas é um entrave ao desenvolvimento do Estado. O planejamento conjunto entre cidadãos e Administração quanto ao orçamento público é de fundamental importância para a maximização da qualidade dos serviços ofertados por um Governo.

Realizada através de levantamento bibliográfico, esta redação objetiva difundir o conhecimento acerca de uma ferramenta basilar do Estado: O Orçamento Público.



#### 02 - ESTADO, GOVERNO E ORÇAMENTO

O Estado é um núcleo de poder organizado nos aspectos político, administrativo e legislativo. Sua fonte de Poder é a Constituição, que rege suas leis e pacifica os conflitos de sua sociedade. Nesse sentido, a Constituição é fonte de Poder in natura. É sobre ela que repousam princípios, garantias e valores de uma sociedade. A Constituição é um pacto entre os cidadãos.

Nos ensinamentos apontados por ROUSSEAU<sup>1</sup>, percebe-se que, no pacto social no qual uma sociedade se alicerça, cada cidadão disponibiliza um poder abstrato (sua Soberania individual) para a concretização da unificação da vontade de todos (Soberania popular).

O Estado Democrático de Direito no qual está estruturada a República Federativa do Brasil é adepto dessa lição<sup>2</sup>. Sendo assim, mediante preceito Constitucional, os cidadãos, lastreados por sua capacidade eleitoral ativa3, elegem aquele que exercerá o Poder Soberano e administrará o bem comum através de um plano de Governo.

O Estado é uma instituição norteada pelas letras da Constituição, pois essa assevera a forma através da qual ele será regido, permeando seus valores e basilando seu ordenamento jurídico<sup>4</sup>. O Estado é o centro gravitacional de uma sociedade. Ele é garantidor de segurança jurídica, de igualdade social, de pacificação de conflitos e de diminuição de desigualdade. O Estado, ferramenta abstrata, é direcionado pela Constituição, conjunto de normas, princípios e garantias.

De bom alvitre é a análise crítica que diferencia a relação conceitual entre Estado e Governo. Estado é algo permanente. É a partir do Estado

que o Governo exerce seus Poderes e administra seus interesses. Eles não se confundem. Enquanto aquele é a chave para que se exerça o controle sobre o Poder, este é a maneira com a qual a ideia se realiza<sup>5</sup>. O Governo deve servir aos interesses perenes do Estado, assegurando a satisfação dos anseios coletivos da sociedade.

O Governo, pois, é o aparelho no qual se materializa o Estado. Sendo assim, Ele passa a ser caracterizado pelas ações executadas pelo Gestor. O Estado é então nação politicamente estruturada pelo Poder soberano, enquanto que o Governo nada mais é que a maneira com a qual o Estado é administrado.

O Estado tem por objetivo o bem comum. Para assegurá-lo à sua sociedade, ele exerce uma atividade financeira<sup>6</sup>, que tem por escopo a obtenção de recursos que garantam a realização de políticas públicas planejadas pelo Governo.

Durante o seu mandato, o Chefe do Poder Executivo, de acordo com seu planejamento estratégico, traça metas para que o Estado supra anseios sociais que elegeram o seu governo. Os recursos que asseveram essas ações estão previstos no orçamento público.

#### 03 - A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORCAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A Constituição Cidadã, em seu artigo 165, enuncia a responsabilidade do Poder Executivo na elaboração do Orçamento<sup>7</sup>. É dele a iniciativa das três leis que harmoniosamente estruturam o Orçamento Público: O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Orçamento Público é a forma através da qual o Executivo direciona suas ações. É através dele que a previsão de receitas e despesas é tripé social (segurança, saúde e educação) é engesrealizada, vinculando o gestor à operacionalização de seu planejamento.

Decisão política, de iniciativa do Poder Executivo e sob aprovação do Legislativo, o Orçamento Público é fruto da democracia. Ele integra, através de sua base legal (PPA, LDO e LOA - também chamadas Leis Orçamentárias), atos voltados para o futuro. O Orçamento Público é voltado para a concretização das ações do Estado, em sua totalidade.

A participação popular no planejamento e na execução do Orçamento Público no Brasil é de extrema importância, pois cada Lei Orçamentária aprovada serve de vinculação ao Gestor. O cidadão deve se fazer presente junto ao seu representante Legislativo e ao Chefe do Executivo no processo de tomada de decisão.

É o que se percebe no orçamento participativo<sup>8</sup>, onde é garantida à população a presença na elaboração da proposta do Governo no tocante às suas finanças. O orçamento participativo é um exemplo concreto da forma através da qual a sociedade pode escolher os setores da comunidade que receberão recursos financeiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, marco regulatório no controle dos gastos públicos no Brasil, também contempla a participação popular9 no tocante a idealização orçamentária. O legislador faculta ao cidadão formas de participação no gerenciamento do Erário. Essa previsão demonstra preocupação para que sejam evitadas despesas inócuas.

A população é corresponsável pelo manejo do Erário, mas é coadjuvante em um cenário de importância vital para o seu próprio desenvolvimento. O seu silêncio pode resultar em atividades mal planejadas que ocasionam o desperdício de dinheiro público e a perda de oportunidade de progresso.

A participação popular na máquina estatal não deve se limitar ao período eleitoral. O Poder é uno e indivisível, devendo, portanto, ser exercido a todo momento. O engajamento da população deve aquecer o frígido discurso demagogo que o

sado em pilares sob ruínas.

O Orçamento deve ser pensado participativamente. Dessa forma, as lacunas estruturais intrínsecas a cada ente federativo poderão ser preenchidas. O Orçamento Público, além de ser um instrumento político, é uma ferramenta para o exercício da cidadania.

Sob esse esteio, deve o cidadão fiscalizar a execução orçamentária do ente ao qual faz parte.

#### 04 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim, entende-se que o Orçamento Público, peça chave no plano de Governo de qualquer ente federativo, deve ser fiscalizado pelos cidadãos para que o seu espírito não seja maculado.

No tocante a isso, a Constituição de 1988 legitimou qualquer cidadão para fazê-lo. A participação popular no processo de tomada de decisão de qualquer governo onde resida o Estado Democrático de Direito é de vital importância, visto que o pacto social através do qual se legitima o Poder parte da cessão de Poder individual através do voto.

Ao Direito Financeiro pouco se dá importância. A população deve se conscientizar das possibilidades que a Carta Política lhe outorga para o exercício do Poder. O ceticismo com o qual se vê a população perante a atuação do Estado deve ser combatido de uma forma integrada, harmônica e planejada com o intuito de angariar adeptos da reflexão acerca da operacionalização e execução orçamentária.

A participação coletiva na idealização do orçamento público frutifica ações que beneficiarão uma maior quantidade de pessoas de forma a maximizar a realização do bem comum, atividade primordial do Estado.

Por fim, necessário se faz destacar que os bancos da academia devem se aproximar da práxis social de forma a diminuir a concentração de conhecimento na qual está inserto o Brasil. Informação é Poder, informação técnica é privilégio e informação compartilhada é cidadania.



<sup>1</sup> Cada um de nós põe em comum sua pessoa e toda a sua autoridade, sob o supremo comando da vontade geral, e, recebemos em conjunto cada membro como parte indivisível do todo. ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social e outros escritos. CULTRIX: São Paulo, 2001. p.31

<sup>2</sup> Art. 1º parágrafo único da Constituição Federal. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>3</sup> Art. 14 da Constituição Federal. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos[... 4 Estado, modo específico de organização política, é a base do Poder. Encarna o princípio da ordem e da coerência sobre o qual assenta a sociedade. É o Estado que possibilita a integração e a unificação social[...] O Estado compõe a substância e a essência da Constituição. A realidade da Constituição é inseparável da realidade do Estado. Daí a necessidade de se considerar o Estado como matéria-objeto da Constituição. CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positivo. 15ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 71.

<sup>5</sup> Governo traduz-se no modo pelo qual o Estado é administrado[...] O Governo é a autoridade soberana que dita as ordens; é o "agente público" que conduz a nação. PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública. 2ªed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 18 e 19

<sup>6</sup> O Estado, visando à satisfação do BEM COMUM, exerce uma atividade financeira[...] a AFE consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu a outras pessoas de direito público[...] é tarefa do Estado a realização do bem comum que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas, como por exemplo: segurança, saúde, habitação[...] PASCO-AL, Valdecy. Direito Financeiro e Controle Externo. 5ª Ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p.3

<sup>7</sup> Art. 165. Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão[...]

<sup>8</sup> O que se convencionou chamar de "orçamento-participativo" caracteriza-se por uma participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do Governo[...] PASCOAL, Valdecy. Direito Financeiro e Controle Externo. 5ª Ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p.20. 9 Art. 48. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas,

durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos 10 A população pode interferir na definição de prioridades e no aproveitamento dos recursos públicos através de iniciativas como a do Orçamento Participativo. Os cidadãos participam do processo através de organizações sociais ou individualmente. Com o Orcamento Participativo, a prefeitura estabelece limites e critérios para compartilhar o poder de decisão com os moradores das diversas regiões da cidade. CAMPOS, Djalma de. Direito Financeiro e Orçamentário.



#### **REFERÊNCIAS**

CAMPOS, Djalma de. Direito Financeiro e Orçamentário. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2006;

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição. Direito Constitucional Positivo. 15ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009;

ROUSSEAU, Jean Jacques. O Contrato Social e outros escritos. CULTRIX: São Paulo, 2001;

PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública. 2ªed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010;

PASCOAL, Valdecy. Direito Financeiro e Controle Externo. 5ª Ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.





Thiago Lira de Holanda Leite GRADUADO EM DIREITO PELA UERN ASSESSOR DE GABINETE DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

# A EFETIVIDADE DAS DECISÕES emanadas da jurisdição de contas

#### INTRODUÇÃO

A secular experiência do Estado Brasileiro vem revelando as dimensões de uma notória susceptibilidade à corrupção que, desde os primitivos tempos do regime colonial, parece haver se enraizado na cultura do serviço público brasileiro.

Em razão disso, ainda durante o centralismo político característico do período imperial, alguns dos parlamentares brasileiros exteriorizavam incisivas preocupações quanto à extrema vulnerabilidade do erário ante a conduta predominante dos seus gestores, costumeiramente afeita a sobrepor a conveniência privada ao interesse público.

Diante dessa cultura profundamente enraizada no serviço público brasileiro, coube ao Tribunal de Contas da União, bem como aos seus posteriores congêneres nos Estados-Membros e Municípios brasileiros, o auxílio ao Controle Externo das despesas públicas, sendo as suas facetas incessantemente ampliadas durante o século XX, tendência que, por fim, consolidou os seus múltiplos caracteres atuais, entre os quais



se realça o poder de julgar as contas de todos que manejem verbas de natureza pública.

Inobstante este cenário, o Ordenamento Jurídico pátrio jamais dotou a jurisdição de contas dos correspondentes instrumentos de efetividade material indissociáveis a qualquer tutela de direito, mas, contrariamente a isso, teve sempre por parâmetro o entendimento de que eles, embora constituídos em meio a ritos e garantias judicialiformes, entre esses a peculiar presenca de um Ministério Público específico, ensejavam a formalização de títulos executivos meramente extrajudiciais, tais como um mero cheque ou nota promissória.

Em vista deste cenário, o presente estudo científico buscará demarcar a real natureza da função jurisdicional dos Tribunais de Contas, de modo a proporcionar-lhes um instrumental executório verdadeiramente coerente com a vigente redação constitucional, bem como suficiente a proteger o Estado brasileiro de si mesmo, resguardando, junto ao seu patrimônio, a efetividade dos direitos e garantias fundamentais que são o sustentáculo primeiro do Estado Democrático de Direito.

#### 1. O SISTEMA BRASILEIRO DE **CONTROLE EXTERNO**

Atendo-se, inicialmente, na conceituação própria à definição das atividades de Controle Externo, merece destaque a doutrina explanada por Lincoln Magalhães Rocha<sup>1</sup>, em específico, quando dispõe que "o escopo do controle é assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios".

No Estado brasileiro, ressalvadas eventuais

particularidades regionais, foi adotado o sistema Latino-Americano de Controle Externo, o qual vem historicamente se dispersando nos ordenamentos jurídicos de praticamente todos os países latino-americanos<sup>2</sup>.

Configura-se este sistema num exercício partilhado de Controle Externo, cabendo a sua atuação por meio da cooperação funcional entre o seu titular, o Parlamento, e o órgão da Corte de Contas, ressalvadas as competências exclusivas a uma e a outra.

Volvendo-se aos fins matrizes da fiscalização do aparelho estatal, verifica-se que a função de Controle Externo, inobstante a aparente limitação de suas competências ao Princípio da Proteção ao Erário, ou seja, das depesas públicas lato sensu<sup>3</sup>, configura-se, igualmente, num efetivo instrumento de preservação substancial dos direitos fundamentais ungidos pela Lex Mater pátria.

Neste contextual, vê-se que o exercício do Controle Externo das finanças públicas se revela numa garantia constitucional de realização do mínimo existencial<sup>4</sup> e, por isso mesmo, também numa das garantias institucionais da liberdade, cujos sustentáculos decorrem diretamente da realização dos direitos fundamentais sob o ponto de vista objetivo<sup>5</sup>.

#### 2. A JURISDICÃO DE CONTAS NA HODIERNA ORDEM CONSTITUCIONAL

No que tange à Constituição da República de outubro de 1988, contempla-se que esta elasteceu, em muito, as prerrogativas, o espaço normativo e a importância das Cortes de Contas em face do Controle Externo.

Elegendo por parâmetro simétrico<sup>6</sup> o Tribunal de Contas da União, a atual Ordem Constitucional reafirmou a condição de autonomia e independência das Cortes de Contas, reforcando a elevada posição de auxiliares do Poder Legislativo na guarda do patrimônio público.

De forma não menos incisiva, reafirmou-se a tradicional existência de um Órgão Ministerial especializado no deslinde dos feitos próprios destas Cortes<sup>7</sup>, o qual foi definitivamente institucionalizado, conforme resta pacificado junto à jurisprudência da Suprema Corte pátria8.

Doutra feita, a atual Carta Constitucional brasileira igualmente reacendeu a controvérsia temática em torno da existência, ou não, de uma judicatura de contas, como bem se delineia na norma insculpida pelos seus artigos 71, II, e 73, caput<sup>9</sup>, os quais versam sobre a exclusivíssima competência das Cortes de Contas para, em decorrência das suas prerrogativas de Controle Externo, julgar as contas da Administração Pública e, se preciso for, também condenar e impor sanções aos agentes públicos eventualmente responsabilizados.

Inobstante predomine posição doutrinária e jurisprudencial que entende ser impossível a ocorrência de qualquer manifestação jurisdicional extrínseca ao Poder Judiciário<sup>10</sup>, tendo em vista a incidência do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição judiciária<sup>11</sup> fixado pelo artigo 50, XXXV, da Lei Fundamental, outro parece ter sido o espírito do legislador constituinte originário.

Contempla-se, nessa esteia, que, embora afastando a possibilidade de que a legislação infralegal venha a criar jurisdições não judiciárias, a Constituição da República não negou tal prerrogativa a si mesma, devendo-se atentar que os seus dispositivos nos 51, I, 52, I e II, e 85 excepcionaram o monopólio jurisdicional do Poder Judiciá-

rio ao determinar que as Câmaras Alta e Baixa do Parlamento brasileiro detivessem a exclusiva jurisdição de admitir, apreciar e julgar o presidente da República, bem como outras várias autoridades estatais, no tocante aos crimes de responsabilidade, restando impossível qualquer reanálise de tais juízos especiais<sup>12</sup>.

Inseridos nesta conjuntura constitucional, os Tribunais de Controle Externo brasileiros se configuram em outra inequívoca exceção ante a judicatura judiciária, possuindo, por vontade direta da própria Constituição da República, um especial poder jurisdicional que, por meio de uma fiscalização protetora das finanças públicas, mostrase destinado à consecução dos direitos e garantias fundamentais ungidos por nossa ordem jurídica.

#### 3. A EFETIVIDADE EXECUTÓRIA DAS CONDENAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE **CONTAS**

Adotando-se a presente interpretação constitucional, emerge a reflexa problemática acerca da terminologia empregada pela vigente Legge Maggiore ao consignar que "as decisões do Tribunal, de que resulte débito ou multa, terão eficácia de título executivo<sup>13</sup>".

Primeiramente, vê-se que, hodiernamente, os tribunais brasileiros entendem que a supracitada expressão magna encontra complemento na norma disposta pelo artigo 585, inciso VIII, do Código de Processo Civil<sup>14</sup> pátrio, o qual incluiu, na elástica vala dos títulos executivos extrajudiciais, "todos aqueles a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva".

Como consequência disso, a jurisprudência<sup>15</sup> terminou impondo uma sistemática executória extremamente morosa aos títulos executivos de contas, a qual submete tais julgados a todas as

Turma do STF, rel. ministro Eros Grau, j. em 24/06/2008.



<sup>1</sup> De acordo com este mesmo jurista, tomando para si as reflexões de Luiz Zaidman e Massimo Giannini, "a medida de controle pode não ser, entretanto, plenamente obstativa. Há de conter, todavia, algum obstáculo, ainda que indireto ao ato impugnado. Basta, para caracterizar um controle, que a providência se destine a dificultar, a tornar mais laboriosa e incerta a atividade considerada defeituosa. Assim ocorre a recusa de registro pela Corte de Contas, guando esse veto não tem caráter absoluto". Palestra "A Função Controle na Administração Pública Orçamentária - Controle Interno e Externo". SOUSA, José Alfredo de, Et. Al. O Novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais, 2a Ed. Ampliada. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2004, p. 124.

<sup>2</sup> ZYMLER, Benjamin. O Controle Externo: O Tribunal de Contas da União, pág. 11. Disponível em: <a href="http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\_II\_julho\_2001/0507Pale">http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\_II\_julho\_2001/0507Pale</a> straAGUBeniamin.pdf> Acesso em 22 de novembro de 2010.

<sup>3 &</sup>quot;O foco principal do controle tem sido as despesas. O controle deve garantir que elas não ultrapassem os limites estabelecidos nos orçamentos públicos, de modo a zelar pelo planejamento público; que sejam executadas cumprindo todos os ritos licitatórios previstos, velando pela isonomia de oportunidades entre os fornecedores de bens e servicos ao setor público, sem favorecimentos ilícitos, e pela certeza de que as aquisições sejam realizadas dentro de parâmetros razoáveis isto é, sob condições de mercado. Resumidamente, o Controle Externo cuida da gestão da Fazenda Pública. Não executa essa gestão, mas a controla. Diz-se, então, que ele é o guardião do erário." CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle Externo da Gestão Pública, a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas, 2a Ed. Niterói/RJ: Editora Impetus, 2009, p. 14.

<sup>4</sup> De acordo com Ricardo Lobo Torres, "As prestações positivas do Estado para a segurança dos direitos fundamentais, que compõem o status positivus libertatis, bem como a garantia do mínimo existencial, representada pelas prestações no campo da educação, saúde e assistência social e até a proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais, demandam o aporte de recursos públicos substanciais." TORRES, Ricardo Lobo, Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, V. 5, 2o Ed., Rio de Janeiro/RJ: Editora Renovar, 2000 p. 371 5 TORRES, Ricardo Lobo. Op. Cit. p. 372

<sup>6</sup> Dispõe o artigo no 73, caput,: "As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios". Ém vista disso, interpretando o texto magno de forma sistêmica em nosso ordenamento jurídico, se conclui que as diretrizes gerais da Lei no 8443/1992 devem nortear a estruturação das demais Cortes de Contas brasileiras. BRASIL, Constituição da República de 1988 e Lei Orgânica do TCU Disponíveis, respectivamente, em < http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/constituicao, constitui%C3%A7ao.htm> e < http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/Leis/L8443.htm> Acessos em 12 de maio de 2010.

<sup>7</sup> In Verbis: "Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura." BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988.13a Ed., São Paulo/SP: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 177 8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI no 789-1, rel. Ministro Celso de Mello, e Recurso Extraordinário no 120.970-4-RO, rel. Min. Moreira Alves.

<sup>9</sup> Art. 71, O Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete; (...) II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta, 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; (...) Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuicões previstas no artigo 96. (Grifos Intencionais)

<sup>10</sup> Em salutares exemplos: Freddie Didier, José Afonso da Silva e Ricardo Lobo Torres

<sup>11</sup> Conforme contido no inciso XXV, artigo 5o, de nossa Constituição da República, "a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito.

<sup>12</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 20a Ed., São Paulo/SP: Editora Atlas, 2006, pág. 464.

<sup>13</sup> Artigo 71, parágrafo terceiro, da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>14</sup> Artigo 585, VIII, do Código de Processo Civil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil 03/Leis/L5869.htm> Acesso em 18 de maio de 2010. 15 A Suprema Corte brasileira é pacífica no sentido de que a legitimação processual ativa para a Ação Judicial Executiva das condenações das Cortes de Contas é exclusiva das advocacias relativas aos entes públicos cujo patrimônio haja sido lesionado. BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 510034 AgR / ACRE, Segunda



intempéries e retardamentos típicos do rito judicial de execução de títulos extrajudiciais e, não menos, ainda determina que a legitimidade processual ativa para desencadear tal execução cabe, exclusivamente, aos entes estatais em benefício dos quais advenham as respectivas condenações no âmbito da jurisdição de contas.

Dessa forma, a prerrogativa de buscar a efetivação dos julgados de contas foi predominantemente entregue às chamadas Advocacias ou Assessorias Públicas, órgãos de notória subordinação hierárquica aos chefes do Poder Executivo, muitos dos quais vêm justamente a constar, de forma paradoxal, na condição de condenados por tais decisões.

Todavia, percebe-se que o delineado cenário de ineficácia executória dos títulos executivos de contas, o qual se reflete de forma temerária ante a principiologia protetora do patrimônio público, logo desapareceria acaso fosse reconhecida a singularíssima posição jurídica de Título Executivo Constitucional que caracteriza as decisões jurisdicionais dos Órgãos de Controle Externo, considerando que estas não se enquadram nem no rol dos títulos executivos extrajudiciais nem tampouco no taxativo elenco dos títulos executivos judiciais, visto que proferidas de forma extrínseca ao Poder Judiciário.

Por esta via, revela-se a insubsistência do caráter de mera extrajudicialidade que, sob a ótica da norma processual referida alhures, teria sido deferida a tais títulos, tendo em mente que a Magna Carta brasileira se limitou a dotar tais decisões da força de título executiva, em nada versando para além de tal definição.

Centrando-se na referida constatação, vê-se que uma interpretação lógico-sistemática da Lex Mater impede que o legislador infraconstitucional adote diferenciações que se revelem incongruentes em face das aspirações maiores de nossa ordem constitucional, ou seja, veda a que uma norma meramente processual como 585, inciso VIII, do Código de Processo Civil, atenue, quando não anule, a eficácia executória dos julgados emanados da jurisdição de Controle Externo.

Considerando, portanto, que a manifestação jurisdicional estatal, esteja ela onde estiver, não poderá jamais se dissociar do princípio da efetividade das suas Tutelas de Direito<sup>16</sup>, constata-se que a caracterização da jurisdição de contas em nossa hodierna ordem constitucional impõe a suficiente adequação dos meios executivos de suas decisões, de forma a viabilizá-los substancialmente no âmbito do amplo resguardo do Erário que se mostra em atividade primaz dos Órgãos de Controle Externo para, por meio disso, igualmente se efetivar a fluência substancial dos Direitos Fundamentais.

Por tudo, observando-se a amplitude dos aspectos versados em vista da jurisdição de contas, faz-se perceptível, em benefício do Direito Fundamental à Tutela Jurisdicional Efetiva<sup>17</sup>, o cabimento de conferir-se aos próprios Tribunais de Contas, seja por meio de alterações pontuais em suas legislações orgânicas ou de Emenda Constitucional específica, o poder de executar as suas condenações em moldes interna corporis, ou seja, no âmbito orgânico de cada Corte de Contas, à semelhança da comunhão entre os processos de conhecimento e execução que se observa no panorama da jurisdição judiciária.

Outra não parece ser a melhor solução para se conformar materialmente os Órgãos de Contas ao poder jurisdicional que lhes foi deferido diretamente pela Constituição da República, bem como para se ofertar à sociedade, destinatária final do Controle Externo, um suficiente resguardo do seu Erário sempre ameaçado pela agressão multifacetária da corrupção na Administração Pública.

#### **CONCLUSÃO**

Ao enfocar as características atuais do modelo de Controle Externo do Estado brasileiro, o presente artigo propôs uma reflexão hermenêutico-normativa em torno do polêmico ponto constitucional em que reside o atípico poder jurisdicional de contas, de forma a clarear diversas questões que ainda orbitam em torno do adequado e efetivo modelo de Controle Externo da Administração Pública Brasileira. Adotando uma interpretação lógico-sistemática, analisaram-se os contornos do poder jurisdicional que foi conferido às Cortes de Contas brasileiras através dos artigos 71, II, e 73, caput, da Legge Maggiore pátria, o qual, à semelhança da jurisdição legislativa consubstanciada nos artigos magnos nos 51, I, e 52, I, igualmente se revelou em exceção ao monopólio da manifestação jurisdicional estatal pelo Poder Judiciário.

Contrapondo os supracitados dispositivos, com esteio nos dados e interpretações trazidos pela doutrina mais especializada, constatou-se que a Constituição da República meramente proibiu que a lei, e não ela própria, trouxesse exceções à unicidade jurisdicional sob o monopólio do Poder Judiciário.

Caracterizada, portanto, a Jurisdição de Contas como um fato tecnicamente incontroverso no Direito Constitucional hodierno, adveio o questionamento relativo ao grau de efetividade material merecido pelos julgados proferidos sob sua cognição.

Vislumbra-se, na atual conjuntura jurisprudencial, que a execução das condenações desses Órgãos permanece atrelada ao Poder Judiciário que, por regra, os executa por meio do demorado rito condizente aos títulos executivos extrajudiciais, inobstante se faça perceptível que estes se constituam em peculiar título executivo constitucional, ao qual inexiste similitude ou paralelo no

Ordenamento Jurídico brasileiro.

Agravando ainda mais tal cenário, a legitimidade processual ativa para provocar os órgãos jurisdicionais a executarem suas condenações, restando estas na pendência de que as Assessorias ou Advocacias Públicas, em regra subordinadas aos agentes públicos condenados, discricionariamente escolham o momento adequado para fazê-lo.

Na esteia de tais constatações, faz-se configurada a urgente necessidade material e legal por se reformar o Ordenamento Jurídico pátrio, seja por meio de Emenda Constitucional específica ou mesmo de alterações na legislação orgânica das Cortes de Contas brasileiras, para que seja conferido às Cortes de Contas o poder de executar interna corporis suas próprias condenações jurisdicionais, transferindo, por conseguinte, a respectiva legitimidade processual ativa aos Juízes de Contas ou ao parquet Especial e, dessa forma, consolidando a inteireza da jurisdição de contas prometida pela Lex Mater.

Dessa forma, unificando-se os processos de conhecimento e execução, à semelhança do verificado junto ao Processo Civil, a tutela ressarcitória emanada destes Órgãos finalmente poderá sorver da materialidade pela qual aguarda o ora fragilizado Princípio da Proteção ao Erário, de cuja substancialidade depende a eficácia do próprio Estado Brasileiro.

#### REFERÊNCIAS

ZYMLER, Benjamin. O Controle Externo: O Tribunal de Contas da União. Disponível em: <a href="http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\_II\_julho\_2001/0507PalestraAGUBenjamin.pdf">http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\_II\_julho\_2001/0507PalestraAGUBenjamin.pdf</a> Acesso em 15 de Abril de 2010.

SOUSA, José Alfredo de, Et. Al. O Novo Tribunal de Contas, órgão protetor dos direitos fundamentais, 2a Ed. Ampliada. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2004.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle Externo da Gestão Pública, a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas, 2a Ed. Niterói/RJ: Editora Impetus, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo, Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, V. 5, 20 Ed., Rio de Janeiro/RJ: Editora Renovar, 2000.

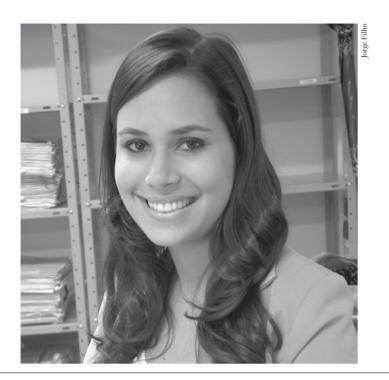
MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 20a Ed., São Paulo/SP: Editora Atlas, 2006.

ALVIM, Arruda. Manual de Direito Processual Civil, Parte Geral 11a Ed., v. 1, ver., ampl. e atual. com a reforma processual 2006/2007, São Paulo/SP: Editora Revista dos Tribunais.

<sup>16</sup> ALVIM, Arruda. Manual de Direito Processual Civil, Parte Geral 11a Ed., v. 1, ver., ampl. e atual. com a reforma processual 2006/2007, São Paulo/SP: Editora Revista dos Tribunais,pág. 177-180

<sup>17</sup> Artigo 5o, LXXVIII, da Constituição da República: "a todos, no âmbito judicial e administrativo são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua atuação". BRASIL, Constituição da República Federativa de 1988, Op. Cit. 24.





Thuila Rêgo de Araújo Dantas GRADUADA EM DIREITO PELA UFRN ASSESSORA DE GABINETE DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

# As delimitações constitucionais ao controle dos Tribunais de Contas sobre os atos administrativos da Administração Pública

#### 1 INTRODUÇÃO

À guisa de introdução, faz-se necessário esclarecer que o Tribunal de Contas exerce o controle sobre os atos administrativos da Administração Pública, contudo, é fato inconteste que, nessa atuação, ele sofre certas delimitações constitucionais. Tal evidência será adiante esposada, no entanto, antes dessa análise, proceder-se-á a um breve exame das formas de controle dos atos administrativos, nas diversas esferas de Poder.

# 2 O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE SOBRE OS ATOS ADMINISTRATIVOS

Cumpre acentuar, de início, que há o controle interno e o externo dos atos administrativos. O controle interno realiza-se, em determinados momentos, pela aplicação do princípio da hierarquia e em outros pela atuação de órgãos especializados; já o controle externo é realizado através da fiscalização do Tribunal, cabendo ao Poder Legislativo exercer esse con-

trole - com o apoio do Tribunal de Contas -1, junto aos Poderes Executivo e Judiciário.

Convém aduzir que vige no Ordenamento Jurídico Brasileiro a Tripartição de Poderes, contudo, observa-se que essa divisão firma-se em razão das competências predominantes da função, não mais ensejando a ideia de que cada Poder restringe-se apenas ao desenvolvimento das atividades a ele precípuas, sejam administrativa (Poder Executivo), jurisdicional (Poder Judiciário) ou legislativa (Poder Legislativo). Em sendo assim, há, no Constitucionalismo moderno, um sistema classicamente denominado de freios e contrapesos, o qual impede o exercício arbitrário e abusivo dos poderes.

Nesse contexto, importante destacar que o Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler, afirma que o modelo constitucional que o Estado brasileiro adota afigura-se como terreno fértil ao desenvolvimento de mecanismos de controle do Estado, os quais, frise-se, segundo ele, situam-se não somente no âmbito do próprio aparelho estatal como também no corpo social que o integra. Ressalte-se que o Ministro do TCU assim entende com fundamento numa visão republicana do Estado brasileiro, este que, acentue-se, adota, como princípio sensível da sua Constituição, a prestação de contas dos agentes públicos - responsáveis por zelar pela res publica -, ou seja, princípio cuja violação enseja a intervenção federal ou estadual (art. 34, VII, "d", e art. 35, II) <sup>2</sup>.

Desse modo, é possível asseverar que o Tribunal de Contas consiste num órgão autônomo, que atua auxiliando e orientando o Poder Legislativo a exercer o controle externo, conforme dispõe o artigo 71 da Carta Magna³, além de fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo. As cortes precitadas não praticam atos de natureza legislativa, somente administrativa – de controle e fiscalização -; além disso, não exercem jurisdição, ou seja, as decisões, por elas prola-

tadas, não fazem coisa julgada<sup>4</sup> e, ainda, ressaltese, as disposições constitucionais correlatas ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, de forma análoga, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios<sup>5</sup>.

Coadunando com o entendimento supracitado, necessário destacar os termos da Súmula 347 da Corte Suprema, consoante a qual o "Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público". Assim, ao examinar um processo submetido a sua apreciação, os Tribunais de Contas podem afastar a aplicação de uma lei ou ato normativo do Poder Público, por entender ser inconstitucional.

Ressalte-se que, além de estar sujeito ao controle externo, cada Poder tem a responsabilidade de manter um sistema de controle interno, como acima esclarecido. Assim, segundo leciona o ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup>, os três poderes devem manter sistema de controle interno de forma integrada, devendo os responsáveis pelo referido controle, caso tenham conhecimento de qualquer irregularidade, dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responderem de forma solidária, consoante dispõe o artigo 74, parágrafo primeiro, da Constituição Federal.

Convém afirmar, no entanto, que o controle externo, ora analisado, consiste no controle realizado por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado, a exemplo das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo. Cumpre estabelecer, ainda, que as Cortes mencionadas exercem, em regra, controle posterior, a exceção das Inspeções e Auditorias, que podem ser realizadas a qualquer tempo.

É necessário pontuar, outrossim, que Rogério Gesta Leal alerta que o controle baseado no princípio da hierarquia tornou-se insuficiente devido à



<sup>1 &</sup>quot;O controle externo é feito por um [órgão de natureza política que é o Congresso Nacional (ou as Assembleias Legislativas, nos Estados, e as Câmaras Municipiais, nos Municipios). Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico". SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 758.

2 ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Editoria Fórum, 2005.

<sup>2</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (grifo nosso)

<sup>4 &</sup>quot;No Brasil, ao contrário do que ocorre em inúmeros países europeus, vigora o sistema de jurisdição única, de sorte que assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto (...)". MELO, Celso Antônio de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010. 27.ed. p. 946.

<sup>5</sup> Art. 75 - As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (...)

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª. Ed.São Paulo: Malheiros Editores, 2002.



criação de órgãos e departamentos para auxiliar o controle interno das Administrações Públicas, a crescente complexidade do aparelho estatal, a maior complicação técnica das questões atinentes à Administração, assim como a multiplicação das categorias de interesses e o incremento das exigências éticas por parte da sociedade<sup>7</sup>.

No que se refere aos municípios, observa-se que o artigo 31, § 1º da Carta Magna<sup>8</sup> dispõe acerca do Controle das suas Contas, as quais são julgadas pela própria Câmara de Vereadores, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, e, ainda, dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde esses existirem. Assim, percebe-se que há um sistema misto de controle das contas municipais, em que o parecer prévio do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente, em regra, vincula a Câmara de Vereadores.

Cumpre destacar que, muito embora o Tribunal de Contas tenha a função constitucional de auxiliar no controle externo das contas, tal atribuição não é ilimitada, de modo que a própria Constituição (1988), que atribuiu a ele o poder de controle, também cuidou em delimitar suas funções, para que sua atividade não ensejasse em arbitrariedades, assim como o fez com inúmeras outras Instituições, a exemplo do Ministério Público e da Magistratura, as quais, somente por isso, não são tidas como limitadas em suas funções.

#### 3 AS DELIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS ÀS FUNÇÕES DAS CORTES DE CONTAS

Impõe aclarar, por oportuno, que existem princípios basilares no Estado Democrático de Direito que norteiam o controle da Administração Pública, consoante previsão do artigo 37 da Lex Legum. Os preceitos Constitucionais que servem de parâmetro para a atividade de controle e que, por conseguinte, devem ser obedecidos pelos Tribunais de Contas, são os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Quanto às atribuições dos Tribunais de Contas, insta asseverar que se encontra a do exercício do controle externo da administração financeira, orçamentária, assim como a de gestão fiscal.

É imprescindível acentuar, outrossim, que não há uniformidade de entendimento acerca da independência dos mencionados Tribunais, na medida em que há quem assevere serem eles independentes, com fundamento no artigo 73 da Carta Maior, e também existem os doutrinadores que entendem haver dependência das Cortes em relação ao Poder Legislativo, sob a alegação de que o próprio artigo 71 da Constituição Federal afirma que elas atuam auxiliando o Congresso Nacional.

Nesse ínterim, salienta-se que o atual texto constitucional ampliou as atribuições do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 71 da Carta Magna. Contudo, há quem afirme que a Lex Legum limitou a atividade das Cortes de Contas, já que, segundo o que nela resta expresso, tais Tribunais atuam como auxiliares do Poder Legislativo, o que, na prática, frise-se, não é o que se observa.

Por oportuno, faz-se interessante observar que, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal asseverou que o art. 71 da Constituição não insere, dentre a competência do TCU, a aptidão para examinar, de forma prévia, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. A Suprema Corte afirmou, ademais, ser inconstitucional a norma local que estabelece a competência do Tribunal de Contas para realizar exame prévio de validade dos Contratos acima aludidos<sup>9</sup>.

Ainda como exemplo de limitação constitucional às atividades dos Tribunais de Contas, o inciso I do dispositivo constitucional precitado assevera que as Cortes referidas somente são responsáveis para apreciar as contas do Presidente da República, mas não para julgá-las, já que o julgamento das contas cabe ao Congresso Nacional, conforme estabelece o artigo 49, inciso IX, da Constituição Brasileira de 1988. No entanto, ressalte-se a competência para o julgamento dos demais administradores públicos é do Tribunal de Contas da União (artigo 71, II CF).

É imperioso observar, apenas para ilustrar, que o modelo de julgamento das contas, no âmbito Federal, é de observância obrigatória, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecendo ao que dispõe o artigo 75 da Constituição de 1988<sup>10</sup>.

Cita-se, ainda, o § 1º do artigo 71, segundo o qual, no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis. Ou seja, não cabe, no primeiro momento, à Corte de Contas, proceder à sustação, somente sendo a ela atribuída a referida função, no caso de o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não sustar o Contrato (§ 2º do mencionado dispositivo legal).

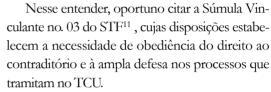
Importante aclarar, no entanto, que, quanto aos atos administrativos, é possível os Tribunais de Contas sustarem diretamente a sua execução (artigo 71, X CF), dando ciência dessa providência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Em razão disso, percebe-se que a Carta Magna dispõe - de forma distinta - no que é pertinente ao controle do Tribunal de Contas nos contratos e nos atos administrativos.

Vê-se, ademais, que a Constituição Federal também se encarregou de estabelecer uma forma de supervisão da atuação de controle dos Tribunais de Contas, ao estabelecer, no § 4º do artigo 71, a necessidade de ser encaminhado, ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, o relatório das atividades da Corte de Contas, o que se entende como forma de controle do Poder Legislativo sobre os Tribunais de Contas.

No Informativo nº 408, também do Supremo Tribunal Federal, há julgado da referida Corte concedendo dois Mandados de Segurança (MS) impetrados contra ato do Tribunal de Contas da União - TCU, por entender que havia sido desrespeitado o prazo estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/99, fato que acarretaria a decadência do direito da Administração de revê-los. O STF reportou-se, ainda, à orientação firmada pela própria Corte, no julgamento do MS 24448/DF (DJE de 14.11.2007), no sentido de, com fundamento no princípio da segurança jurídica, assentar o prazo de cinco anos para o TCU exercer o controle da lega-

lidade dos atos administrativos.

A Corte Constitucional entendeu, por fim, não terem sido observados os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, visto que a decisão analisada importou em grave prejuízo aos interesses dos impetrantes, os quais deveriam ter sido convocados para exercer sua defesa no processo de tomada de contas. Ou seja, como já salientado, os Tribunais de Contas devem respeitar, no exercício do controle dos atos administrativos, os princípios constitucionais, a exemplo dos supracitados.



Assim, além das disposições constitucionais e jurisprudenciais, pode-se perceber que o Supremo Tribunal Federal, ao editar o enunciado referido, também sumulou entendimento delimitando a atuação do Tribunal de Contas, ao exigir o respeito do direito ao contraditório e à ampla defesa, nos casos em que a decisão da Corte de Contas puder acarretar em anulação ou revogação de ato administrativo benéfico ao interessado.

Necessário esposar, por entender pertinente, que há quem questione se é competência do Tribunal de Contas julgar as suas próprias contas, ou se tal julgamento caberia a outro órgão.

Acerca disso, há que se frisar que a própria Corte Suprema, pelo que se depreende dos seus julgados, não tem posicionamento firmado acerca de tal temática, na medida em que já esposou entendimentos nos dois sentidos, quais sejam o de entender pela inconstitucionalidade da atribuição de competência exclusiva à Assembleia Legislativa para julgar as contas das Cortes<sup>12</sup>, bem como o de se posicionar pela constitucionalidade de Lei que permiteno que concerne à análise das contas dos Tribunais referidos - o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo<sup>13</sup>.

Caso se aceite o segundo entendimento do

<sup>7</sup> LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: Anotações Críticas. A E C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. edição nº 20. Belo Horizonte: Editora Fórum, abril a junho de 2005.

<sup>8</sup> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

<sup>§ 1</sup>º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

<sup>9 (</sup>ADI 916, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 2-2-09, Plenário, DJE de 6-3-09).

<sup>11</sup> Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

12 ADI 1779/PE, Relator Min. Ilmar Galvão, 01.08.2001.

<sup>13</sup> ADI 2597/PA, Relator Ministro Nelson Jobim, 04.08.2004



STF, já que mais recente, entende-se pela existência de mais uma delimitação à atividade das Cortes de Contas, uma vez ter entendido possível a edição de norma estadual que estabeleça a competência do Poder Legislativo de apreciar as contas dos Tribunais, ora em enfoque.

Por fim, é de se observar que – consoante acima esposado - existem determinadas regras constitucionais atinentes às funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas, mas tais delineamentos, frise-se, são disciplinados na Carta Magna com a finalidade primordial de organizar as Instituições, in casu, os Tribunais de Contas - assim como o faz com outras, a exemplo do Ministério

que elas incidam em práticas arbitrárias.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do que foi esclarecido, vê-se, claramente, que, inobstante a Constituição Federal preveja a atribuição dos Tribunais de Contas de exercer o controle externo sobre os atos administrativos da Administração Pública, a própria Carta Magna, em diversas oportunidades, delimita a abrangência, objetiva e subietiva, da competência de fiscalização das Cortes de Contas, o que, em nada, a impede de exercer - com autonomia - as suas missões constitucionais, eis que, ressalte-se, os Público e da Magistratura -, e, com isso, evitar seus poderes também são constitucionais.

#### **REFERÊNCIAS**

LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: Anotações Críticas. A E C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. 20ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, abril a junho de 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010. 27.ed.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.





Paulo Henrique Alves Pinheiro GRADUANDO DE DIREITO PELA UNP ESTAGIÁRIO DO TCE

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

# um novo modelo na gestão fiscal dos recursos públicos, plano prático-ideológico

#### **RESUMO**

A Lei de Responsabilidade Fiscal é, até hoje, o mais importante marco regulatório das finanças públicas do país. Adota quatro princípios que se perfaz em ideologia, construção e execução, pois bem, delineia a estrutura político-filosófica que lhe atribuiu validade e serve de cerne aos critérios que lhe traz eficácia. Não obste seu objetivo regulatório, firmados na moralidade, probidade e ética administrativa, os mecanismos da LRF encontram suas fragilidades. Em dez anos de promulgação, a Lei Complementar de nº 101/2000 enfrenta os embates que perpassam da idealidade à eficácia. Os

Órgãos de Controle buscam homogeneizar seus entendimentos a fim de resguardar ao máximo a segurança jurídica e a eficiência e eficácia plena dos mecanismos por ela propostos. Independente dos confrontos e controvérsias que encontre a Lei de Responsabilidade Fiscal pode se afirmar, sem via de dúvidas, que foi um dos maiores marcos, não só no cenário das finanças públicas, mas na consolidação da democracia nacional.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Planejamento; Transparência; Controle; Responsabilização; Qualidade Fiscal; Unicidade de Conceitos; Cidadania, Direito e Democracia.



#### 1. INTRODUÇÃO

Nunca faltaram, fosse ao campo jurídico ou mesmo ao social, pelo cidadão leigo, questionamentos acerca da responsabilidade com a administração do erário. Amplas e diversas críticas exigiam uma forma mais controlada e transparente de gestão fiscal dos recursos públicos. De modo que, com planejamento e mecanismos de responsabilização, o gestor atuasse garantindo metas e ampliando seu meio de divulgação, isso através de uma ação fiscalizadora mais efetiva pelos Órgãos competentes e de sanções aplicadas àqueles que não usem o dinheiro público de forma adequada.

A sociedade brasileira assiste à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 04 de maio de 2000, um sinal de mudança, marco na moderação dos gastos públicos. A Lei Complementar de nº 101 estabeleceu critérios para o gestor público, exigindo a elaboração de planos e diretrizes orçamentárias, como forma de garantir eficácia à administração. Além de ter imposto sanções institucionais previstas em seu corpo, estende-se às sanções pessoais que estão previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

Não obste sua idealidade, seu objetivo regulador, deparamo-nos com outro problema, o da eficácia. São dez anos que a mencionada ferramenta legislativa condiciona e limita a atuação dos gestores, obrigando-os a assumirem os riscos da arrecadação e compromissos com as contas públicas, todavia, enfrentamos todos os obstáculos incutidos no plano da eficácia.

Discutir a efetividade prática da lei é, além de questão jurídica, uma questão de aceitação e receptividade social. Bem sabemos o quão é difícil, no nosso cenário, tratar da eficácia das normas, sem que pairemos sempre no estigma jurídico das "leis que pegam e que não pegam". Infelizmente o ato legislativo não é autoaplicativo, não detém força necessária para que, obtendo validade, logo surta seus efeitos práticos e extravase incisivamente sua ideologia no âmbito social.

A eficácia das normas transita na aceitação do povo, nos critérios interpretativos adotados pelos tribunais, nos mecanismos de difusão e na prática de objetivação, ou seja, quais instrumentos usamos e temos para exercitar os eixos que fundamentam o assunto controle das contas públicas. Não adianta formarmos opiniões críticas e elaborarmos leis,

termos validade e não termos eficácia. Numa década que marcou, decisivamente, o cenário da gestão fiscal dos recursos públicos, muito ainda temos a discutir.

A escolha do tema proposto tem o intuito de trazer à baila reflexões básicas e esclarecimentos norteadores quanto ao sustentáculo da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se atendo meramente à fundamentação jurídica como preceito, mas a objetividade como forma de fazer qualquer leitor despertar o interesse e melhor compreender os aspectos da responsabilidade do gestor público.

#### 2. ÉGIDE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como já disposto no intróito, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos, senão o maior, acontecimento político-ideológico no que diz respeito à gestão dos recursos públicos. Discutirmos sua relevância nesse cenário é abordarmos num contexto conciso seu objetivo primordial que é melhorar atuação do gestor, garantindo uma administração de qualidade, com eficiência, de modo a satisfazer os anseios dos seus clientes.

Para entendermos seu plano prático é oportuno destacarmos o quadrilátero em que se funda sua égide: planejamento; transparência, controle e responsabilização. Reflexo dos anseios sociais de querer saber o destino do dinheiro público, de que propostas saiam do campo hipotético e ganhem formas e, ainda mais, que haja um controle efetivo por parte do poder público, no sentido de responsabilizar o gestor pela má administração, a LRF trouxe em seu bojo esse quadrilátero como objetivo maior. Daí, percebamos a relevância de cada um deles como eixos nos quais se apoiam o projeto político-filosófico dessa lei.

#### a) Do Planejamento

Intrinsecamente ligado ao conceito de administração estão as atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar. Ao muito se discutir esse conceito, maior parte da doutrina prefere entendê-lo como um misto de ciência e arte. No ato da gestão pública, podemos dizer que são científicas toda a ligação e a subordinação entre gestor e lei, ou seja, os aspectos que a norma vem nortear, trazer o cerne àquele que é responsável por gerir o bem público como um todo. Quanto ao aspec-

to artístico de administrar, tratamos da liberdade que tem o gestor de determinar "o que fazer", "como fazer" e para "quem fazer", apesar de estar preso aos critérios legais.

Ao nosso estudo, interessa-nos enfaticamente os dois aspectos, se tomarmos por norte que o planejamento tem por objetivo estabelecer, seguindo um critério de adequação e necessidade, tudo aquilo que será desempenhado no exercício da gestão fiscal dos recursos públicos, tomando por base a necessidade social. Daí vir toda a arte "de o que fazer", "como fazer" e para "quem fazer", precedida pelo critério legal que dará forma, efetividade, eficiência e eficácia, de modo que as ideologias ganhem praticidade aplicativa.

A Constituição Federal trouxe, em seu artigo 163, a necessidade de criação de lei complementar que dispusesse sobre as Normas de Finanças Públicas voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal, o que fez surgir a LRF e assim regulamentar com ênfase o planejamento, que tem seu enlevo em mecanismos como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses mecanismos dispostos pela lei possibilitam ao administrador e aos administrados uma gestão mais coerente, mais ordenada, segura e, consequentemente, eficaz.

#### b) Da Transparência

A transparência como um dos princípios da LRF, em didáticas palavras do Professor universitário Dijonilson Veríssimo, "passa, pois, a ser um dos princípios fundamentais da Lei fiscal para o controle das despesas e do déficit público, já que adota medidas de transparência das contas públicas na aplicação e divulgação dos resultados alcançados".

Tendo-lhe reservado a seção I do capítulo IX, a Lei de Responsabilidade Fiscal dá suporte à Constituição da República, precisamente ao artigo 37, que trata da publicidade dos atos da Administração. O mecanismo fiscal tem por objetivo a ampla divulgação dos atos oficiais, a fim de resguardar e garantir a moralidade, fazendo com que o cidadão tenha ciência do planejamento e metas estabelecidas, no que concerne às finanças públicas.

Essa ampla divulgação de que trata a lei está descrita em seu artigo 48. Lá está delineado o dever de serem utilizados todos os meios que efetivem a

publicidade dos atos oficiais da Administração, inclusive a Internet, dispondo dos planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; relatório de prestações de contas e respectivos pareceres prévios; relatórios resumidos da execução orçamentária e gestão fiscal, bem como das versões simplificadas de tais documentos.

Ao Estado Democrático de Direito é imprescindível clareza nos atos do Poder Público, sob o prisma de que todo poder é único e emana do povo e em seu nome será exercido. Assim, a nenhum cidadão será negado o direito de informação, própria ou de interesse coletivo e geral, por Órgão que integre a Administração Pública. A transparência fiscal na gestão dos recursos públicos é uma das máximas da égide democrática, possibilitando-nos com maior facilidade fiscalizar e exercer nossa soberania cidadã, garantindo uma administração mais coerente e eficaz.

Visando aprimorar e concretizar os anseios do conceito irrestrito de democracia, a transparência assegurou a participação direta do cidadão por meios de audiências públicas, como, por exemplo, a elaboração dos planos, bem como na sua execução, aprovação dos orçamentos e das leis de diretrizes orçamentárias. A participação popular é prevista na Constituição da República no artigo 29, inciso XII, que convida os cidadãos a participarem do planejamento municipal, através da cooperação das associações representativas.

É, sem via de dúvidas, o princípio da transparência que nos garante o poder de agir, de exercer nossos direitos no nosso dever cidadão, garantido pela obrigação do Estado de zelar pela moralidade, pela ética administrativa, pelo senso de justiça. Leciona magistralmente Machado & Figueiredo, no momento em que ressalta o compromisso estatal frente à primazia democrática em consonância com o desejo constitucional:

"O Executivo e o Legislativo têm o dever constitucional de discutir seriamente o Orçamento e as incongruências da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) No Estado de Direito, nada pode ser mais odioso do que a denegação da justiça. Não há indenização que repare a injustiça de um direito sonegado, suprimido. (...) Não há responsabilidade fiscal que justifique a intolerância e a irrazoabilidade e o temor reverencial ao positivismo cego dos valores da cidadania."





#### c) Do Controle

Entre as várias inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, veio o aprimoramento do conceito de controle, como forma de garantir à Administração Pública qualidade, eficiência, efetividade e eficácia na gestão das finanças públicas, proporcionando aos administrados a satisfação dos seus anseios, com base num princípio salutar que é o controle.

Dispositivos legais anteriores já descreviam a essencialidade do controle à Administração Pública, como a exemplo a Lei do Orçamento, Lei n° 4320/64 e o Decreto-lei n° 200/67 (Reforma Administrativa). Todavia, modernamente, foi o projeto de Lei Complementar de nº 18/99, logo transformado na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que ampliou os horizontes das finanças públicas, reafirmando o princípio anteriormente ressaltado, dando consistência a um novo modelo de Contabilidade, que até então vigorava somente em demonstrações exclusivas do setor privado. Essa hodierna acepção faz nascer a Contabilidade Gerencial Pública, capaz de proporcionar ao gestor público mais segurança com elementos substanciais na tomada de decisões.

Quem bem leciona os aspectos do controle sob a ótica da Contabilidade Gerencial Pública é o especialista na área e Professor universitário Cristóvão Ferreira de Lima, em artigo intitulado "O Controle da Gestão Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal", no qual conclui com destreza:

"A Lei de Responsabilidade Fiscal certamente resgata a função da Contabilidade Pública, que é produzir informações úteis a todos os usuários, de tal maneira que a transparência no setor público sirva como instrumento de capacitação e convite ao crescimento econômico. A possibilidade de utilização da Contabilidade Gerencial na atividade pública faz com que princípios como o controle agreguem valor moral e institucional, valorizando cada vez mais a Ciência Contábil. Enfim, dotar os gestores públicos de ferramentas como a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi construir um ambiente propício e efetivo ao controle gerencial da Gestão Pública."

#### d) Da Responsabilização

O povo almeja a responsabilização daquele que use de forma inadequada os recursos públicos. Quando elegemos um candidato, entregamos a ele nossa confiança, doamos poder, estendemos nossa capacidade administrativa e queremos ver resultados favoráveis, de forma ética e proba. Logicamente, essa ideia paira num campo de pura ideologia, onde nem sempre obtemos o êxito esperado e tão galgado. Todavia, as sanções para aqueles que descumprem esse plano práticoideológico existem. São elas: Sanções Institucionais – recaem sobre o ente público; e Sanções Pessoais – recaem sobre o agente que cometer crime ou infração administrativa.

As Sanções Institucionais, engendradas na própria LRF, preveem:

- I. Suspensão de transferências voluntárias: essas transferências (federais e/ou estaduais) são geralmente efetivadas por meio de convênios destinados a programas e obras de interesse da população (educação, habitação, saneamento, etc.);
- II. Suspensão das contratações de operações de crédito;
- II. Suspensão de garantias e avais.

As Sanções Pessoais estão previstas na Lei nº 10.028/00 de outubro de 2000, que transita pelas esferas administrativas, civil e penal, tendo como consequências penas funcionais, patrimoniais e pessoais.

### 3. DA NECESSIDADE DE HARMONIZAÇÃO DE CONCEITOS

Todo esse arcabouço em que se fundamenta a Lei de Responsabilidade Fiscal carece de entendimento uno por parte de todos os entes envolvidos: Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público, nos níveis federal, estadual e municipal, a fim de alcançarmos a harmonia dos conceitos lá preconizados.

Aos controlados, a consciência da responsabilidade com os prazos, com dever de planejar e promover a transparência, dentro dos critérios exigidos pela lei com cerne na probidade e moralidade administrativa, no intuito da trazer a máxima efetividade aos valores prerrogados pelo Estado Democrático de Direito. Assim, zelando pela soberania popular, agindo no ditame da justiça, em coerência com nossa Carta Cidadã, rumo à paz social.

Quantos aos que controlam, que busquem homogeneidade de entendimento, por meio de um intercâmbio entre as Cortes de Contas, a fim de trazer celeridade e segurança jurídica, evitando divergências que tendam a fragilizar os princípios regentes. Os pontos objetos de Controle trazidos pela LRF não podem gerar grandes controvérsias. Precisamos de unicidade na interpretação e aplicação de conceitos por parte daqueles que, incisivamente, exercem o poder vinculativo sobre as contas públicas; do contrário, postergaremos a eficácia da norma e fragilizaremos os princípios que servem de eixo à regulamentação fiscal.

Esse ponto tem sido um dos mais discutidos entre os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, bem como respectivos Ministérios Públicos, que não medem esforços quanto ao intuito de promover consenso às suas deliberações.

#### 4. AVANCO DEMOCRÁTICO

É salutar ressaltar o grandioso valor da Lei de Responsabilidade fiscal como uma das mais importantes conquistas da democracia. Apesar do avanço, sabemos o quanto ainda é frágil o assunto e do quanto ainda necessitamos de melhorias e de um controle ainda mais efetivo. Em uma década que contamos com muita fragilidade e críticas ferrenhas, podemos contar e traçar também grandes e significativos avanços.

Podemos tratar o acontecimento como o de maior relevância sob o aspecto regulatório das finanças públicas do nosso país, ainda ir além, um dos maiores acontecimentos responsáveis pela consolidação da nossa democracia. A Administração Pública apura seu conceito quanto à Contabilidade no setor estatal, trazendo mais segurança jurídica e consistência aos planos de gover-

no. Além de que faz renascer no povo uma nova a sensação de credibilidade e bem-estar social, facilitando a fiscalização por meio da transparência e dos demais mecanismos de participação popular, permitindo o exercício cidadão de modo mais coerente e efetivo.

Agora transita pelo Congresso Nacional um Projeto de Lei do Senado, sob nº 229/09 que tem como objeto a responsabilidade com qualidade fiscal. Intitulado Lei de Qualidade Fiscal, será outro impactante marco regulatório no cenário fiscal. Trará pontos norteadores que preencherão algumas lacunas da LRF, ampliando critérios e sanções à tríade orçamentária. De forma a tornar mais pragmáticas as alterações ao orçamento e mais severas as sanções impostas àqueles que ajam idoneamente no poder público.

O Projeto de Lei visa proporcionar mais clareza aos inúmeros instrumentos de planejamento, gestão e controle. Com certeza, será outra grande conquista, outro grande avanço. O ideal seria maior efetividade e menos norma, mais eficácia. Contudo, o conceito de efetividade na nossa seara jurídica e legislativa está relacionado, quase que intrinsecamente, à criação de normas. Infelizmente! Enquanto esperamos a plena conscientização cidadã, felicitemo-nos com elaboração dessas espécies de ferramentas que propiciam êxito no âmbito da Administração Pública e agilizam o despertar crítico do anseio popular. Ou seja, que o povo não só almeje, mas que saiba e utilize as ferramentas que possui para exigir e garantir seus direitos.

#### REFERÊNCIAS

CRISTÓVÃO FERREIRA DE LIMA. O Controle da Gestão Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. R. FARN, Natal, v.l, n.l, p. 83 - 86 Jul./dez.2001.

DIJONILSON PAULO AMARAL VERÍSSIMO. A transparência como princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Guia Prático Para o Cidadão. Prefeitura Municipal de Fortaleza.







Raíssa Georgia Lima de Araújo GRADUANDA EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNP ESTAGIÁRIA DO TCE

### COMO MELHORAR A QUALIDADE DE VIDA

### no Trabalho dos servidores do TCE/RN

#### **RESUMO**

Trabalhar é preciso, é uma necessidade humana não só pela busca de recursos para sobrevivência mas pela integração com outros indivíduos, pela sensação de se sentir útil à sociedade e poder desempenhar algo que contribua beneficamente para seu desenvolvimento.

Ter o trabalho reconhecido gera satisfa-

ção e motivação para desempenhar suas funções de uma forma cada vez melhor, impactando diretamente na Qualidade de Vida do indivíduo e da equipe de trabalho em que está inserido como um todo. Para que haja Qualidade de Vida no Trabalho, é preciso criar um ambiente agradável e com bom clima organizacional, promovendo a integração dos servidores.

#### 1 INTRODUÇÃO

Qualidade de Vida no Trabalho vai muito além de um ambiente limpo e agradável. Esta relacionada à saúde, ao bem-estar, à satisfação, à adoção de melhores ferramentas para realização dos trabalhos e o relacionamento profissional com a organização e com os companheiros de trabalho.

Identificar alguns fatores que promoverão a Qualidade de Vida no Trabalho, como Rede de Relacionamentos, Comunicação, Motivação e Ginástica Laboral faz com que sejam abordados diversos temas que influenciem a existência Qualidade de Vida no âmbito organizacional do TCE/RN. Analisar esses fatores será o objetivo deste artigo.

Portanto, analisar a Qualidade de Vida no Trabalho está intimamente relacionada ao estudo de questões que envolvam os seres humanos, pois com todo o ambiente físico preparado, são as pessoas que vão estruturá-lo através de suas habilidades, atitudes e seus conhecimentos.

#### **2 REDE DE RELACIONAMENTOS**

No ambiente profissional em que vivemos, atualmente é extremamente necessária a formação de uma Rede de Relacionamentos. É importantíssima a sua influência no desenvolvimento de qualquer atividade profissional. Manter uma Rede de Relacionamentos é a base para uma boa interação entre os servidores do TCE/RN. Papéis com nome, telefone e e-mail parados em cima de uma mesa ou guardados numa bolsa ou carteira não auxiliam em nada o alcance dos objetivos profissionais almejados, muito menos contribuem para o desenvolvimento da organização.

Os servidores devem administrar seu tempo de forma que seja possível prestar uma maior dedicação a sua Rede de Relacionamentos, pois é através dela que será possível manter contatos profissionais importantes, saber através de algum membro da Rede o que está se passando em outros ambientes da instituição, como ele poderá colaborar e como tal acontecimento pode ajudar no desenvolvimento do seu setor.

Pessoas trabalhando juntas, em sintonia, em equipe, em busca de um objetivo maior que não comprometa suas metas específicas, é o segredo para a obtenção de uma melhor Qualidade de Vida no Trabalho através da formação de uma consistente Rede de Relacionamentos, pois ela

deve ser trabalhada como um investimento que a cada dia facilitará mais a comunicação e a interação entre servidores e setores. Favorecerá a construção de um ambiente de trabalho propício a realização de boas atividades e será determinante para a construção dos relacionamentos interpessoais que vão além dos muros da instituição, pois devemos tratar os outros da forma como gostaríamos de ser tratados, pois Qualidade de Vida no Trabalho nada mais é do que desempenhar suas funções de forma satisfatória, tratando a todos de forma igualitária e a cada dia aumentando mais e mais seu "networking", adquirindo mais conhecimentos e experiências, desenvolvendo não só a si próprio, mas também trazendo grandes benefícios ao TCE/RN.

#### 3 COMUNICAÇÃO

"Comunicação é a transmissão de uma informação de uma pessoa para outra ou de uma organização a outra."

A comunicação é o primeiro e o mais importante impulso para a realização de qualquer tipo de trabalho, sem ela nós não vamos a lugar nenhum. Hoje, vivemos numa era em que a informação é instantânea, as mudanças são constantes e o tempo não para, uma comunicação não feita está perdida para sempre.

Os setores integrantes do TCE/RN precisam se comunicar. Sem a comunicação é impossível a formação de Redes de Relacionamentos, a interação entre os profissionais e consequentemente a melhoria da realização de trabalhos construtivos e objetivos que venham a desenvolver a organização.

Uma boa comunicação com os servidores e com o ambiente externo é fundamental para a melhoria da Qualidade de Vida no Trabalho de todos os envolvidos nas atividades desenvolvidas no TCE/RN, principalmente quando a comunicação é clara e concisa, pois o seu receptor vai utilizála na solução de um problema, aplicá-la no desenvolvimento de alguma prática, através dela vai formular um novo conceito, gerar uma nova informação e se tornar emissor de um novo "knowhow". É impossível solucionar problemas sem que exista uma troca de informações. É completamente inviável chegar a soluções práticas que desenvolvam o TCE/RN sem que os seus membros se comuniquem, troquem experiências e comparti-





lhem conhecimentos, sempre formando novos conceitos, aplicando pensamentos autocríticos baseados em reflexões conjuntas.

Tão importante quanto se comunicar, é saber o momento correto para que a comunicação ocorra. Ela tem que chegar ao local ou pessoa correta, no tempo certo para que possa ser aplicada com eficiência e eficácia, pois uma informação atrasada, fruto de uma comunicação mal realizada, vai gerar conflitos, confundir o receptor e causar insatisfação das pessoas que estavam dependendo dela para realização de alguma atividade.

Qualidade de Vida no Trabalho está intimamente ligada à relevância das informações, e quando uma comunicação é bem recebida ajudará no desenvolvimento das atividades que cada um desempenha e será muito significante para motivar e realizar os servidores.

O TCE/RN deve, além das ferramentas já utilizadas, investir em novas tecnologias que favoreçam a comunicação interna e mostrem a seus servidores a importância da realização de uma boa comunicação, pois cada ambiente de trabalho possui uma linguagem adequada de ser trabalhada, e a utilização dessa linguagem favorece muito que um ambiente fique propício e cause satisfação na realização das atividades profissionais cotidianas.

Uma comunicação bem realizada e focada no receptor é o segredo para uma melhor interação entre os setores e, consequentemente, o atingimento de todos os objetivos organizacionais, pois uma organização que não possui uma boa comunicação interna jamais vai se comunicar bem com o mercado, jamais vai obter resultados satisfatórios, logo não vai obter sucesso nem reconhecimento junto ao cenário mundial no qual está inserida.

#### **4 GINÁSTICA LABORAL**

Vivemos em um mundo de verdadeiras mudanças, sejam elas tecnológicas, econômicas, políticas e/ou sociais, que impactam no modo como as pessoas desempenham suas funções no trabalho, por exemplo, com a acessibilidade à tecnologia, tornou-se cada vez mais comum o uso de computadores, mas pouca gente está ciente dos malefícios causados à saúde pelo seu mau uso.

Pensando nisso, tornou-se necessário o desenvolvimento de atividades que promoves-sem o desenvolvimento da saúde no ambiente

de trabalho. Entre essas atividades, podemos citar a Ginástica Laboral, que são atividades físicas, exercidas durante o expediente de trabalho, orientada por profissionais especializados com o objetivo de diminuir o estresse, o sedentarismo e corrigir a postura, fatores que estão relacionados à consequência de várias doenças ou sequelas por atividades exercidas no trabalho, onde passamos o maior tempo.

As atividades físicas são essenciais para os seres humanos; então, para se ter uma boa saúde, faz-se necessária a prática de exercícios físicos. Logo, para melhorar a Qualidade de Vida no Trabalho dos servidores do TCE/RN, através de uma equipe especializada de profissionais no ramo da Educação Física e ou Fisioterapia, o exercício físico durante o trabalho, com bom estado de espírito, de como utilizar as ferramentas do trabalho corretamente, renovará e motivará as pessoas a executarem as atividades do dia a dia sem estresse, com boa saúde e vivência no âmbito do trabalho.

Portanto, quais seriam os benefícios para os servidores e para o TCE/RN? Em consequência da boa Ginástica Laboral, os servidores do TCE/RN não faltariam tanto ao trabalho por causa de motivos médicos, atestados e também causaria a diminuição de acidentes de trabalho. Com isso, os servidores trabalhariam os problemas acometidos de posturas, de movimentos e ou visuais; através disso, diminuirão lesões e outros fatores.

#### **5 MOTIVAÇÃO**

A motivação é um dos mais importantes pontos a serem observados quando falamos em Qualidade de Vida no Trabalho. Milhares de empresas, órgãos públicos ou instituições privadas, investem maciçamente na motivação de seus colaboradores, pois sabem que ter colaboradores motivados trará benefícios não somente a eles, mas à organização como um todo. Entre os benefícios de ter funcionários motivados, podemos citar o melhor desempenho, trabalho mais eficiente, mais organização, atingimento de metas, motivação para cumprir prazos e etc.

A motivação está diretamente relacionada com o que chamamos de "remuneração". Quando falamos em remuneração, é válido ressaltar que ela não se refere somente ao salário; na verdade, remuneração é o conjunto de beneficios que, agregados ao salário, formam o sentido dessa palavra, como,

por exemplo, plano de saúde.

A motivação também está relacionada às "recompensas de trabalho". A secular visão do homo economicus, de que o homem só é motivado pelo salário e de que, quanto maior ele for, melhor irá trabalhar está ultrapassada. Na abordagem atual, vigora o modelo de homem complexo, a qual destaca que as pessoas são motivadas por infinitas variáveis e incentivos (recompensas de trabalho), que vão, desde salário, objetivos e metas a atingir, satisfação e possibilidade de crescimento no cargo, boa relação com os demais servidores, até um simples "parabéns", mostrando reconhecimento pelo bom trabalho realizado.

Sabendo desses conceitos, como fazer então para motivar as pessoas? Tendo em vista que motivação é uma espécie de "força" interna que estimula o comportamento das pessoas e as leva a agir de determinada maneira visando suprir uma necessidade ou desejo? Podemos destacar dois pontos fundamentais para responder a essa pergunta.

1º Atendimento das necessidades/desejos: O bom gestor se preocupa verdadeiramente com sua equipe, sabe suas necessidades e busca supri-las. Como já foi dito, o homem não se preocupa apenas com o salário. Para que haja Qualidade de Vida no Trabalho e os servidores trabalhem bem, faz-se necessário olhar os pontos que causam motivação ou desmotivação que, como vimos no decorrer do artigo, estão ligados à boa comunicação,

rede de relacionamentos, preocupação com a saúde física do funcionário através de atividades e exercícios como a ginástica laboral, salário justo, de acordo com as atribuições de cada um e dentro da média praticada pelo mercado, satisfação no cargo ocupado, oportunidade de crescimento etc.

2º Ninguém motiva ninguém: não importa o quanto o gestor canalize esforços para motivar seus colaboradores, é preciso que haja o conhecimento de técnicas para gerar interesse nas pessoas, fazendo com que obtenha receptividade por parte daqueles a quem se quer "motivar", caso contrário, se esse interesse não for incutido na mente das pessoas, nenhum esforço será útil, pois, no final, cada um é responsável pela própria motivação.

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base nos conceitos aqui apresentados, estabelecemos um simples referencial teórico para a análise de viabilidade do projeto de implantação de um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho, tendo em vista os enormes benefícios que trará tanto aos servidores quanto ao TCE/RN.

É importante ressaltar que, tanto na elaboração do projeto quanto na implantação de um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho, torna-se necessário o recrutamento de pessoal especializado e capacitado para tal tarefa, conhecedores das normas e procedimentos dos conceitos supramencionados, assim como da organização.

#### REFERÊNCIAS

CARLOS, LUIZ A. Comunicação Empresarial. São Paulo: Memes Tecnologia Educacional Ltda., 2008. 1ª Edição.

CASADO, TÂNIA. As pessoas na Organização. São Paulo: Editora Gente, 2002.

CHIAVENATO, IDALBERTO. Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.







Maria Luíza dos Santos Fernandes Costa GRADUADA EM DIREITO PELA FARN ASSESSORA DE GABINETE DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

# A Prorrogação da Licença Maternidade

#### INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a licença maternidade e a almejada prorrogação do período de gozo desta dos 120(cento e vinte) dias para 180(cento e oitenta) dias.

Nesta oportunidade, serão apresentadas as leis infraconstitucionais existentes que abordam esta matéria, bem como os Projetos de Emendas Constitucionais que intentam modificações acerca da mencionada prorrogação, sendo ainda demonstrados os benefícios que surgirão com a promulgação

destas emendas e as controversas que circundam o assunto em análise.

#### LICENÇA-GESTANTE

Os artigos 7°, XVIII, e 39, §3°, da Constituição Federal, asseguram licença à gestante, sem prejuízo de seu emprego e do respectivo salário, com a duração de até 120 (cento e vinte) dias.

Durante o gozo da licença-maternidade, a segurada passa a receber o benefício do salário-maternidade. No entanto, esses dois institutos não podem ser confundidos.

A licença-gestante é um direito da servidora parturiente de se ausentar do serviço sem prejuízo de sua remuneração¹, estando prevista no art. 7°, XVIII, e art. 39, §3°, da Constituição Federal, e no artigo 88, I, "b", do estatuto do regime jurídico dos servidores do Estado do Rio Grande do Norte (Lei Complementar Estadual n° 122/1994). O salário-maternidade, por sua vez, é um benefício previdenciário previsto no art. 116, I, "c", do mesmo estatuto, não se confundindo as disposições e o regramento jurídico aplicável a cada um deles.

Os direitos às licenças são regidos por normas eminentemente administrativas, enquanto o salário-maternidade é regulado por normas previdenciárias previstas no estatuto administrativo.

#### LEIS INFRACONSTITUCIONAIS QUE FACULTAM A APLICAÇÃO DA PRORROGAÇÃO DA LICENÇA-MATERNIDADE

Atualmente, em virtude da crescente preocupação com a segurança da mulher no mercado de trabalho, bem como com a saúde física e emocional da mãe e de seu filho recém-nascido, Projetos de Emendas Constitucionais² e algumas legislações infraconstitucionais vêm almejando prorrogar o prazo de licença maternidade constitucionalmente previsto, para que passe de 120 (cento e vinte) para 180 (cento e oitenta) dias. A aspirada modificação vem sendo motivada nos comprovados benefícios à saúde da mulher, do filho, bem como pelas vantagens econômicas e sociais que serão proporcionados a partir da prorrogação em análise.

Entre os argumentos utilizados pelos senadores que apoiam a modificação constitucional suso mencionada, observam-se vantagens de ordem emocional, social e econômica para o poder público, tudo isso em virtude da perspectiva de redução de gastos com saúde pública.

Em meio às inovações, é imprescindível destacar a Lei Federal nº 11.770/2008, a qual instituiu o Programa Empresa Cidadã³, que visa a prorrogar a licença-maternidade para as

empresas privadas e, facultativamente, para as entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional, na esfera federal, conforme atestam os seus artigos 1° e 2°:

Art. 10 É instituído o Programa Empresa Cidadã, destinado a prorrogar por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade prevista no inciso XVIII do caput do art. 70 da Constituição Federal.

[...]

Art. 20 É a administração pública, direta, indireta e fundacional, autorizada a instituir programa que garanta prorrogação da licença-maternidade para suas servidoras, nos termos do que prevê o art. 10 desta Lei.

O texto acima é claro, e demonstra que a referida Lei não instituiu a prorrogação obrigatória da licença-maternidade para as servidoras públicas gestantes. Outrossim, o referido diploma, ainda que faculte a prorrogação da licença para as servidoras da União, não produz efeitos jurídicos no âmbito da legislação aplicável aos demais entes federativos, tendo em vista que o art. 39, caput, da Constituição Federal, dispõe que cabe a cada ente federativo dispor sobre o regime jurídico de seus servidores, estando incluso nesse regime jurídico o direito à ausência do serviço com manutenção da remuneração, chamado de licença gestante.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, há de ser observada a Lei Complementar Estadual nº 358/2008, em seu art. 1º, pois este prevê que:

Art. 1°. Fica autorizado o Poder Executivo a conceder aumento de 60 dias no prazo da licença maternidade, ao que se refere ao artigo 7°, XVIII, da Carta Magna e o art. 94 da Lei Complementar Estadual n° 122 de 30 de junho de 1994 [estatuto do regime jurídico dos servidores estaduais do RN], às servidoras públicas estaduais.

Parágrafo único. O prazo para contagem deste tempo será aplicado de acordo com as normas em vigor, sem prejuízo de sua maternidade.



<sup>2</sup> BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 30/2007.e 515/2010 Ementa: Dá nova redação ao inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal, ampliando para 180 (cento e oitenta) dias a licença à gestante. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br">http://www.planalto.gov.br</a>. 3 RRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos, lugídicos. Lei pº 11.770/08, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa

<sup>3</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.770/08, de 9 de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade, mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11770.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11770.htm</a>.



Em relação à Lei Complementar Estadual nº 358/2008, verifica-se que esta se encontra viciada frente ao que se encontra apregoado no artigo 46, II, "b", da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Este dispõe de iniciativa privativa do Governador do Estado a formulação de projetos de leis que disponham sobre os servidores públicos do Estado e seu regime jurídico. No entanto, a supracitada Lei não observou a mencionada norma constitucional, uma vez que o referido diploma foi elaborado a partir de iniciativa parlamentar.

Portanto, a Lei Complementar Estadual nº 358/2008, que previu a prorrogação do prazo da licença-maternidade para 180 (cento e oitenta) dias, é inconstitucional, não devendo ser aplicada às servidoras públicas, tendo em vista que a sua concessão poderá acarretar prejuízos aos cofres públicos.

Observe-se que também, na referida lei, em seu artigo 1°, é adotada a técnica legislativa facultativa, sendo mencionado que o Governador do Estado está autorizado a proceder à prorrogação das licenças, sendo que até agora nenhuma notícia se tem do exercício dessa faculdade.

#### PROJETOS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE ALMEJAM A PRORROGACAO DA LICENCA-MATERNIDADE

Num Estado Democrático de Direito, as normas legais, mesmo as que intentem efetuar a promoção de direitos fundamentais, devem respeitar as regras do processo democrático, sob pena de desvirtuarem esse modelo de Estado para a figura de um Estado arbitrário.

Por este motivo, bem como diante de todas as considerações delineadas acima, imperioso ressaltar que nenhum dos dispositivos das Leis infraconstitucionais aqui transcritas podem ser consideradas como autoaplicáveis, razão que conduz os legisladores a ansiarem a rápida promulgação do Projeto de Emenda Constitucional 515/2010, de autoria

da, então, Senadora Rosalba Ciarlini.

A PEC 515/2010 defere às seguradas o direito à licença- maternidade de 180(cento e oitenta) dias, excluindo a facultatividade presente nas demais Leis, a prorrogação do prazo da licença-maternidade passa a ser obrigatório, fato esse que concretiza os anseios da sociedade, bem como o considerável beneficio econômico para o poder publico, frente às perspectivas com a diminuição de gastos com a saúde pública.

O referido projeto sucede a PEC 30/07, a qual também exterioriza desejos de modificação no artigo 7°, XVIII, da Carta Magna.

Entre as modificações almejadas, importante enfatizar a mudança da nomenclatura Licença-Gestante por Licença-Maternidade. Vejamos.

O termo gestante nos remete à mãe parturiente, ao passo que a licença-maternidade abrange de forma sublime esta mãe, bem como a que surge por adoção ou guarda judicial para fins de adoção, mudança esta louvável, que leva a constatar mais um avanço rumo à eliminação da discriminação e à evolução dos direitos Sociais.

#### **CONCLUSÃO**

Diante de todas as considerações expostas nas linhas anteriores, inobstante considerar a inconstitucionalidade do apregoado na Lei Complementar Estadual nº 358/2008 e a não aplicação da Lei Federal 11.770/2008, é impossível não expressar manifestação favorável à louvável iniciativa dos legisladores, que, preocupados em proporcionar à mulher/mãe e aos seus filhos benefícios que influenciam na saúde mental e física destes, acabaram por elaborar, magnificamente, modificações constitucionais que apresentam extrema importância no âmbito de proteção à mulher no mercado de trabalho.

Desta forma, frente a todo panorama nacional criado com a ansiedade da publicação da Emenda Constitucional 515/2007, a sociedade aguarda este momento para comemorar mais um episódio em que se constatará uma significativa evolução nos Direitos Sociais.



George Câmara de Souza GRADUADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS PELA UFRN ASSESSOR TÉCNICO DO TCE

# TERCEIRIZAÇÃO,

# uma nova realidade aplicada ao serviço público brasileiro

#### 1-INTRODUÇÃO

Com o avanço das ideias sob o ponto de vista da inovação das atividades aplicadas ao serviço público brasileiro, é fato notório que a terceirização se apresenta como um importante componente na descentralização de determinadas tarefas antes abraçadas pelo Estado como um todo, o que vem sendo desmistificado de acordo com o próprio avanço no tratamento das normas aplicadas ao tema, que vem, inarredavelmente, ocupando espaços importantes nas diversas vertentes da Administração Pública.

2 - BREVE RELATO ACERCA DA

#### TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

O ponto de partida no tratamento legal a despeito do tema terceirização teve seu início a partir da vigência do Decreto-Lei 200/67, que implantou a Reforma Administrativa no âmbito da União. Em seguida, vieram outras normas, tais quais o Decreto nº 2.271/97 e a Instrução Normativa nº 002/2008, disciplinando e estabelecendo regras do que de fato pode ou não ser terceirizado. Portanto, para um melhor entendimento acerca do assunto em comento, cite-se por relevante alguns trechos importantes nas normas mencionadas no parágrafo em apreço, verbis:



Decreto-Lei 200/67.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(..)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigarse da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

#### Decreto nº 2.271/97.

Art. 1º. No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

#### IN 2/2008.

Art. 6°. Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto n° 2.271/97.

Art. 7°. As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. (grifou-se).

Saliente-se, por necessário, que a partir da exegese da Instrução Normativa nº 002/2008 se torna permissível ainda como objeto de terceirização as atividades reportadas ao apoio administrativo, como também aos cargos públicos em extinção ou já extintos.

Em sendo assim, passado o conteúdo normativo supracitado, é válido mencionar que indiscutivelmente a terceirização de serviços de mão de obra sendo bem planejada antes da sua

execução, e bem acompanhada no decorrer das atividades, estabelece a partir de tal sincronia um perfeito equilíbrio entre a Administração Pública, contratante, e a iniciativa privada, contratada, na realização de uma prestação de serviços eficiente que ao final venha de fato a atender sobremaneira o interesse público.

#### 3 - A TERCEIRIZAÇÃO E A LRF

Para demonstrar a relevância do tema terceirização no serviço público, é mister frisar que a própria Lei Complementar Federal nº 101/2000, comumente chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, reservou especificamente o art. 18, § 1º, lançando luzes sobre o assunto quando destaca que a ocorrência da contratação de mão-de-obra em substituição de servidores públicos proporciona uma possível diferença no alcance do limite de despesa com pessoal, pois tendo como fulcro o art. 37 da Carta Constitucional, se observa que tal dispositivo é textualmente contrário à ideia de terceirizar atividades fins, típicas e próprias da administração pública, situação esta, comum na Administração Pública Brasileira.

Desta feita, comentando o dispositivo legal antes descrito, o insigne doutrinador Carlos Roberto Miranda Gomes in Manual de Direito Financeiro e Finanças, 3ª ed., F3D Publicações Jurídicas, pág. 62, que, com maestria e brilhantismo, assim se pronunciou, nestes termos:

Este tipo de despesa, em nosso entender, somente alcançaria o limite total com pessoal, quando se prestasse a contratação de mão de obra em substituição de servidores e empregados públicos, isto é, em caráter temporário até a abertura de concurso, na forma definida em lei específica e mesmo assim na classificação própria – "outras Despesas de Pessoal" (é a chamada funcionalização, diferentemente da terceirização de atividades, que continuam como Serviços de Terceiros). (grifos inautênticos).

Dessa forma, há de se verificar atentamente e tomar providências quanto à prática da terceirização no serviço público, para, além da observância das funções que estão sendo contratadas, verificar também se a contabilização denota o aspecto real, satisfazendo de plano a exigência da LRF, para que não seja tolerado qualquer tipo de artificio que venha a maquiar a demonstração dos limites de gastos com pessoal.

#### 4 - O PRAGMATISMO EXISTENTE NA TERCEIRIZAÇÃO

Como toda e qualquer atividade, não importa o ramo a que pertença, antes de se dar início, ainda na fase de planejamento, o importante é traçar um plano de metas onde sejam calculados dentro da expectativa de retorno os riscos e como evitá-los no caso de uma real contratação, a partir de uma fiscalização vigilante por parte do órgão contratante.

Nessa esteira, aplicando-se ao presente tema em questão, não seria diferente para a terceirização no setor público, cuja palavra de ordem ao se vislumbrar a perspectiva da contratação deve ser um minucioso levantamento de informações na fase do PLANEJAMENTO que comporte entre outros aspectos os seguintes:

- Justificativa da Necessidade dos Serviços (deve-se demonstrar a impossibilidade ou inconveniência da execução direta);
- Definição do Objeto (O foco principal deve ser voltado aos serviços e não às pessoas);
- Dimensionamento da Demanda (Verificar se a demanda é legítima, e se o serviço é contínuo);
- Estimativa de Quantidade de Serviços (Projetar qual demanda será satisfatória para atender às necessidades);
- Resultados Pretendidos (Calcular o alcance dos resultados concretos);
- © Elaboração de Orçamento Estimado (Realizar a elaboração dos custos através de planilhas).

Por conseguinte, superadas as questões acima citadas, é imperioso que seja observado se de fato o que se pretende contratar encontra guarida num contexto de permissibilidade de acordo com as normas vigentes, evitando-se desconfortos futuros daqueles que se envolverem diretamente na confecção do termo de referência ou projeto básico, como também daquele que venha a ser responsável pela fiscalização dos contratos na fase em que estiverem sendo executados os serviços, podendo-se concluir numa possível fiscalização em nível de controle se existe uma formalização de contrato mal-elaborada e imprecisa passiva de ulteriores questionamentos que possam caracterizar dano ao erário.

De outro lado, o que ocorre de fato na prática é a ausência de critérios técnicos inseridos num planejamento responsável de acordo com as reais necessidades da administração pública, já que, em diversas oportunidades, o foco está intimamente direcionado a empregar pessoas como espécie de burla ao concurso público. Os sujeitos contratados mediante a terceirização, por muitas vezes, são escolhidos de fato pelos gestores públicos, que, ao empregá-los, conseguem ter um maior domínio sob o ponto de vista eleitoreiro, até porque detêm o controle sobre o contrato, fazendo com que o emprego dos funcionários esteja estritamente vinculado ao seu talante na escolha dos prestadores de serviços que irão executar as atividades inerentes ao objeto da contratação.

Além disso, é de se registrar que faz parte do mundo real a situação, por exemplo, em que uma suposta empresa prestadora de serviços de limpeza e conservação celebra contrato junto a um determinado órgão público. Por conseguinte, no decorrer da fase de execução de seu contrato começa a ocorrer o atraso no pagamento dos funcionários, quando percebe que o contrato está chegando ao fim, alegando problemas de ordem financeira que reflete diretamente na falta de recolhimento de suas obrigações referentes aos depósitos de FGTS e contribuições previdenciárias; em resumo, a prestadora de serviços "fecha as portas", restando para o ente público o prejuízo da obrigação de desembolsar as verbas devidas aos trabalhadores em virtude da sua responsabilidade subsidiária conforme entendimentos jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça-STJ através das publicações dos REsp 414.515/RS e REsp 506.647/ RS) e ao recolhimento da Previdência Social devido a sua responsabilidade solidária na aludida contratação conforme conteúdo da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho-TST.

#### 5 - PARTICULARIDADES ACERCA DA TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

É bem verdade que algumas atividades devem ser amplamente descentralizadas conforme anteriormente se tratou da permissibilidade legal, todavia, é deveras comum a contratação de prestadores de serviços para preencherem lacunas em funções pertencentes à área-fim do órgão, ou até mesmo inerentes ao Plano de Cargos e Carreira





do contratante, o que é completamente rechaçado pela leitura do art. 1°, § 2° do mencionado Decreto 2.271/97, ipsis litteris:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.(nosso grifo).

Dessa forma, é lúcido destacar que, na prática, alguns contratados prestam seus serviços em funções que legalmente deveriam ser exercidos por servidores públicos, por tratarem-se especificamente de funções típicas de funcionários pertencentes ao quadro funcional, porém, são contratados para atuarem nas mais diversas atribuições no âmbito da administração pública, tais como contadores, advogados, agentes administrativos, engenheiros, psicólogos, professores etc., ou seja, pessoas estranhas que não compõem o quadro funcional efetivo do órgão.

Nesse passo, é de relevo mencionar a constatação do que se observa habitualmente na contratação de pessoal para atuar junto à administração pública num caráter de permanente continuidade, fazendo com que a regra geral do concurso público seja esquecida, e suas lacunas sempre sejam preenchidas por "contratados temporariamente" e/ou "terceirizados", por isso o Tribunal de Contas, como órgão de controle, tem procurado questionar e responsabilizar os executores dos contratos imperfeitos e erros nas execuções.

Além disso, não se pode olvidar das questões ligadas à falta de critérios que demonstrem a contratação para atuarem junto aos órgãos da administração pública, entre os quais, registre-se a capacidade técnica, para que as prestações dos serviços contratados atestem infalivelmente, com credibilidade, futuros resultados que venham a suprir e justificar a imprescindibilidade do oficio preterido, para que seja proporcionado o eficiente funcionamento da máquina pública como determina a legislação vigente.

#### 6 - CONCLUSÕES

Portanto, convém mencionar que, apesar de a terceirização trazer uma roupagem de modernismo e avanço, é relevante que se trate o tema com bastante parcimônia, observando-se, mormente, através de estudos, um planejamento de suas ações e resultados, visando a minimizar até mesmo a possibilidade da ocorrência de prejuízos para que o cidadão não venha a ser compelido a arcar com a má aplicação no emprego dos recursos públicos.

#### REFERÊNCIAS

ALVES. Benedito Antonio, Sebastião Edilson R. Gomes, Antonio Geraldo Afonso. Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada, 4ª ed. Revista e ampliada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

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

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Legislação federal e marginalia, Brasília, 1997.

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA No 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Legislação federal e marginalia, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. Artigo: A Terceirização no Serviço Público. Revista de Informação Legislativa - Gráfica do Senado Federal, 1996, Pág. 115/120.

GOMES. Carlos Roberto Miranda. Manual de Direito Financeiro e Finanças, 3ª ed. Revista e ampliada de acordo com a LC 121/2000. Natal/RN, F3D Publicações Jurídicas, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gestão de Contratos de terceirização, do Instituto Serzedello Corrêa do TCU. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/pesquisa\_avancada. Acesso em: 16 ago. 2010.







Vítor Manuel da Silva Caldeira PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

## 'La contribución de los auditores públicos a mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto de la crisis'

"La nueva formulación de la función de supervisión de los órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público"

Maspalomas – 21, 22 y 23 de julio de 2010

Excmo. Señor Vice-Presidente del Gobierno de Canarias,

Excmo. Señor Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias,

Excelencias, Señoras, Señores

Es para mí un gran honor dirigirme hoy a una audiencia tan distinguida, con motivo de la apertura de este Seminario sobre "La nueva formulación de la función de supervisión de los órganos de control externo de la actividad económica y financiera del sector público".

Lo hago en castellano, pidiendo vuestra benevolencia y comprensión por los eventuales errores.

Permítanme, en primer lugar, agradecer la invitación para asistir a este seminario y saludar a las ilustres personalidades que me acompañan en esta tribuna. Me gustaría felicitar, en particular, a Don Rafael Medina Jáber, Presidente de la Audiencia de Cuentas de Canarias, por la organización de este Seminario en el marco de la Universidad de Verano de Maspalomas.

No me cabe duda de que el mismo constituirá un hito significativo en el marco del control externo de la actividad económica y financiera del sector público. La actualidad de las cuestiones abordadas y la excelencia de los oradores y moderadores invitados son garantía de debates fecundos.

Hoy me gustaría explorar con ustedes la contribución que los auditores públicos pueden hacer para mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en el contexto de la actual crisis económica y financiera.

En el marco de la Unión Europea, los auditores públicos se enfrentan actualmente a importantes desafíos resultantes del impacto de la crisis global. Lo que comenzó como una crisis bancaria en el sector privado dio paso a una desaceleración económica a escala mundial, que a su vez ha desencadenado la actual "crisis de la deuda pública" que afecta a la estabilidad financiera de los Estados nacionales, incluidos los Estados miembros de la UE.

En el fondo de la actual situación existe una crisis de confianza y un deterioro de la credibilidad otorgada a algunas de nuestras más importantes instituciones financieras y gubernamentales. Entre los factores que han contribuido en gran medida a esta situación se encuentran problemas de gobernanza, de transparencia y de rendición de cuentas. Reconstruir la confianza de ciudadanos y empresas y restablecer la credibilidad en las instituciones supone, pues, mejorar de forma importante estos aspectos.

En otras palabras:

- gobernanza es el modo de asegurarse de hacer lo correcto y de evitar hacer lo incorrecto;
- transparencia significa que todos puedan ver lo que haces, incluso lo que haces mal; y
- rendir cuentas es responsabilizarse de lo que se ha hecho mal y aceptar las consecuencias.

Así pues, ¿cuáles son los tipos de problemas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas que ha puesto de manifiesto la crisis? ¿Y cómo han menoscabado la confianza?

La crisis bancaria hizo que se cuestionaran una serie de elementos del sistema financiero, como:

- La gobernanza en el seno de las distintas instituciones bancarias;
- Las normas contables, en particular las relativas a la valoración y revelación de los activos financieros y pasivos;
- La relación entre las empresas financieras y quienes participan en el ámbito de la "transparencia" (analistas de empresas, agen-

cias de calificación y auditores) todos los cuales parecieron no haber visto venir el desplome hasta que no fue demasiado tarde; y

• La función de los organismos reguladores, a quienes se ha acusado de estar demasiado próximos a las empresas, representando sus intereses en lugar de los consumidores o de los inversores.

Además, las medidas de crisis adoptadas por los gobiernos para nacionalizar las instituciones financieras y apoyar la economía a través de un incremento del gasto público también han planteado cuestiones de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas más allá del sector financiero.

¿Cuál será el coste para los contribuyentes? ¿Se tomaron las decisiones correctas en el momento justo? ¿Se han efectuado las reformas adecuadas para evitar una crisis similar en el futuro?

Éstas y otras preguntas siguen abiertas. Es demasiado pronto para poder darles una respuesta definitiva, lo que resulta en sí una fuente de incertidumbre que debilita la confianza.

La "crisis de confianza" en el sistema bancario dio lugar a recesiones en muchas de las economías del mundo desarrollado, lo que ha infligido una presión considerable a las finanzas nacionales. Los ingresos fiscales descienden mientras continúa aumentando el coste de ofrecer protección social. El incremento consiguiente en los déficits públicos y en la deuda pública, así como la correspondiente reacción de los mercados financieros, amenaza ahora la estabilidad financiera de numerosos Estados, incluidos algunos que forman parte de la zona euro.

La crisis griega ha sido ejemplar. Además de los problemas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas (presentación incorrecta de las cuentas nacionales; dificultades crónicas para garantizar la disciplina fiscal) ha puesto de manifiesto problemas sistémicos a escala europea. Por ejemplo:

- la naturaleza y la aplicación de los criterios para ingresar en la zona euro;
- la aplicación de las normas y sanciones previstas en el pacto de estabilidad y crecimiento;
- la ausencia de provisiones para hacer frente a este tipo de eventualidad; y
- las imperfecciones de las cuentas nacionales, también susceptibles de "ingeniería financiera" (por ejemplo, los pasivos derivados





de la cooperación público-privada se mantienen, en la mayoría de los casos, fuera del balance nacional).

Por otra parte, las propias medidas recientemente adoptadas por la UE para responder a la crisis de la deuda pública de la zona euro suscitan cuestiones sobre gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

La principal respuesta para salvaguardar la estabilidad financiera en Europa ha sido un programa de medidas de salvamiento de 750 000 millones de euros que incluve la "Facilidad Europea de Estabilidad Financiera" y un "Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera", objeto de un reglamento del Consejo Europeo.

Este reglamento permite la concesión de asistencia financiera de la Unión a un Estado miembro que se encuentre en dificultades ocasionadas por "acontecimientos de carácter excepcional que escapen a su control"; exige que la Comisión supervise la aplicación de los términos acordados con el Estado miembro e informe al Consejo cada seis meses; y da al Tribunal de Cuentas Europeo el mandato de efectuar en el Estado miembro beneficiario cualquier control financiero o auditoría que considere necesarios en relación con la gestión de la asistencia.

No obstante, quedan muchas preguntas por responder sobre las disposiciones del propio mecanismo de estabilización en materia de gobernanza, transparencia y rendición de

- ¿Qué se entiende por "acontecimientos de carácter excepcional que escapen al control de un Estado miembro"?
- las condiciones?
- ¿Qué pasa si un Estado miembro no aplica el programa de ajuste?

Este caso pone de relieve la naturaleza multidimensional de los problemas. No solo es necesaria la acción en el plano de la institución individual, sino también a escala nacional e internacional en los sectores público y privado. Todavía se trata de un proceso gradual que requerirá un tiempo considerable.

El ejemplo de la zona euro ilustra el porqué. El nuevo "Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera" no es más que un nuevo componente del modelo general de gobernanza de la zona euro. Es una medida de crisis desarrollada durante una crisis y es preciso que

se ejecute y que demuestre su funcionamiento para crear confianza.

Además, cada vez resulta más necesario añadir otros componentes al modelo de gobernanza de la zona euro como parte de una reforma más amplia, en particular la introducción de mecanismos que faciliten la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros de la Unión.

La Comisión ha aprobado el 30 de Junio un conjunto de iniciativas que pretenden reforzar la gobernanza económica de la Unión Europea. Entre los instrumentos previstos se incluyen los que pretenden reforzar los componentes preventivo y represivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se preconiza la suspensión de subvenciones de la Unión Europea (por ejemplo, en los dominios de la agricultura, pesca y desarrollo regional) para el caso en que los Estados miembros violen los limites sobre déficit v deuda pública.

Se propone también el establecimiento de un "semestre europeo" (a partir de enero del 2011) dedicado a la coordinación ex ante de las distintas políticas con el objetivo de suministrar un "input" europeo a las decisiones a nivel nacional. Sera aquí cuando se verá, por ejemplo, si la calidad del gasto público favorece el crecimiento económico y si las reformas estructurales van en el mismo sentido.

La recomendación del Consejo del 7 de Julio, sobre "grandes líneas de orientación para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión", es un claro primer paso en esta dirección.

Para que contribuya a restaurar la confian-¿Sobre qué base han de establecerse za, este modelo tiene que ser transparente. Deberán ser claros los objetivos que se han de conseguir, así como el modo de conseguirlos. En este contexto, también serán necesarias unas disposiciones sólidas que garanticen la rendición de cuentas. Tanto la ejecución como el impacto del modelo tendrán que ser supervisados, auditados y objeto de informes, lo que supondrá un reto considerable para los auditores públicos en la Unión Europea, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo.

Esto me lleva al tema de cuál puede ser la contribución de la auditoría y el papel del auditor público.

A menudo se califica injustamente a los auditores como gente que aparece después de la batalla para rematar a los heridos con la bayoneta.

Tal vez hava algo de verdad en ello. La auditoría nunca es la solución en una crisis. Sin embargo, creo que nuestro papel puede explicarse mejor con una analogía médica. Somos como médicos encargados de intentar mantener en buena salud las finanzas públicas, aunque nuestro papel tiene menos de "sala de urgencias" y más de "unidad de rehabilitación".

¿Qué podemos hacer para ayudar?

En primer lugar, podemos proporcionar a los responsables políticos y a los encargados de gestionar los fondos informes y dictámenes que constituyen "chequeos" del estado de la gestión financiera y que añaden valor al identificar problemas, al formular recomendaciones y al informar sobre los progresos realizados. Este es nuestro principal cometido.

En la actual situación, este cometido significa auditar e informar de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis, como los planes de recuperación y las medidas de salvamiento. Todo ello representa un reto puesto que, aunque algunas medidas se han adoptado a nivel europeo y se reflejan en el presupuesto de la Unión, la mayoría dependen de la acción en los Estados miembros, lo cual es de la competencia de los tribunales de cuentas nacionales. Así pues, será necesaria una mayor cooperación entre nuestro Tribunal y los tribunales de cuentas nacionales. A tal efecto se han establecido redes de cooperación en el marco del Comité de Contacto de Presidentes, que vienen trabajando bajo la impulsión del Auditor General de Finlandia y del Tribunal de Contas de Portugal.

Un desafío similar se presentará con la aplicación del nuevo mecanismo de estabilización y de la "Facilidad Europea de Estabilización Financiera", con la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, o con la actividad futura de los órganos supervisores de la Unión Europea (riesgos sistémicos; bancos; seguradoras; y mercado de títulos) aún en debate en el Parlamento Europeo.

Además, un nuevo reto existe para los auditores públicos en lo que respecta al informe independiente sobre los supuestos en que se basan los presupuestos nacionales, una función que podrá ser desempeñada por los tribunales de cuentas en el marco de la auditoria de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En segundo lugar, podemos colaborar en la profesión con nuestros homólogos del sector privado para aportar nuestro punto de vista

sobre los problemas desvelados por la crisis, en particular con respecto a las normas sobre información financiera, tanto en el sector público como en el privado, y al funcionamiento de los controles internos.

Y por último, podemos intentar dar un buen ejemplo. Los auditores también tienen que estar preparados para mejorar su propia gobernanza, ser más transparentes con respecto a sus funciones y métodos y rendir sus propias cuentas.

Señor Presidente, es tiempo de concluir.

En el fondo de la actual situación existe una crisis de confianza y un deterioro de la credibilidad. Los ejemplos del sector bancario y de los Estados miembros de la zona euro sirven para ilustrar cómo los problemas de gobernanza, de transparencia y de rendición de cuentas han sido importantes factores en este proceso.

Los problemas son complejos y van más allá de las instituciones e incluso de los Estados individuales.

Es necesaria, por lo tanto, una acción concertada para mejorar la situación tanto a nivel institucional o nacional, como europeo e inter-

Ello requerirá un tiempo considerable: aún quedan por responder muchas preguntas suscitadas por la crisis; las medidas de crisis tienen que demostrar su eficacia; y es necesaria la aplicación de reformas fundamentales.

Creo que el auditor público puede contribuir significativamente a este proceso de reconstrucción ayudando a responder a algunas de estas preguntas, informando de la aplicación de las medidas de crisis y contribuyendo al debate público sobre la reforma. Y como profesión, creo que necesitamos prepararnos para asumir mejor nuestras responsabilidades ante los ciudadanos.

En este sentido quería subrayar la particular oportunidad del tema "control externo y ciudadanía" que inspira las ponencias y el coloquio que se seguirán esta mañana.

Permítanme que termine recordando las palabras de uno de los fundadores del proyecto europeo, Jean Monnet: "nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes". La Unión Europea no es solo una coalición de Estados, es una unión de ciudadanos. No olvidemos que es su confianza la que necesita ser restablecida.

Gracias por su amable atención.

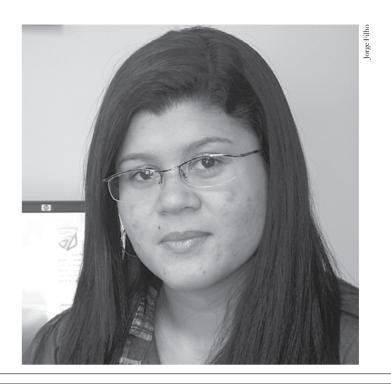






# ARTIGOS







Juliana Bulhões Alberto Dantas GRADUANDA EM COMUNICAÇÃO SOCIAL COM HABILITAÇÃO EM RADIALISMO PELA UFRN ESTAGIÁRIA DO TCE

### A PESQUISA EM JORNAIS IMPRESSOS:

# meio ambiente na Tribuna do Norte, Diário de Natal, Correio da Tarde e Jornal de Hoje

#### **RESUMO**

Este estudo trabalha a questão da cobertura dos jornais impressos de Natal, capital do estado brasileiro Rio Grande do Norte, acerca do assunto do meio-ambiente. Os quatro jornais escolhidos, Tribuna do Norte, Diário de Natal, Correio da Tarde e Jornal de Hoje, foram analisados durante um mês. Foram adotados os métodos de pesquisa qualitativo e quantitativo. Expõem-se alguns fatores para a não cobertura das iniciativas

ambientais positivas em favor da divulgação de fatos de cunho negativo relativos ao tema, e conclui-se que tal carência pode ser devido aos critérios de noticiabilidade utilizados nos referidos meios de comunicação impressa. São identificadas características de algumas linhagens de teorias da comunicação. É explanada a experiência de aplicar o método nos jornais potiguares citados.

Palavras-chave: Mídia impressa, comunicação, ambientalismo, teorias da comunicação



#### 1 INTRODUÇÃO

As notícias sobre meio ambiente presentes na mídia impressa natalense (jornais Tribuna do Norte, Diário de Natal, Correio da Tarde e Jornal de Hoje) no período de outubro de 2008 são o foco deste artigo. O tema ambientalista será analisado na estrutura das notícias a partir de seus aspectos positivos e negativos, com o questionamento voltado à valorização das notícias negativas em detrimentos das ações positivas, promovendo a maior visibilidade de umas em prejuízo das outras. Esse fato gera um desequilíbrio no posicionamento das informações percebidas pelo leitor, que passa a receber apenas as denúncias.

Procura-se avaliar demonstrativamente se há uma cobertura satisfatória de notícias relacionadas ao meio ambiente na mídia impressa de Natal - capital do Rio Grande do Norte - e, com os dados da pesquisa em mãos, alertar para a importância da cobertura jornalística de iniciativas ecológicas positivas, ressaltando que não apenas as iniciativas negativas têm valor social. Esses são alguns dos objetivos desta pesquisa.

O tema escolhido tem sua importância diante da crescente busca pela consciência ambiental. A mídia impressa, veículo de informação utilizado diariamente, obtém vários registros sobre esse tema, mas tende a privilegiar uma perspectiva negativa sobre as ações adotadas na área. Serão mostradas várias teorias que podem interferir nesta escolha de cobertura negativa das notícias de meio ambiente.

#### 2 AMBIENTALISMO

Nas últimas décadas, tem-se intensificado o interesse por questões ambientais. A própria mídia mundial reforça a todo instante o alerta ambiental devido a desastres ecológicos ocorridos por causa de problemas como a poluição e o desgaste excessivo dos recursos naturais.

A divulgação em detalhes do cataclismo asiático Tsunami, ocorrido em dezembro de 2004, por exemplo, pode fazer com que as pessoas percebam que algo não vai bem com o planeta, entretanto isso pode ser esquecido com facilidade e soar como algo distante da vida de todos. E a mídia tem esse papel importante na conscientização de governos, empresas e cidadãos para as questões ambientais.

Justamente por questionar o papel da mídia na

conscientização das pessoas, foi escolhido como objeto de estudo do presente artigo científico um meio de comunicação bastante acessível à população: o jornal impresso.

#### 3 ANALISANDO OS DADOS: METODOLOGIA

Para a pesquisa de análise de dados das notícias dos jornais, foram escolhidos dois métodos, o quantitativo e o qualitativo. Quanto ao método quantitativo, é adequado quando se deseja conhecer a extensão (estatisticamente falando) do objeto de estudo, do ponto de vista do público pesquisado. Aplica-se nos casos em que se busca identificar o grau de conhecimento, as opiniões, impressões, seus hábitos, comportamentos, seja em relação a um produto, sua comunicação, serviço ou instituição. Ou seja, o método quantitativo oferece informações de natureza mais objetiva e aparente.

Já o método qualitativo é adequado à investigação de valores, atitudes, percepções e motivações do público pesquisado, com a preocupação primordial de entendê-los mais profundamente. Oferece informações de natureza mais subjetiva e latente, implicando não só uma análise do discurso do entrevistado como também sua postura mais global, diante de questões que lhe são colocadas. Não tem preocupação estatística.

Os métodos qualitativo e quantitativo não se excluem. Embora difiram quanto à forma e à ênfase. O primeiro traz como contribuição ao trabalho de pesquisa uma combinação de procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos. Podese distinguir o enfoque qualitativo do quantitativo, mas não seria correto afirmar que guardam relação de oposição (POPE & MAYS, 1995).

O mês de outubro de 2008 para análise não foi sem razão. Trata-se de um mês no qual não há nenhuma comemoração especial acerca do tema "meio ambiente". O mês de junho, por exemplo, seria inadequado para a pesquisa, devido ao fato de a Semana do Meio Ambiente ser comemorada em tal mês do ano. Outubro foi escolhido também devido a ser um mês próximo aos quais foi feito o presente artigo (novembro e dezembro de 2008).

O período de um mês foi adotado por ser um tempo suficiente para dar margem a estatísticas utilizadas por meio das pesquisas quantitativa e qualitativa. Um tempo menor não seria bastante para analisar os dados requeridos. No processo de análise dos jornais impressos, foram utilizadas para a pesquisa de campo apenas notícias e reportagens, excluindo-se, assim, notas, anúncios publicitários, artigos e similares, haja vista a intenção de criticar os critérios de noticiabilidade dos jornais escolhidos.

#### **4 COMPARANDO TODOS OS JORNAIS**

Segue abaixo a tabela com comparação entre os jornais sobre fatores como quantidade de notícias totais, quantas negativas, positivas, neutras e quantas foram capas.



	Notícias	Negativas	Positivas	Neutras	Capas	
Jornal de Hoje	19	14	04	01	04	
Tribuna do Norte	15	08	07	00	01	
Diário de Natal	08	05	03	00	00	
Correio da Tarde	08	06	02	00	00	

Percebe-se, usando como base os dados obtidos, que o Jornal de Hoje é o meio, entre os pesquisados, que mais retém olhares sobre ambientalismo. Em segundo lugar, a Tribuna do Norte, e, por último, os jornais Diário de Natal e Correio da Tarde, que tiveram oito notícias publicadas sobre o tema, no total de um mês.

O Jornal de Hoje, Diário de Natal e Correio da Tarde publicaram bem mais matérias negativas que positivas, enquanto a Tribuna do Norte teve um equilíbrio nesse caráter. Do total de 50 notícias publicadas nestes quatro jornais no mês dez (10) de 2008, trinta e três (33) tiveram caráter negativo, contra dezesseis notícias positivas e uma neutra. Houve apenas quatro capas que frisavam notícias ambientais no mês indicado. Segue abaixo análise dos temas das notícias publicadas nos quatro jornais pesquisados.

	Jornal de Hoje	Tribuna do Norte	Diário de Natal	Correio da Tarde	Total
Construções	02	01	04	03	10
Operação Lagosta L.	04	02	01	00	07
Conservação	00	03	01	02	06
Combustível/energia	02	03	00	00	05
Lixões	04	00	00	01	05
Reciclagem/reuso	00	02	00	02	04
Sustentabilidade	00	01	02	00	03
Outros temas	07	03	00	00	10

Alguns temas foram bem mais ressaltados do que outros. Construções, por exemplo, foram temas para dez matérias no mês de outubro, e repetiram-se em todos os jornais. A Operação Lagosta Legal também foi bastante pautada, com sete notícias no total. Outros temas também tiveram mais destaque, como conservação, combustível e/ou energia, lixões, entre outros.

#### 5 CRITÉRIOS DE NOTICIABILIDADE

Uma das explicações cogitadas para esse pro-

blema de cobertura de notícias ambientais na cidade de Natal-RN, por parte dos jornais impressos citados e também pela mídia como um todo, é a questão dos critérios de noticiabilidade. O modo com o qual a mídia organiza e apresenta a informação tem efeitos importantes em sua interpretação. Fica evidente o papel central dos comunicólogos na produção de explicações e enquadramentos predominantes na cultura política de massa. "Os jornalistas são vistos como responsáveis pela transparência da administração pública e pela



denúncia e vigilância do poder político, através da incumbência, que lhes atribuem os espectadores, de fornecer-lhes a 'essência dos fatos' políticos." (ALDÉ, 2004, p. 23).

Os critérios de noticiabilidade desenvolvemse de maneira bastante subjetiva. Em primeiro lugar, a dificuldade em definir o que é notícia ou não. Mesmo sendo um dos papéis essenciais do jornalista (leia-se "comunicólogo") saber sempre reconhecer fatos ou assuntos com este potencial, aparentemente é mais natural saber descrever "como" é a notícia, sugerindo modos de apuração e redação, do que estabelecer regras, ainda que mínimas, para outros jornalistas reconhecerem "o que é" notícia. De maneira geral, todos parecem concordar que notícia é um fato ou acontecimento de interesse público; sendo assim, seria correto pensar que notícias de meio ambiente deveriam interessar a todos.

Contudo, como afirma Ricardo Noblat (2003, p. 37), "Somente a experiência prática do dia a dia dará ao jornalista o 'faro' para identificar uma notícia". Ou seja, só o exercício contínuo do jornalismo habilita o profissional a selecionar o que é ou não noticiável. A própria complexidade da tarefa dificulta o estabelecimento de normas rígidas neste sentido. "É fácil perceber que uma guerra, uma revolução, uma violência em grande escala são notícias. Difícil é definir o que é notícia em um mar de informações diárias" (TRAVANCAS, 1992, p. 12). "(...) A imprensa é a vista da Nação. Através dela a sociedade acompanha o que se passa, devassa o que é ocultado, percebe as tramas que se desenvolvem e se acautela contra o que a ameaça" (TRAVANCAS, 1992, p. 33).

Mauro Wolf é um dos autores que explica noticiabilidade como resultante da cultura profissional e seus valores como também da organização do trabalho. "A noticiabilidade é constituída pelo complexo de requisitos que se exigem para os eventos – do ponto de vista da estrutura do trabalho nos aparatos informativos e do ponto de vista do profissionalismo dos jornalistas –, para adquirir a existência pública de notícia." (WOLF, 2003, p.195). Seguindo esta corrente, facilmente se percebe que a falta de cobertura de notícias de cunho ambiental podem acarretar na consolidação de uma cultura de não dar muita importância a este tema como um todo.

Afinal de contas, o que faz um acontecimen- acabam ficando de fora das manchetes.

to qualquer vir a ser notícia? A resposta para essa questão pode ser fundamentada na citação de Cummings (ex-editor do jornal New York Sun), a qual explicita o caráter de anormalidade e excepcionalidade do que é notícia. Em outras palavras, para um acontecimento ganhar o nível noticioso, ele teria de apresentar um rompimento com a ordem natural das coisas, um desvio de comportamento esperado, o que geralmente acontece apenas com parte das notícias negativas sobre meio ambiente.

Os fatos noticiosos poderiam ser divididos, ainda, em negativos e positivos. Costuma-se dizer que "notícia boa é notícia ruim". Por que as notícias tristes têm mais espaço na mídia do que as boas? Johan Galtung e Mari Holmboe Ruge elaboraram uma teoria sobre a transgressão social, como notícia, que ajuda a encontrar uma resposta para esta indagação. Quando ocorre um fato negativo, há uma forte ruptura social, e que este fato exige menos tempo, é menos ambíguo e se desenrola integralmente entre duas edições de jornal, ou entre dois telejornais, sendo assim mais noticiável. Isso também pode explicar o fato de as notícias negativas sobre meio ambiente serem muito mais comuns que as positivas.

Acontecimentos positivos, por outro lado, são por natureza mais lentos, mais esperados, mais programáveis e, portanto, menos noticiáveis. Por isso a organização do trabalho jornalístico está orientada para captar na maior parte os acontecimentos ruins, ou seja, mais pontuais, que representam maior ruptura social, do que aqueles constantes que se traduzem em permanência, em estabilidade.

Ainda há pontos que valem a pena ser mencionados. Segundo Wolf, "os valores dados às notícias, denominados valores-notícia (news value) são componentes dessa noticiabilidade, que tem o objetivo de permitir a definição de que fatos serão noticiados pelo veículo" (WOLF, 1995, p.173). Neste propósito, os meios de comunicação atribuem valores-notícia aos fatos como critérios de seleção de notícias. Muitos autores explicam que atribuir valores às notícias é uma forma de rotinizar a produção como em uma fábrica, assim, a notícia pode ser estudada como uma produção industrial. Como não é de interesse desta "fábrica" a proliferação de boas notícias ambientais, estas acabam ficando de fora das manchetes.

As notícias são produzidas para serem vendidas, tendo que atender às exigências do consumidor, que procura adquirir informações que lhe ofereça algum benefício. Entre os mais comuns estão a novidade e a atualidade. Mauro Wolf cita quatro critérios que designam os valores-notícia, considerados pelos meios de comunicação: "As características substantivas das notícias: ao seu conteúdo; a disponibilidade do material e aos critérios relativos ao produto informativo; ao público; a concorrência;" (WOLF, 1995, p. 179).

Ainda há outras teorias. Conforme a Teoria do Agendamento, a mídia força a atenção das pessoas sobre certas questões, ou seja, sugere "no que" elas devem pensar. Outra teoria que vale a pena ser discutida é a agenda-setting. Continuando com base no livro de Wolf, a ideia desta teoria consiste em dividir os assuntos da sociedade em agendas (política, pública e jornalística), que são apresentadas ao público para este discutir. Os assuntos são igualmente hierarquizados. O receptor pode assim escolher os assuntos que mais lhe interessam, e pensar sobre eles, já que são dados apenas os assuntos. O uso dessa corrente pode acarretar, mais uma vez, na exclusão das notícias ambientais dos jornais impressos.

Alerta-se, portanto, para a importância da visibilidade do que é ou não pautável. Uma simples escolha como esta pode mudar toda uma

cadeia de consciência da população, que tem como base informativa o que é passado pela mídia. É responsabilidade do jornalista passar todo tipo de informação útil para o cidadão. Portanto, deve-se sempre inserir nos jornais impressos (e nos outros meios também) notícias positivas sobre temas ambientais. É um direito do leitor saber tudo o que acontece na sociedade; e o meio ambiente não poderia ficar de fora, principalmente em um momento histórico que tanto debate sobre preservação.

#### 6 CONCLUSÃO

Chegou-se à prévia conclusão de que a carência na cobertura de notícias de caráter ambientalista deve-se principalmente ao mau uso dos critérios de noticiabilidade. Não há a consciência ambiental nas escolhas das pautas dos jornais impressos de Natal: "Jornal de Hoje", "Diário de Natal", "Tribuna do Norte" e "Correio da Tarde". A cobertura falha e insatisfatória ainda por cima privilegia notícias com caráter negativo, que não ressaltam iniciativas que mesmo pequenas fazem diferença no assunto sobre o meio ambiente e na perspectiva que os leitores adotam sobre o tema. Esta decisão geral de não divulgar os bons fatos ambientais tem repercussão direta na criação de uma cultura pobre quanto à conscientização ambiental





#### REFERÊNCIAS

ALDÉ, Alessandra. A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ALMEIDA, Alberto Carlos. Como são feitas as pesquisas eleitorais e de opinião. São Paulo: FGV, 2002. 1.ed.

BELTRAND, Marcello Vernet de. Manual de Comunicação e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Editora Peirópolis, 2004. 1.ed.

DUARTE, Jorge (org); BARROS, Antonio (org). Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação. São Paulo: Editora Atlas, 2008. 2.ed.

GALTUNG, Johan & RUGE, Mari Holmboe. A Estrutura do noticiário estrangeiro. Lisboa: Veja, 1993.

NOBLAT, Ricardo. A arte de fazer um jornal diário. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

PENA, Felipe. Teoria do Jornalismo. Rio de Janeiro: Editora Contexto, 2005.

POPE, Catherine; MAYS, Nick., Reaching the parts other methods cannot reach, in British Medical Journal, n° 311, 1995, pp.42-45.

TRAVANCAS, Isabel. O mundo dos jornalistas. São Paulo: Summus, 1992.

WOLF, Mauro. Teorias da comunicação. Lisboa: Editorial Presença, 1995.

WOLF, Mauro. Teorias da comunicação de massa. São Paulo: Martins Fontes, 2003.





José Ferreira da Rocha PROFESSOR MEMBRO DO INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DO RN

# Diálogo, capacidade de expressão da consciência humana

O Diálogo é tão velho quanto o homem. É um dom de Deus, é a capacidade de expressão da consciência humana. Deus se revelou dialogando com os homens, a iniciativa do Diálogo partiu d'Ele. Toda a história bíblica é uma narrativa do Diálogo, entre Deus e os homens. A primeira palavra do Diálogo iniciado por Deus foi o nome da pessoa a quem Ele se dirigiu: - "Moisés, Moisés!" (Ex. 3,4). Eis, aí, uma coisa importante no Diálogo: dirigir-se à pessoa pelo seu próprio nome. Conhecer o nome é identificar a pessoa. É dirigir a palavra a alguém específico. O Diálogo é, ainda, o instrumento pelo qual o homem conhece o mundo e o transfor-

ma. Podemos dizer que a Ciência interroga a natureza, e a técnica é a resposta da natureza transformada em benefício pelo homem e para o homem. Neste sentido, o Diálogo não é, apenas, uma interpelação verbal, mas o próprio trabalho do homem pela construção do mundo. O fruto deste Diálogo Homem-Natureza é a Cultura. O caminho indispensável para a Unidade é o Diálogo. Realmente, o Diálogo une, enquanto o Monólogo pode conduzir à divisão. Há pouca gente que sabe dialogar, mesmo, entre os que falam muito em Diálogo, porque todo Diálogo supõe capacidade de ouvir, coisa muito rara neste mundo. Faltando capacidade

Revista do Tribunal de Contas do RN | Natal/RN | v. 12, n. 1 | p.129-130 | dez.2010



de ouvir, o Diálogo se converte em conversa de surdos. Cada um andando, no seu trilho, continuando seu assunto, sem compreender, absolutamente, a posição do outro. Terminada a conversa, sempre em voz alta, cada um pensa de ter trocado ideias, quando não trocou coisa alguma. Infelizmente, alguns seres humanos são tendentes à loquacidade, à vaniloquência, à verbiagem e não se dão conta da desgraça que fazem. Duas qualidades essenciais costumam fazer falta ao ser humano: equilíbrio e bom senso. O equilíbrio é a expressão mesma da sabedoria; o bom senso evoca o sentido da conveniência e capta o definitivo, em meio ao falso brilho de tudo o que é passageiro.

Diálogo é o oposto da Polêmica. O espírito polemista deve ser excluído de toda associação que visa à Unidade. O polemista não consegue nada, só atrapalha. O polemista, enquanto o outro fala, está pensando na resposta. O que ele quer é mesmo vender ideias, não trocar. Afinal de contas, na polêmica, não se defende a verdade da qual se deve ser humilde, mas só o próprio prestígio. É perigoso querer construir a Unidade em torno da própria opinião. Não conseguiremos, porque, em geral, não é a minha posição que está absolutamente certa, nem a tua, mas uma terceira que se consegue pelo Diálogo. É preciso Dialogar, prontos, a perder a própria posição. Devemos renunciar as ideias geniais em favor da Unidade, se isto for preciso, dizia Pio XII. Uma pessoa que não é capaz de todos, a sabedoria, a poucos.

morrer ao próprio individualismo, às próprias ideias, será, sempre, um estorvo à Unidade. O movimento personalista de Mounier lembrava a importância do Diálogo, entre os homens, e que todo Diálogo autêntico supõe LUCIDEZ e PARTICIPAÇÃO. A lucidez não deve matar a participação, nem a participação, a lucidez. Dialogar não deve ser: refutar o pensamento do outro, já nos dizia Jean Lacroix, nem, simplesmente, incorporá-lo ao seu próprio, mas, sim, pôr em questão a si mesmo, para progredir com o contato do outro.

Como palavra final, o Diálogo não é Impossível. Ele é possível, sim, e necessário, pois já não vivemos, num mundo Ordenado e Fixado como aquele da Idade Média. A época atual é palco de confronto de novas ideias, provocadas pelas rápidas mudanças que alteram a fisionomia do mundo e do homem. Que o Diálogo nunca nos seja autoritário e insidioso e, sim, fraterno e civilizado. Encontro de pessoas que se dão a conhecer, pessoas que, juntas, buscam a melhor saída para um determinado problema, mesmo havendo diversidade legítima de opiniões. Na nossa civilização técnica, o primado da competência é indiscutível. O Diálogo só será possível, na medida da nossa seriedade, humildade, honestidade de propósitos e, sobretudo, na amizade, pois o Diálogo é a abertura do espírito. "SERMO DATUR CUNCTIS, ANIMI SAPIENTIA PAUCIS" – A palavra foi dada a





Elda Araúio GRADUADA EM PEDAGOGIA PELA ULBRA ASSISTENTE DE INSPEÇÃO DO TCE

## Reflexão sobre O PAI NOSSO

A mais linda de todas as orações foi ensinada por Jesus. A oração do Pai-Nosso ilustra o caminho pelo qual nos aproximamos de Deus.

Quando Jesus ensinou a oração a seus discípulos, começou com a expressão "Pai-Nosso". Tal expressão é mais que uma forma de tratamento que indica uma relação entre Deus e os homens - a relação pai-filho. Ao ensinar Seus seguidores a tratar Deus como pai, Jesus levava a um relacionamento de intimidade, de comunhão e de perfeito amor.

Existem oito grandes segredos nessa oração que Jesus nos ensinou,os quais gostaria de compartilhar com vocês:

1º -Se você deseja ter uma vida vitoriosa, você precisa santificar o nome de Deus. Isso significa ter uma vida pura, limpa e digna do caráter de Deus. Jesus Cristo afirmou na sua oração "Santificado seja o teu nome". Sem santificação é impossível agradar a Deus.

2º -Viver sobre o domínio de Deus. A expressão "Venha o Teu Reino" implica desejarmos viver sobre o domínio de Deus. O único intermediário entre Ele e o homem é Jesus Cristo.

Não devemos viver sobre domínio de nenhuma força espiritual. Só Ele é suficien-



te para o homem.

3º Fazer a vontade de Deus. Assim como a vontade de Deus é feita no céu, assim também seja feita em minha vida. Ainda que a vontade de Deus não pareça boa, para nós ela se torna perfeita.

seus filhos. Quando Jesus nos ensinou a orar pedindo o pão nosso de cada dia estava afirmando mais uma vez que Deus cuida de nós. Jesus está falando aqui da necessidade física, cuida dos pássaros e dos lírios dos campos quanto mais dos seus filhos!

5°- Ser dependente de Deus perdoando da mesma forma com que é perdoado. Fala da certeza que devemos ter em relação aos nossos pecados serem perdoados por Deus à medida que também sabemos perdoar. Se não sabemos perdoar, não podemos estar em perfeita comunhão com Deus.

6°- Fugir da tentação. Não podemos ficar Glória pertencem ao nosso Deus.

imunes à tentação, mas podemos evitar lugares e situações onde ela se apresenta. Quanto mais somos abençoados, mais expostos estamos à tentação. Nos tempos passados, os piratas esperavam os navios carregados de ouro para roubarem. No mar desta vida, quanto mais 4°- Ter a certeza de que Deus cuida dos tesouros espirituais carregamos, mais expostos estamos aos ataques de forças destruidoras. A sabedoria de Jesus Cristo nos ensina a orar, e vigia para que não caiamos em tentação.

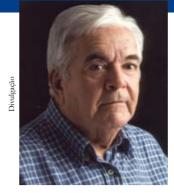
7°- Identificar e fugir do mal. Confiar em pois o pão significa alimento. Ele afirma que Deus para que Ele nos dê livramentos. Livrarnos da dor, da doença, da tristeza, do sofrimento físico, da inimizade, da inveja, da discórdia, da lascívia e de tudo que prejudica a nossa vida física ou espiritual e mal diante de Deus. Quando oramos "livrai-nos do mal", devemos estar conscientes de que é nossa parte procurar identificar e fugir dele.

> 8°- Temos que ter a convicção de que toda Força, Majestade, Domínio, Poder, Honra e

# revista do E



FALE E CRITIQUE. OUVIDORIA DO TCE: 0800-281-1935



# Sanderson Negreiros Poeta, cronista, escritor, auditor aposentado do Tribunal de Contas do Estado e membro da Academia Norte-rio-grandense de Letras

# Manhás de Natal

Ó doces manhãs natalenses, deixai que vos saúde do alto desta praça que se chama mistério da vida. Ó manhãs adolescentes do Alecrim, álacres, festivas, mansas como aves do estio destrocado, consoladoras respostas aos semáforos de poetas invisíveis. Ó fazendárias manhãs alecrinenses, que acordavam pelo trinado do concriz da casa de Leonardo Bezerra; manhãs que fazem exercício na Base Naval e marcham com o toque marcial de mangueiras senhoriais. Ó manhãs do Alecrim, que vais e vens pelos balcões de lojas comerciais, gritando preços para a bolsa do pobre; manhãs que são avenidas largas como o bocejo dos que, ainda de pijama, escovam os dentes nas calçadas das avenidas 3 e 4; das mocinhas que conversam nos "orelhões" com os namorados entre a 5 e a 6; do ferido pela perda da amada, que trabalha na fábrica e vai olhar o tempo — o tempo vazio, desempregado — entre a 1 e a 2; e as velhinhas, ainda cristãs, que nas manhãs purificadas vão rezar na Igreja de São Pedro, caminhando numa procissão de personagens, muitas das quais a gente revê na luminescência dos vitrais da manhã.

Ó claridade operária do Alecrim, que acorda às 4 da matina, bota água de cacimba para casa, pega a marmita e corre para o emprego da construção civil. Ó manhã democrática do bairro, cujo nome transcende o cheiro silvestre, e marca o espaço conventual da Igreja de São Pedro. Ali perto, no Cemitério que guarda nomes e numes, ilustres e anônimos, somente epitáfios esplendem ao sol de verões penitentes e invernos dourados pela lembrança.

Ó manhãs dezembrinas, que desbordam no rio e olham para os morros numa distância cheia de melancolias. Ó manhãs do Alecrim, que pousavam no sítio do Doutor Choque, com centenas de mangueiras, onde os pássaros todos de Natal se acasalavam nas tardes vetustas. Damas manhãs, ainda no caritó, eu vos saúdo. Subúrbios de silêncio, como as viu o poeta Navarro.

Ó finas manhãs do Tirol, de paina e palha, nascidas por trás dos morros, filtradas no ar diáfano do bemcedinho; e que se erguem, elegantes e poderosas, no ofertório das primeiras horas do dia como se fossem visões de antigamente.

Ó manhãs carcerárias, de nostalgia e perfume,

dulcíssimas, onde o mais leve ruído exaure sua porção de encanto; tapete persa onde passa nosso pesar; invólucro que guarda, incólume, nosso pulsar humano, formas o clarão mais transparente da cidade, juntamente com tuas irmãs menores, as manhãs de Petrópolis, cujo metabolismo dura menos do que o espaço de uma manhã, mais breve do que as rosas de Malherbe.

Ó manhãs, como se fossem nascidas do acaso, vens chegando com dedos de lã; sutilmente avanças sobre a cidade amanhecente, trazendo incenso e mirra para a urbe que já foi presépio, és a metrópole dos contrastes mais desumanos, com a miséria depositando seus ovos escuros nas avenidas largas, que bem poderiam se chamar avenidas da liberdade.

Desces, portanto, dos morros, guardando na boca o rocio das madrugadas fetichistas, quando Natal muda seus hábitos e se congrega, como se fora uma bela jovem, a fazer meditação yoguin, postura de lótus, enquanto o mar, do outro lado, brame a eternidade de seu inconsolável recomeco — ou como diria Valéry, sempre recomeçando.

Ó manhãs do Tirol, inesquecivelmente vistas através do perfil das palmeiras da Fundação José Augusto, lucilando cambiantes de frio, soerguendo a imensa lona que a manhã arma seu circo lúdico; seus trapézios voláteis; seus palhaços de cores radiosas; seus cães amestrados pela mão do vento. Ó manhãs taciturnas, finas de elegância senhorial, condutoras de festas e silencioso futuro, eu as saúdo, na emoção de tê-las visto sobrepairando a cidade, boa parte dela, como se fossem mensagens do Eterno; translúcidas, distantes, como apraz ao mistério.

Ó manhãs de morros do Tirol, cada vez mais retocados pelo avanço da civilização, guardas perfume e brisa para oferecer ao luar da noite advinda; luar que fere Natal de uma neblina sutil — e restabelece silêncios aos jardins que ainda sobrevivem, aos muros caiados que guardam a feroz pátina do tempo —, e com fino pincel de aquarela apanha do verde, do azul e do violeta do mar de Petrópolis, as cores necessárias para incendiar de beleza essas manhãs inesquecíveis. Como se um pintor raspasse o dorso das águas desse mar atlântico, e das escamas prateadas de suas ondas filtrasse límpida luz, que respira e faz com que a Cidade inteira dê roupagem às suas manhãs de um princípio de eternidade.

# revista do

