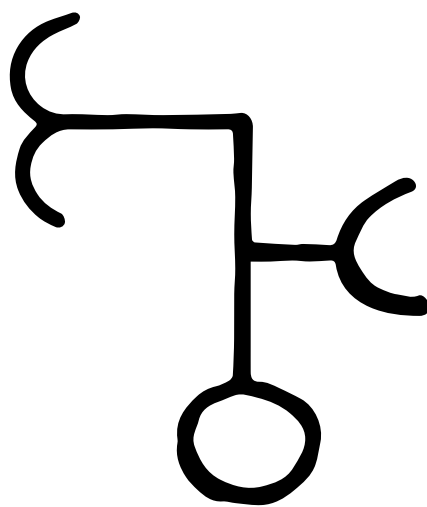


REVISTA DO
TCE

Tribunal de Contas do
Estado do Rio Grande do Norte
Natal/RN | v. 20, n. 1, 2018

OSWALDO
LAMARTINE
SERTÕES



**Ferro de
Oswaldo Lamartine**

Herdado de seu pai, relata,
"é este ferro formado por um
tronco que se esgalha para a
esquerda, onde esbarra em
duas meia-luas viradas para
direita. Mais para o meio e à
direita desse tronco sai um
puxete que se finda no centro
de outra meia-lua, também
virada para direita". Ao pé
do tronco um "O", indicando
a qual filho pertencia.

R359

Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte –
v. 20, n. 1, (dez.2018). – Natal/RN: Tribunal de Contas do
Rio Grande do Norte, 2018.
160p.

ISSN 2358-1476

il.

Periodicidade anual

1. Tribunal de Contas – Rio Grande do Norte – Periódico.
2. Administração Pública – Periódico. 3. Comunicação
Institucional – Periódico. 4. Oswaldo Lamartine de Faria –
Periódico. I. Título. II. Tribunal de Contas do RN.

CDU 336(813.2)(05)



CONSELHEIRO PRESIDENTE
Antônio Gilberto de Oliveira Jales

CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE
Tarcísio Costa

CONSELHEIRO CORREGEDOR
Carlos Thompson Costa Fernandes

CONSELHEIRO DIRETOR DA ESCOLA DE CONTAS –
PROFESSOR SEVERINO LOPES DE OLIVEIRA
Paulo Roberto Chaves Alves

CONSELHEIRO OUVIDOR
Renato Costa Dias

CONSELHEIRA PRESIDENTE
DA 1ª CÂMARA
Maria Adélia de Arruda Sales Sousa

CONSELHEIRO PRESIDENTE
DA 2ª CÂMARA
Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

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

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL
Ricardo Henrique da Silva Câmara

SECRETÁRIA DE CONTROLE EXTERNO
Anne Emília Costa Carvalho

CONSULTORA JURÍDICA
Andréa da Silveira Lima Rodrigues

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Diego Antônio Diniz Lima

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE
PROCURADOR-GERAL
Ricart César Coelho dos Santos

PROCURADORES
Luciano Silva Costa Ramos
Carlos Roberto Galvão Barros
Luciana Ribeiro Campos
Othon Moreno de Medeiros Alves
Thiago Martins Guterres

CONSELHO EDITORIAL
Gilberto Jales (Presidência)
Eugênio Parcelle (ASCOM)
Marlúcia Saldanha (Escola de Contas)
Ana Paula de Oliveira Gomes (Conselheira Substituta)

EXPEDIENTE

Assessor de Comunicação Social
Viktor Vidal

Editor
Eugênio Parcelle da Silva

Reportagem
Isaac Lira

Produção
Fátima Moraes

Apoio
Fernanda Cristina dos Santos Silva (Estagiária)
Maria Gabrielle Figueiredo Xavier (Estagiária)

Catálogo
Michele Rodrigues Dias
Bibliotecária e Documentalista — CRB-15/780

Projeto Gráfico e Diagramação
Fernando de Souza Silva (Estagiário)

Fotografias
Jorge Filho
Arquivo TCE-RN
Candinha Bezerra
Giovanni Sérgio
João Gilberto

Impressão
Tavares & Tavares Empreendimentos Comerciais

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO NORTE
Av. Getúlio Vargas, 690 – Petrópolis -Natal/RN
CEP. 59.012-360 | Telefone: (84) 3642-7278
www.tce.rn.gov.br | tce-ccs@rn.gov.br
[Facebook.com/tcedorn](https://www.facebook.com/tcedorn) / Twitter: TCE_RN

SUMÁRIO

GESTÃO E CONTROLE
ENTREVISTA - CONSELHEIRO GILBERTO JALES,
PRESIDENTE DO TCE/RN

Pág. 11

CONTROLE EXTERNO

Pág. 19

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Pág. 35

JURISPRUDÊNCIA

Pág. 55

CADERNO ESPECIAL / OSWALDO
LAMARTINE

Pág. 63

ARTIGOS TÉCNICOS

Pág. 95

POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO

Pág. 151

ENTRE RAÍZES E RADARES

Além do estímulo à produção do conhecimento – uma das riquezas da modernidade, a Revista do TCE cumpre a função de “guardiã” da memória, abrindo espaço para o registro de atos e ações que marcaram a gestão durante determinado período. Assim, há uma interação entre o pretérito e o futuro, hoje. Busca-se disseminar um conteúdo significativo, preservando as marcas do tempo.

Da primeira edição, em 1996, até a atualidade, a publicação vem se consolidando como um espaço de expressão, acompanhando os avanços da Corte de Contas, a modernização dos seus métodos e a transformação do seu perfil profissional, numa área caracterizada, sobretudo, pela complexidade. São muitos os desafios que se apresentam, mas nos orgulha participar deste processo, contribuir com esta construção.

Em meio às idéias e reflexões que permeiam o controle externo, exercício maior de responsabilidade das cortes de contas, antecipamos o tempo para lembrar a trajetória e a obra do sertanista Oswaldo Lamartine, pesquisador que enveredou pelas raízes culturais da região do Seridó, deixando uma obra com identidade local que, por isso mesmo, termina por agregar valor ao que é universal.

Boa leitura!





Foto: João Gilberto



GESTÃO E CONTROLE





Presidente do TCE-RN, Conselheiro Gilberto Jales

DESAFIOS E AVANÇOS

PRESIDENTE DO TCE NO BIÊNIO 2017/2018, CONSELHEIRO GILBERTO JALES FAZ ANÁLISE DA SUA GESTÃO, MOSTRANDO OS PRINCIPAIS PONTOS DA SUA ADMINISTRAÇÃO

O senhor administrou o TCE num período de crise no âmbito local e nacional, nas mais diversas vertentes, da esfera política até a econômica, o que termina por repercutir nas instituições públicas. Como analisa o impacto deste momento no Tribunal de Contas?

O Tribunal de Contas do RN, como instituição responsável pelo controle externo da administração pública, vivenciou e vivencia ainda um momento desafiador. Primeiro, o questionamento da sociedade sobre o papel de controlador, e sua atuação preventiva perante a grave crise fiscal. Nesse contexto, o TCE tem plena convicção de sua atuação, alertando, orientando e determinando a correção de rumos, quando necessário. No segundo contexto, enquanto parte da própria administração pública, tendo inclusive que conviver com atrasos de repasses e congelamento do seu orçamento. Nesse aspecto o TCE fez o seu dever de casa, reduzindo despesas de custeio, inovando tecnologicamente, buscando parcerias, tudo no sentido de manter suas despesas dentro da realidade financeira e do seu ínfimo limite de despesa de pessoal no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Entre as ações marcantes da sua gestão, destacam-se a transparência, a ousadia de informar quanto o TCE custa para a sociedade - que, no final de contas, é quem mantém a instituição - e os resultados alcançados. Mostrou, por exemplo, que a Corte Potiguar é a mais barata do Brasil e a necessidade de aumentar o percentual do seu orçamento. Explique melhor esta situação e o trabalho que foi e está sendo feito no sentido de melhorar este quadro.

A sociedade potiguar exige e tem o direito de saber com clareza o quanto custa cada instituição, qual o seu papel e o que essa instituição devolve para o povo do Estado do Rio Grande do Norte. Diante da grave crise fiscal e financeira, o TCE optou por esclarecer com todos os pormenores esses detalhes. Temos o menor orçamento entre todos os Tribunais de Contas do Brasil. Inclusive se compararmos com as regiões Norte e Nordeste. Temos o menor limite de despesa com pessoal também.

A LRF determina que sejam 3% da Receita Corrente Líquida para Assembleia e TCE juntos. Para ter uma ideia o nosso limite legal é de 0,62% da despesa corrente líquida. A média do Brasil é de 1,12%. Existe, portanto, uma necessidade urgente de mudar esse quadro, chegando-se pelo menos a 1,5% da Receita Corrente Líquida. Precisamos esclarecer à sociedade do RN e aos agentes políticos da extrema relevância que há no estabelecimento de um limite que permita ao TCE realizar concursos, aumentar o seu quadro de auditores e técnicos para assim aumentar de forma significativa a sua capacidade de fiscalização dos mais de 800 jurisdicionados.

A cada ano que passa o controle do orçamento, papel constitucional delegado pela Constituição aos TCs, vem se aperfeiçoando. Foram vários processos significativos analisados, com diversas sanções aplicadas e desaprovção das contas de ordenadores de despesas. O senhor poderia citar exemplos e dizer o que motivou esse avanço?

Primeiro, temos que registrar que esse avanço não se deu apenas nessa gestão. O processo de capacitação de pessoal, renovação (mesmo que abaixo da necessidade) do quadro de pessoal, integração com outras Cortes de Contas e aprimoramento das técnicas de auditoria aliados à total independência e autonomia da atuação do TCE-RN, tudo isso está fazendo grande diferença. Podemos ressaltar atuações que resultaram em benefícios diretos ao erário: diversas cautelares foram deferidas, editais de licitação suspensos e revisados com reduções significativas de despesas. Fizemos um levantamento e constatamos que em apenas cinco processos de atuação concomitante houve auditoria sobre mais de R\$ 450 milhões. Ou seja, mais de cinco vezes o orçamento anual do TCE.

Já pegando carona nesta questão, observa-se que vários fatores contribuem para a melhoria da fiscalização e, conseqüentemente, dos resultados apresentados, daí inclui desde o uso da tecnologia da informação até a melhoria do quadro de pessoal, entre outras vertentes.

Como está o investimento na área de tecnologia e também de pessoal?

O Tribunal realizou nessa gestão um investimento significativo na área de TI. Foram adquiridos equipamentos que possibilitaram multiplicar por cinco vezes a capacidade de processamento, arquivamento de dados e segurança da informação. Com esses investimentos, aliados a uma forte e contínua capacitação dos nossos auditores, a posse de novos auditores especialistas na área (oriundos do concurso realizado na gestão do Conselheiro Carlos Thompson), podemos dizer que o TCE-RN está apto para um grande salto. O setor de inteligência do Tribunal foi reestruturado com todos os parâmetros de segurança possíveis e necessários; os termos de parceria e convênios, realizados para uso de dados de outras instituições nas nossas auditorias; uso de trilhas de auditoria com cruzamento de dados.

O trabalho executado pela Secretaria de Controle Externo, que incorpora várias Diretorias e Coordenadorias, chamou atenção por conseguir atuar com “inteligência” e “equilíbrio” em processos de alta complexidade. Trata-se de uma ação que traz desafios permanentes. Fale sobre a estratégia que foi implementada e os desafios que se apresentam para o futuro.

Realmente o processo de aprimoramento da área de controle externo tem sido constante no TCE-RN. Nessa gestão, definimos como estratégia colocar em todos os cargos de direção da área finalística do Tribunal apenas e tão somente servidores efetivos, concursados da Casa. Isso torna o trabalho mais permanente, assegura a continuidade das estratégias de fiscalização e valoriza os servidores. Nessa gestão consolidou-se o modelo de PFA (Plano de Fiscalização Anual) no qual são definidas as prioridades a partir de uma matriz de risco, relevância e materialidade. Nesse PFA, são definidos com base científica os jurisdicionados e as áreas que serão auditadas durante o ano. Não obstante todos os Jurisdicionados continuarem obrigatoriamente a enviar para o Tribunal as suas contas de governo e contas de gestão. Além desse aspecto, a ação fiscalizatória prioritariamente buscou uma atuação preventiva e concomitante. Nessas ações o Tribunal busca atuar antes que se concretizem os possíveis danos e irregularidade. Isso dá mais segurança ao gestor e mais efetividade ao controle exercido pelo TCE.

Não poderíamos deixar de abordar os aspectos mais qualitativos, com análises dos Índices de Efetividade dos Municípios e mais recentemente do Estado. Como estes processos podem contribuir para a melhoria da qualidade das gestões?

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal é um instrumento fantástico de avaliação. Faço um parêntese para historiar rapidamente esse instrumento. O IEGM começou por uma iniciativa do TCE-SP e foi divulgado pelo Instituto Rui Barbosa. Permitiu-se a todos os Tribunais de Contas do Brasil adotar a mesma medida. Trata-se da análise da administração pública pela ótica da efetividade das políticas públicas. O importante para o cidadão não é somente saber quanto foi investido pela prefeitura ou de que forma esse investimento se deu. Importa saber, sim, se esse investimento realmente cumpriu o seu objetivo, se aquela política pública implementada trouxe à população o retorno esperado. O TCE-RN já aplicou em três oportunidades, por anos seguidos, o IEGM. Nesse ano de 2018, que analisa o ano base 2017, todos os municípios do estado aderiram ao chamamento de Tribunal e a totalidade dos municípios passou por um processo de aferição *in loco*.

Ressalte-se que os dados são publicados para conhecimento de toda a sociedade e devolvidos detalhadamente aos gestores para orientar a tomada de decisões quanto à gestão de seus municípios.

Outro destaque foi a ação executada pela Escola de Contas. Em todos os eventos, houve uma adesão maciça de jurisdicionados em busca de qualificação. Além dos cursos em Natal, houve encontros de interiorização atingindo assim todo o Estado. Esta “demanda” chamou atenção ou era esperada?

Houve muitos avanços nos últimos dois anos no que se refere ao trabalho da Escola de Contas tanto nas capacitações internas quanto externas.

Quando se trata das capacitações externas podemos destacar um aumento no número de participantes, devido ao interesse e a motivação dos jurisdicionados em participar. Nossa preocupação é fazer um trabalho de orientação no sentido de capacitação preventiva para que os jurisdicionados atendam da melhor forma as demandas do Tribunal.

No que se refere às capacitações internas a Escola de Contas tem ofertado oportunidades nunca antes oferecidas aos servidores. Os cursos e treinamentos para os servidores da casa têm tido um maior nível de qualidade e uma maior coerência com a missão do Tribunal. O conteúdo ministrado passou a ser mais integrado com as demandas da própria Assessoria de Planejamento, especialmente da Secretaria de Controle Externo (SECEX).

A Escola de Contas desenvolveu nesses últimos dois anos atividades que beneficiaram um total



Uma das marcas da gestão: capacitação dos jurisdicionados e dos servidores do TCE

de 7.027 participantes, entre jurisdicionados e servidores do Tribunal, número que irá aumentar com a contabilização do último quadrimestre, ainda não finalizado.

Somente com relação às atividades de orientação e capacitação para os jurisdicionados, tanto de órgãos municipais como estaduais, tivemos até o presente momento 5.223 jurisdicionados capacitados. No mesmo período, o investimento na comunidade interna contou com 1.804 participações de servidores da Casa. Além do que, 88 destes participaram de eventos de capacitação realizados fora do Estado. Somente no ano passado foram habilitadas na Capacitação Básica em Controle Interno um total de 398 participantes, em Curso especializado, com uma carga horária de 204 horas/aula, distribuídas em quatro turmas.

Várias outras ações poderíamos destacar. Prefiro, no entanto, salientar os benefícios advindos do controle interno, não somente para auditar a própria administração, mas pelo apoio ao controle externo na missão dos Tribunais de Contas.

Vale ressaltar a revitalização da biblioteca com a implantação do Sistema de Automação de Bibliotecas (SIABI). Esta preocupação em manter nossa biblioteca atualizada e revitalizada se dá pela necessidade de garantir o acesso à informação segura e de qualidade, oferecendo suporte ao estudo, pesquisa e trabalhos técnicos, bem como na utilização do material bibliográfico que se encontra organizado e armazenado em diversos formatos.

Os números e ações aqui apresentados resultam não somente da atuação da Escola de Contas integrada às unidades técnicas e administrativas

do TCE/RN, mas, notadamente, da soma da contribuição dos diferentes órgãos e entidades parceiras, entre os quais: Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FEMURN); Federação das Câmaras Municipais (FECAM/RN); Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN (SEBRAE/RN); Escola da Assembleia do Estado do Rio Grande do Norte, Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte (ESMARN), Escola de Governo do RN, Tribunal de Contas da União (TCU), além de muitos outros.

Lembrando ainda da oferta de cursos de especialização, inclusive inovando com uma “Residência em Tecnologia”. Explique melhor como funciona, os resultados esperados e também a realização do curso de “Especialização em Métodos Quantitativos aplicados ao Controle Externo” .

A residência em TI foi uma extraordinária oportunidade para o Tribunal de Contas do Estado. Costumo dizer que o Rio Grande do Norte ainda não tem verdadeira noção da riqueza que representa o IMD - Instituto Metrópole Digital.

Ainda durante os dias de recesso administrativo, buscamos a UFRN e iniciamos uma conversa que progrediu para um acordo de cooperação amplo e que tem como um dos seus frutos o convênio para realização de um curso de pós-graduação em Tecnologia da Informação. Nesse modelo de curso, os alunos oriundos do quadro efetivo desse Tribunal, ou selecionados pela própria universidade, desenvolvem em formato de Residência (como se fosse uma residência médica, por exemplo) sistemas, aplicativos e aprimoram os sistemas já existentes no Tribunal. Os alunos externos recebem uma bolsa de residência e os alunos oriundos do

TCE têm a liberação de um dia por semana do trabalho para cursar a pós-graduação.

Registre-se que cada aluno deverá ao fim do curso entregar como requisito de diplomação o trabalho que desenvolveu durante o curso e que passa a ser propriedade (inclusive os códigos fontes) do TCE.

Com relação ao curso, também faz parte desse esforço de capacitação. Este, no entanto, é ofertado pela UFRN, curso único no Brasil, financiado pelo Programa Governo cidadão (antigo RN Sustentável). Foi totalmente gestado pelo TCE e UFRN, mas ofertado também para instituições parceiras do executivo, Ministério Público e Judiciário.

Uma das marcas da sua gestão foi o investimento em Sustentabilidade, com muitos resultados positivos, como a feira de produtos orgânicos, entre tantas outras ações. Trata-se de uma preocupação em todo o mundo e a definição de estratégias em órgãos públicos são de extrema importância. Dê maiores detalhes sobre este projeto.

As instituições de controle têm a obrigação de atuar como fiscalizadores, orientadores e também como indutores das políticas públicas. O Tribunal não pode cobrar dos seus jurisdicionados algo que ele não faça enquanto gestão pública.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável passa por mudanças de conduta do ser humano, dos grupos e das instituições. A preocupação com os objetivos do milênio é permanente e deve ser buscado seu alcance.

O TCE instituiu nessa gestão a sua política de sustentabilidade, identificando pessoas comprometidas e com capacidade de influenciar no comportamento interno dos nossos colaboradores e visitantes. Uma vez instituída por resolução, a

efetivação constante de ações dessa política já deu nesse curto tempo resultados fantásticos.

A feira de orgânicos é um exemplo, já incorporado totalmente ao cotidiano dos nossos servidores e visitantes; a mudança de hábitos de consumo; a política de resíduos com cooperativas de catadores; coleta de lixo eletrônico e a adoção de redução significativa de consumo de descartáveis.

A adesão a agenda ambiental da administração pública foi consolidada e o Tribunal recebeu sem custos do Ministério do Meio Ambiente uma Sala Verde que já está devidamente instalada.

A Ouvidoria de Contas teve o seu leque de atuação ampliado, com a realização de eventos como o “Sexta de Contas”, a abertura da casa para os Universitários e o estímulo a criação das ouvidorias municipais, afora o atendimento realizado no cotidiano.

Sim, a Ouvidoria nessa atual gestão (tendo à frente o conselheiro Ouvidor Dr. Renato Costa Dias), além dos atendimentos cotidianos, deu continuidade ao projeto Sexta de Contas, idealizado na gestão do Conselheiro Francisco Potiguar, intensificando sua periodicidade. Nessa gestão (2017-2018) foram realizadas 8 edições do projeto, debatendo-se temas os mais diversos, tais como segurança pública, educação, saúde pública, mecanismos de combate à corrupção e, mais recentemente, o sistema de jurisprudência dos Tribunais de Contas, sempre com a preocupação de trazer para o centro da mesa nomes de referência nos assuntos debatidos, tanto no cenário local (inclusive com servidores da Casa) quanto no âmbito nacional.

Na atual gestão, além de melhorias no sistema de acesso (ferramentas, layout do site, aprimoramento da infraestrutura e do recrutamento de servidores para atuar no setor), a Ouvidoria de



“As instituições de controle têm a obrigação de atuar como fiscalizadores, orientadores e indutores das políticas públicas”

Contas desenvolveu dois importantes projetos: o Projeto Conhecer e o Rotas para Ouvir.

O Projeto Conhecer é um programa de visitação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, direcionado a estudantes universitários de nosso Estado, notadamente dos cursos mais próximos da atuação do Tribunal de Contas (Direito, Contabilidade, Administração, Economia, Ciências Atuariais, Engenharia Civil, etc.).

Através de tal programa, organizado pela Ouvidoria, com o apoio de diversos setores do Tribunal de Contas, objetiva-se oportunizar o conhecimento para estudantes universitários sobre as atividades de fiscalização exercidas pelo TCE-RN no intuito de familiarizar-se com o Controle Externo, sensibilizando-o acerca da importância do Tribunal como partícipe da construção de uma sociedade mais digna, justa, pluralista, nos moldes previstos na Constituição, amparando-se em uma democracia participativa. Até o momento, já foram realizadas 3 edições e outras já estão previstas para ocorrer em breve

Outro projeto, intitulado “Rotas para Ouvir”, tem como propósito estimular a criação de ouvidorias públicas municipais, em respeito à Lei 13.460/2017, que dispõe sobre melhorias na Administração Pública, dentre as quais a criação de ouvidorias.

No cenário atual, as ouvidorias necessitam ser vistas como ferramenta de gestão, subsidiando a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Atento a isso, tendo como norte a Lei 13.460/2017, a Ouvidoria do TCE-RN na atual gestão vem desenvolvendo o Projeto Rotas para Ouvir, com o propósito de auxiliar os municípios, órgãos e entidades públicas do Estado a aparelhar ou aperfeiçoar as suas ouvidorias, possibilitando uma transparência segura, eficaz e ativa da instituição. Faz com que a sociedade exerça o controle social de forma efetiva e possibilita aos jurisdicionados a certeza de que os processos autuados e julgados no TCE-RN são amplamente divulgados e acompanhados por todos os interessados. Outro aspecto importante da Política de Comunicação é o respeito e credibilidade da informação originada no Tribunal e colocada à disposição de toda a opinião pública. Isso garante isenção e reconhecimento ao esforço de todos os que fazem a Corte de contas Potiguar.

Várias parcerias foram firmadas, buscando colaborar com outras organizações e também aprendendo, aprimorando o trabalho do TCE. Quais foram as mais significativas?

Parcerias foram firmadas com várias instituições do estado e de nível nacional. Primeiramente o Tribunal aderiu a todos os Termos de Cooperação da Atricon e Instituto Rui Barbosa. Nesse contexto podemos citar os acordos com o Tribunal Superior Eleitoral, com a Secretaria do Tesouro Nacional, com Sebrae, com a Controladoria Geral da União para a implantação do INFOCONTAS (sendo inclusive o primeiro Tribunal de Contas Estadual a assinar a parceria). Com Tribunais de Contas de outros estados assinamos convênios com TCE-PB, TCE-ES, TCE-MG, TCDF, além obviamente do TCU. Assinamos importante convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, que possibilita várias ações inclusive o programa de Residência em TI com o IMD. Com outras importantes universidades do estado para atuação de estagiários.

Em nível local o TCE-RN tem convênios com órgãos de controle: Control; Receita Federal, Secretaria de Tributação, Junta Comercial do Estado, Detran, e outros. Todos esses convênios permitem a troca instantânea de informações que são base primordial para o controle externo concomitante. Temos ainda importantes termos de cooperação com Assembleia Legislativa e Câmara Municipal de Natal para uso de canais de comunicação notadamente a TV Assembleia e TV Câmara.

Diante da experiência adquirida na gestão 2017/2018, que lições daria para os futuros gestores e quais as perspectivas para o futuro?

O processo de aprimoramento da atuação dos tribunais de contas no cumprimento de seu papel constitucional não pode parar. As sociedades brasileira e norte-rio-grandense clamam por instituições cada vez mais fortes, firmes e atuantes. Seguir nesses processos de melhoria: lutar pela ampliação dos orçamentos para permitir a realização de novos concursos públicos, ampliar e fortalecer nosso contingente técnico, investir em infra-estrutura de inteligência e fortalecer o papel pedagógico do Tribunal.

CONTROLE EXTERNO





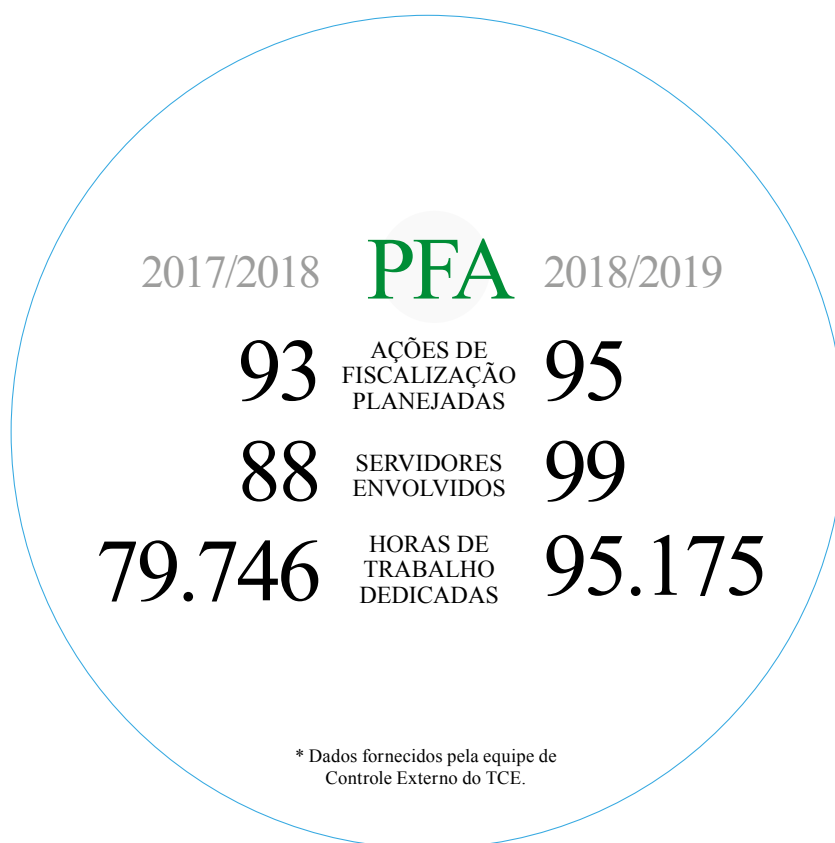
MAPA DA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO | 2017-2018

DO PLANEJAMENTO À EFETIVIDADE DAS AÇÕES

Ao reafirmar o compromisso do TCE-RN com o alcance da sua missão institucional de exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a utilização dos recursos públicos, em benefício da sociedade, o Tribunal estabeleceu entre os seus objetivos estratégicos priorizados para o biênio 2017-2018, a intensificação da atuação concomitante e seletiva e o fortalecimento do processo de accountability e da responsabilização na gestão pública.

Dessa forma, alinhado a tais objetivos, e também à necessidade de otimizar os recursos disponíveis, foi implementada uma nova metodologia de planejamento de ações fiscalizatórias que permite a adequação dos recursos da área de controle externo do TCE-RN às demandas prioritárias de fiscalização, com vistas ao aumento da efetividade de suas ações e, consequentemente, dos benefícios gerados para a sociedade.

São apresentadas a seguir algumas das principais ações desenvolvidas pela área de controle externo do TCE-RN.



DIMENSÕES

6 dimensões de atuação que possibilitam a fiscalização de todas as unidades jurisdicionadas do TCE-RN, contemplando a administração pública estadual e todos os municípios do Rio Grande do Norte, por meio de auditorias, inspeções, acompanhamentos, monitoramentos, entre outras.

CONTAS DE
GOVERNO

CONTAS
DE GESTÃO

ATUAÇÃO
CONCOMITANTE

FISCALIZAÇÕES
ESPECIAIS

ATUAÇÃO EM
ATOS DE PESSOAL

GESTÃO DE ESTOQUE
PROCESSUAL

Os planos são baseados em

CRITÉRIOS DE SELETIVIDADE

RISCO

Possibilidade de perigo incerto, mas previsível, que ameaça os objetivos das unidades fiscalizadas.

MATERIALIDADE

Representatividade dos valores orçamentários, financeiros e patrimoniais colocados à disposição dos gestores e/ou do volume de bens a serem geridos.

RELEVÂNCIA

Importância social ou econômica das ações desenvolvidas pelas unidades fiscalizadas para a administração pública e para a sociedade, em razão das funções, programas, projetos e atividades sob a responsabilidade de seus gestores e dos bens que produzem e dos serviços que prestam à população, assim como o interesse no assunto por parte das instituições governamentais, dos cidadãos, dos meios de comunicação ou de outros interessados.

O planejamento e a execução de ações de fiscalização têm sido otimizados pela utilização de **informações estratégicas para o controle externo:**

Formalização de parcerias com diversos órgãos, nas esferas federal, estadual e municipal, para acesso a bases que permitem o cruzamento de dados de interesse do controle externo;

Integração com diferentes órgãos de controle, possibilitando troca de experiências e informações, além da realização de operações especiais;

Implementação de soluções especializadas como o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA);

Adoção de novas metodologias de controle, a exemplo do Observatório da Despesa Pública (ODP);

Construção de ferramentas para análise de risco, tendo como primeiro produto a Matriz PJ para atribuir grau de risco a fornecedores da Administração Pública.

PRINCIPAIS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO POR ÁREAS TEMÁTICAS



SEGURANÇA PÚBLICA

Auditoria Operacional na Gestão de Convênios Federais na Área de Segurança com o Governo do Rio Grande do Norte (ação coordenada com a SECEX-RN/TCU).

Auditoria Operacional Coordenada sobre o Sistema Prisional (ação coordenada nacional).



SAÚDE

Monitoramento da Auditoria Operacional na Rede Hospitalar da Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte.

Auditoria Operacional Coordenada da Atenção Básica em Saúde no âmbito do RN (ação coordenada nacional – etapa de relatório local).



EDUCAÇÃO

Monitoramento da Auditoria Operacional no Ensino Médio (ação coordenada nacional – etapa de relatório local).

Auditoria Coordenada sobre os Recursos de precatórios do FUNDEF (ação coordenada nacional).

Acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Educação (sistema TcEduca).



GESTÃO DE PESSOAL

Atuação concomitante, de caráter seletivo, por meio de Representações, referentes a acumulação irregular de cargos públicos; agentes políticos do executivo municipal e nepotismo.

Levantamento/monitoramento dos agentes públicos que figuravam na folha de pagamento e no sistema de registro de óbitos.

Auditorias na folha de pagamento das Câmaras Municipais de Parnamirim, Mossoró, Apodi e Santa Cruz.

Auditoria na acumulação de cargos públicos e cumprimento do teto constitucional (ação coordenada nacional).



ATOS DE PESSOAL

Análise em bloco dos atos de admissão de pessoal para fins de registro, reduzindo o risco de análises divergentes para atos idênticos e, consequentemente, mitigando a possibilidade de tratamento diferenciado a interessados em igualdade de condições, resultando, também, em significativa economia de força de trabalho, tempo, recursos materiais e efetividade na ação fiscalizatória;

Análise destacada das concessões de benefício previdenciário sujeitas a registro que envolvam recursos a serem restituídos aos Regimes Próprios de Previdência do Rio Grande do Norte, mediante compensação previdenciária, tendo sido até o presente momento (22/10/2018) apreciados benefícios que envolvem recursos na ordem de R\$ 41.697.350,85 (valores informados pelos RPPS);

Realização de auditorias sobre as contratações temporárias de pessoal para fins de registro nos municípios de Martins e Maxaranguape, permitindo concomitância, celeridade e efetividade na atuação do TCE/RN nessa temática;

Auditoria inédita na temática de concessão de benefícios previdenciários, no Instituto de

Previdência do Município de Alexandria, para apurar, de forma aprofundada, as causas do grande número de benefícios irregulares concedidos por este órgão;

Auditoria voltada à regularidade das admissões em cargo efetivo no município de Jucurutu, concentrando a análise sobre a obediência aos preceitos constitucionais para a nomeação de pessoal pela municipalidade;

Representação destinada à adequação, pelo Governo do Rio Grande do Norte, ao mandamento constitucional que proíbe a equiparação automática dos vencimentos básicos dos servidores do Grupo de Nível Operacional da Administração Direta do Estado ao salário mínimo;

Atuação concomitante em concursos públicos e seleções simplificadas para contratação temporária de pessoal com intervenções cautelares, prevenindo a ocorrência de situações que poderiam levar à irregularidade das admissões advindas dos certames e propiciando melhor planejamento na admissão de pessoal dos órgãos jurisdicionados ao TCE/RN.



PREVIDÊNCIA

Representações sobre temática diversas no âmbito de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) do Rio Grande do Norte:

- *Natalprev - Resguardar recursos do RPPS;*
- *Ipern - Investimentos;*
- *RPPS São Tomé - Equilíbrio financeiro e atuarial do regime;*
- *Previmossoró - Ausência repasse recursos previdenciários;*
- *RPPS São Gonçalo do Amarante - Contribuições previdenciárias;*
- *RPPS Coronel João Pessoa - Contribuições previdenciárias;*
- *RPPS Messias Targino - Lei de reestruturação do regime;*
- *RPPS Passa e Fica - Contribuições Previdenciárias.*

Auditoria Operacional no IPERN (ação coordenada nacional – emissão de relatório local).

Auditoria no Natalprev.

Auditoria no PREVI-Mossoró.

Auditoria no RPPS do município de Ceará-Mirim.

Levantamento do Indicador Situação Previdenciária dos RPPS no âmbito do estado do RN.



OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Levantamento de obras públicas inacabadas ou paralisadas.

Auditoria de obras públicas inacabadas ou paralisadas selecionadas a partir do levantamento.

Acompanhamento dos procedimentos licitatórios, e contratos deles decorrentes, para reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire-Natal/RN.

Auditorias e acompanhamentos em licitações e contratos de limpeza pública (Natal, Mossoró, Parnamirim, Macaíba e outros).

Acompanhamento de edital de licitação na forma de pregão eletrônico para contratação de serviços de manutenção de escolas.

Acompanhamento dos processos de execução de obras e serviços de engenharia no âmbito do Governo Cidadão (hospital, saneamento e rodovias).



PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

Auditoria Operacional no Patrimônio Imobiliário do Estado.

Auditoria Operacional no Patrimônio Imobiliário de Natal/RN.



GESTÃO FISCAL

Acompanhamento da Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual (RACOMGOV)

- *Avaliação sobre o comportamento da receita orçamentária, para fins de cumprimento das metas de resultado primário e nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais e a necessidade de adoção de providências (limitação de empenho e movimentação financeira);*
- *Verificação no Relatório de Gestão Fiscal, se os montantes da despesa total com pessoal, da dívida consolidada e das operações de crédito observaram os limites estipulados pela LRF;*
- *Verificação dos cálculos do limite de despesa com pessoal, conforme previsto no art. 59, §2º da LRF;*
- *Geração de subsídios a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do chefe do executivo estadual.*

Acompanhamento dos Indicadores da Gestão Fiscal do Estado e dos Municípios.

- *Emissão de alertas de responsabilidade fiscal de forma eletrônica, possibilitando a tempestiva correção de rumos na condução da gestão pública.*



EFETIVIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

Levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

- *Mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal;*
- *Dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades e governança em tecnologia da informação;*
- *Revisão metodológica e validação em 100% dos municípios do RN para o ciclo 2018.*

Levantamento do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE).

- *Mede a efetividade dos processos de trabalho empregados na gestão pública estadual em sete dimensões;*
- *Dimensões: planejamento, gestão fiscal, educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento econômico;*
- *Primeiro ciclo de aplicação em 2018.*



AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES

Auditorias e acompanhamentos no âmbito do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Governo Cidadão).

Atuação concomitante, de caráter seletivo, por meio de Representações, referentes ao descumprimento do disposto no art. 40, da Lei n.º 13.303/2016, notadamente quanto ao regulamento interno de licitações e contratos.

Acompanhamento da legalidade de procedimentos licitatórios e da execução da despesa pública, oriundos da instrução preliminar sumária de denúncias e representações, com proposição de suspensão cautelar dos procedimentos/contratos em curso.

Acompanhamento, por meio de observatório das publicações nos Diários Oficiais, de editais de licitação, contratos civis ou administrativos e os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres.



OUTROS TEMAS DE GESTÃO

Auditoria de contas anuais de gestão em São Gonçalo do Amarante (Prefeitura e Câmara).

Auditoria de contas anuais de gestão na Prefeitura Municipal de Caicó.

Auditoria no Departamento Estadual de Trânsito do Estado do RN (DETRAN-RN).

Auditoria no Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-RN).

Acompanhamento do projeto de implantação no novo Sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil (SIGEF), no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Em todas as áreas mencionadas, diversas ações fiscalizatórias possuem natureza de controle concomitante, ou seja, podem resultar em medidas cautelares com o intuito de corrigir a ação administrativa no momento de sua execução, evitando, em muitos casos, práticas ilegais e desvios de recursos públicos.

ACOMPANHAMENTO DAS DECISÕES AVANÇOS EM CONTROLE E EFETIVIDADE

A área de acompanhamento das decisões no âmbito do TCE-RN vem sendo aperfeiçoada nos últimos anos de modo a contribuir para uma maior efetividade das ações de controle. Nesse sentido, destacam-se alguns dos últimos avanços:

- Criação de grupo de trabalho para a análise do fluxo e procedimentos executórios adotados pelo TCE-RN;
- Implementação e aperfeiçoamento de ações para protesto das multas em cartório;
- Desenvolvimento do módulo de cadastro de obrigações (determinações, recomendações) e de desconto em folha;
- Redesenho de processos de trabalho;
- Aumento dos índices de efetividade na fase executória das sanções impostas pelo TCE-RN.

INOVAÇÕES E MELHORIA CONTÍNUA DO CONTROLE EXTERNO TCE, JURISDICIONADOS E SOCIEDADE

Em um processo de melhoria contínua a área de controle externo tem aperfeiçoado seus fluxos de trabalho por meio de revisão de normativos, adoção de novos arranjos organizacionais e implementação de inovações tecnológicas para coleta e análise de dados, neste último caso, em constante parceria com a Diretoria de Informática.

A seguir são apresentadas algumas ações que exemplificam esse esforço de aperfeiçoamento constante:

- Desenvolvimento de ferramenta para emissão de Certidão de Registro de Ato de Pessoal, que pode ser expedida diretamente pelo portal do TCE/RN;
- Implementação da prestação de contas de governo eletrônica (entrega de dados via XML);

- Implantação do Sistema LEGIS, destinado à coleta e divulgação das normas dos órgãos jurisdicionados ao TCE/RN, inicialmente voltado à legislação de pessoal e previdência dos Entes que possuem Regimes Próprios de Previdência Social;
- Disseminação de metodologia que permite a análise de dados dos jurisdicionados por meio de acesso a bancos de dados de sistemas;
- Atualizações do sistema SIAI:

Atualização dos Anexos do REEO e RGF para atender 7ª, 8ª e 9ª edições do MDF.

Atualizações do Ementário da Receita e Despesa Orçamentária;

Mudança na periodicidade de envio dos Anexos 13 (Contratos), 26 (Contas Bancárias) e 28 (Frota de Veículos), passando de bimestral para eventual (online);

Atualização do Anexo 14 para contemplar a Ordem Cronológica de Pagamentos (Resolução nº 030/2016-TCE);

Atualização do Anexo 38 para contemplar a Lei das Estatais (Lei nº 13303/2016);

Regulamentação e atualização da funcionalidade de escolha da periodicidade de envio dos anexos do RREO e RGF, contemplando a perda automática da semestralidade quando atingidos os limites da LRF;

Coleta dos Diários Eletrônicos dos Municípios para atender ao que determina o inciso II do art. 46 da Resolução nº 011/2016-TCE;

Cadastramento online de usuários externos (em fase de conclusão);

Novas regras de integração entre os anexos 13, 14, 23 e 38 para melhorar a qualidade e a completude das informações prestadas pelo jurisdicionado (em fase de conclusão);

Nova funcionalidade para coleta de dados essenciais acerca da medida adotada pelo jurisdicionado, concernente ou à “suspensão do direito de licitar”, ou à “declaração de inidoneidade” ou à “reabilitação do infrator” (em fase de conclusão);

Novo módulo de integração do SIAI com o SIOPE (FNDE) para permitir a comparação dos dados enviados pelos jurisdicionados aos respectivos sistemas (em fase de conclusão);

Padronização das Fontes de Recursos;

Integração do SIAI com o SIGEF.

- Revisão do normativo de tipos processuais do TCE-RN.
- Realização de oficinas para discussão sobre a implementação da Resolução nº 032/2016, que trata da ordem cronológica de pagamentos. Tais oficinas resultaram na aprovação de ajustes para aperfeiçoamento de dispositivos da mencionada Resolução.
- Tratativas com CREA/RN e IFRN para adoção de ações que resultem no aperfeiçoamento das ações fiscalizatórias de obras e serviços de engenharia.

COLABORAÇÃO PARA O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE E INTEGRAÇÃO COM JURISDICIONADOS E SOCIEDADE

A área de controle externo do TCE-RN também tem atuado em ações coordenadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) para colaborar no desenvolvimento de metodologias e no planejamento de ações para melhoria do sistema de controle externo, tais como:

- Acordo de cooperação com a STN/MF visando fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal;

- Participação na Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF);
- Atuação em comissões temáticas para construção de novas diretrizes da ATRICON;
- Membros das Redes Indicon e Infocontas.

Além das ações nacionais, o controle externo do TCE-RN, em parceria com a Escola de Contas e com a Ouvidoria, tem participado de ações de capacitação, eventos de sensibilização, integração com a sociedade e com seus jurisdicionados:

- Palestras em Encontros Regionais e Sextas de Contas;
- Oferta de capacitação para fortalecimento dos controles internos e sobre áreas estratégicas como as de gestão de pessoal e previdência, ordem cronológica, entre outras;
- Realização dos Seminários Integrados de Controle Externo acerca dos temas: obras inacabadas e paralisadas e previdência, o que possibilitou a integração de gestores entre si e com outros órgãos de controle.

EQUIPE DE CONTROLE EXTERNO DO TCE/RN

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO (SECEX)



ANNE EMÍLIA COSTA CARVALHO
Secretária

MARCELO SANTOS DEARAÚJO
Assessor da SECEX e Presidente da Comissão do SIAI

SUSANA ISMAEL ACLE
Coordenadora das auditorias operacionais

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (DAI)



HUGO BARRETO VERAS
Diretor

ANA KARINI ANDRADE SAFIEH
Coordenadora de Fiscalização Concomitante

JOSÉ LUIZ MOREIRA REBOUÇAS
Coordenador de Fiscalização de Contas de Gestão

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA (DAD)



CLEYTON MARCELO MEDEIROS BARBOSA
Diretor

MÁRCIO FERNANDO V. PAIVA
Coordenador de Fiscalização Concomitante

EVANDRO ALEXANDRE RAQUEL
Coordenador de Fiscalização de Contas de Gestão

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (DAM)



ALESON AMARAL DE ARAÚJO SILVA
Diretor

VINÍCIUS JOSÉ M. T. DE B. FILHO
Coordenador de Fiscalização de Contas de Governo

ERICA K. B. DE S. B. S. DE ARAUJO
Coordenadora de Fiscalização de Contas de Gestão

DIRETORIA DE DESPESA COM PESSOAL (DDP)



JANAÍNA DANIELLY C. E SILVA BULHÕES
Diretora

VICTOR RAFAEL FERNANDES ALVES
Coordenador de Fiscalização da Despesa de Pessoal

ALLAN RICARDO SILVA DE SOUZA
*Coordenador de Fiscalização da Despesa de
Previdência*

DIRETORIA DE ATOS DE PESSOAL (DAP)



EVANDRO NUNES FRANCO

Diretor

SHÁRADA SOARES JEWUR

Coordenadora de Fiscalização das Admissões

SHEYLA YUSK C. N. S. C. ROCHA

Coordenadora de Fiscalização de Benefícios

DIRETORIA DA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO (ICE)



JOSE MONTEIRO COELHO FILHO

Diretor

JOSÉ ROSENILTON DE A. MARACAJÁ

Coordenador de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia

DIRETORIA DE ATOS E EXECUÇÕES (DAE)



EDUARDO FELIPE BORGES CARNEIRO COSTA

Diretor

MARIA ESTHER F. DE MELO

Coordenadora de Atos

ZÊNIA MARIA C. L. DE ALCÂNTARA

Coordenadora de Execuções

COORDENADORIA DE AUDITORIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO (COPCEX)



MÁRCIO ROBERTO LOIOLA MACHADO

Coordenador

NÚCLEO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O CONTROLE EXTERNO (INFOCEX)



ILUENY CONSTÂNCIO CHAVES DOS SANTOS

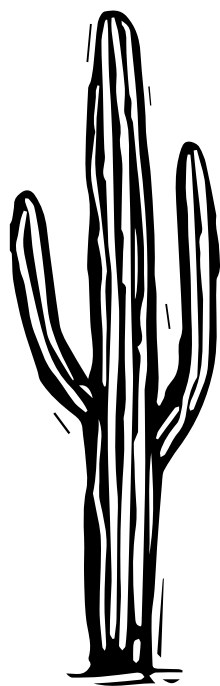
Coordenador





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS





BALANÇO PARCIAL DA PROCURADORIA- GERAL GESTÃO 2017/2018

O presente artigo visa apresentar, de forma sintética, os principais resultados da atuação da Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte (MPC/RN), no biênio 2017/2018. Esclareça-se, por oportuno, que este escrito abrange apenas os 3 primeiros semestres do mandato do Procurador-Geral que se encerra em dezembro de 2018, em virtude de ter sido elaborado ainda no curso do seu último semestre. Apesar de contemplar um balanço parcial, já é possível destacar que o Procurador-Geral e sua equipe atuaram, nos 3 primeiros semestres do mandato, em **9.767 processos** conforme será visto.

O Procurador-Geral, visando à otimização dos resultados das atividades, elaborou, no início da gestão, com o auxílio da Assessoria de Planejamento de Gestão do Tribunal de Contas, um Mapa Estratégico e um Plano Diretor com o objetivo de direcionar a atuação deste órgão ministerial. Com isso, foram adotadas medidas para aumentar a efetividade das atuações, melhorar a eficiência e a transparência da gestão pública e coibir fraudes e desvios de recursos públicos.

Como guardião da lei, cabe ao MPC/RN opinar em defesa da ordem jurídica e do cumprimento dos princípios da administração pública devidamente disciplinados no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ao analisar art. 71 da Constituição Federal, conjuntamente com a disciplina do art. 29 da Lei Orgânica da Corte de Contas, observa-se que as atribuições dos membros do MPC/RN estão intimamente ligadas às competências dos Tribunais de Contas.

A Coordenadoria Técnico Jurídica é responsável pela coordenação dos trabalhos jurídicos nas três áreas de atuação da Procuradoria-Geral do MPC/RN, quais sejam, Prestação de Contas, Atos de Pessoal e Execuções.



**RICART CÉSAR
COELHO DOS SANTOS**

Procurador-Geral do Ministério Público de
Contas

O setor de Prestação de Contas, diante da matéria em que sua atuação é necessária, recebe, mensalmente, uma grande carga de processos. Considerando que todos envolvem gastos públicos, não se pode minimizar a importância de qualquer que seja o processo.

No entanto, buscando dar eficácia e celeridade às atividades desenvolvidas pela Procuradoria-Geral, e, também, uma atuação contemporânea e adequada nos processos de sua competência, vem sendo adotado o programa de “priorização de processos relevantes”. De acordo com este, os processos recebidos são identificados como processos de atuação considerada relevante ou processos de atuação ordinária.

Este programa leva em consideração temas atuais e sensíveis para a coletividade, aqueles que envolvam grande valor financeiro, feitos que abordem problemas estruturais da Administração Pública, processos tratados como seletivos pelo TCE/RN (por determinação do Conselheiro Relator e com fundamento na Resolução 009/2011), entre outras situações com maior repercussão (presente ou futura) sobre o erário ou perante a sociedade potiguar.

Cabe ressaltar que, especificamente no setor de Prestação de Contas, são analisados diversos tipos processuais, dentre os quais se destacam denúncias e representações, consultas, apreciação da legalidade de concursos públicos, apurações de responsabilidade, análise de convênios, contratos e licitações, entre outros.

Já no que diz respeito aos Atos de Pessoal, com as modificações trazidas pela Lei Complementar

Estadual nº 531, de 12 de janeiro de 2015, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas passou a atribuir a todos os membros do Ministério Público de Contas a responsabilidade para intervir obrigatoriamente nos processos de atos de pessoal, mais especificamente aqueles que tratam de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva remunerada e pensões.

Dessa forma, os atos de pessoal da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, encaminhados para análise do Tribunal de Contas, obrigatoriamente são submetidos à análise do Ministério Público de Contas para que este como fiscal da lei possa emitir o competente parecer opinativo.

O setor de Atos de Pessoal da Procuradoria-Geral, tendo em vista o grande volume de processos recebidos, traça estratégias para otimizar a produção, quais sejam, a confecção de atos conjuntos com a Diretoria de Atos de Pessoal conforme autorização contida no art. 193, §3º, da Lei de Regência da Corte de Contas; a utilização de pareceres ratificadores, fundamentados no §1º do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 303/2005; e o emprego de “malas diretas”¹ naqueles processos que versam sobre o mesmo assunto e apresentam similaridades de conteúdo. Tais medidas propiciaram a atuação em 5.473² processos no período, conforme os gráficos a seguir apresentados.

Com relação à atuação da Procuradoria-Geral no acompanhamento do cumprimento das decisões da Corte de Contas, a cargo da área de Execuções, no decorrer desta gestão vislumbrou-se a necessidade de ir além de suas competências institucionais insculpidas no artigo 3º, incisos VII, VIII e IX, da Lei Complementar Estadual nº 178/2000, de intermediar e acompanhar a execução das decisões do TCE/RN, e buscou investir em uma atuação pedagógica, em rede com a Corte de Contas, com outros órgãos de controle e com os jurisdicionados.

Expandindo sua área de atuação, a Procuradoria-Geral vem buscando implementar boas práticas de

forma simples e com resultados imediatos no que diz respeito à uniformidade na atuação e celeridade na instrução dos processos de execução.

Inicialmente, foi confeccionado um manual de trabalho específico do *Parquet* de Contas. Num segundo momento, procedeu-se com o mapeamento do fluxo de atividades desempenhadas pelos setores do TCE/RN envolvidos com a execução de suas decisões, utilizando-se uma das técnicas de modelagem de processos disponível no Guia BPM CBOK, denominada “*Business Process Model and Notation – BPMN*”.

Como fruto deste mapeamento realizado, a partir de 2017, passou-se a realizar uma série de recomendações de atualização no sistema do Tribunal (Projetos “Execuções 2.5” e “Execuções 3.0”), como a elaboração de ferramentas de filtragem de processos e geração de relatórios que possam subsidiar uma tempestiva tomada de decisões e reduzir o tempo de permanência dos processos nos setores envolvidos.

Visando contribuir com o aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança das dívidas, e assim, incrementar a arrecadação do Estado e dos municípios em tempos de crise financeira e fiscal, o MPC/RN e o TCE/RN atuaram em parceria com o Tribunal de Justiça Estadual – TJ/RN e com a Federação dos Municípios do RN – FEMURN, para juntos lançarem, no dia 4 de maio de 2017, a cartilha “Gestão Fiscal Efetiva”.

Trata-se de um documento redigido de forma a facilitar a leitura e a interpretação, que apresenta instrumentos alternativos de cobrança pela via administrativa, aplicável, inclusive, às ações judiciais que já se encontram em curso. Dentre tais instrumentos, encontram-se a conciliação extrajudicial com previsão de parcelamento, protesto das Certidões de Dívida Ativa, a inscrição dos devedores em entidades de proteção ao crédito (SPC e SERASA), desconto em folha e cobrança bancária.

Considerando o lançamento da mencionada cartilha e os novos procedimentos a serem examinados, inclusive com as ações judiciais que já se encontram em curso, a Presidência do Tribunal e a Procuradoria-Geral do MPC/RN entenderam oportuno o reencaminhamento, no dia 14 de julho de 2017, da relação de todos os processos de execução de ressarcimento ao erário que já haviam sido encaminhados aos 167 municípios potiguaros.

1 A mala direta é usada para criar vários documentos ao mesmo tempo. Os documentos têm layout, formatação, texto e elementos gráficos idênticos. Apenas seções específicas de cada documento variam e são personalizadas. Disponível em: <<https://support.office.com/pt-br/article/mala-direta-usando-uma-planilha-do-excel-858c7d7f-5cc0-4ba1-9a7b-0a948fa3d7d3>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

2 Resultado da soma dos processos que tiveram saída no setor de Atos de Pessoal e dos Atos Conjuntos assinados entre a Procuradoria-Geral e a Diretoria de Atos de Pessoal.

Imperioso registrar que, na oportunidade, foram encaminhados 2.006 processos de cobrança decorrentes de ressarcimento ao erário para fins de execução pelos respectivos entes credores. Em valores atualizados, os débitos reencaminhados totalizam um montante de R\$ 408.521.790,26 (quatrocentos e oito milhões e quinhentos e vinte e um mil e setecentos e noventa reais e vinte e seis centavos).

Além de tratar-se de uma nova oportunidade aos prefeitos que haviam tomado posse, o reencaminhamento com a listagem desses processos teve o objetivo de superar dificuldades encontradas na transição dos governos municipais ocorrida no fim do ano de 2016.

Importante fruto da mencionada cartilha, são os mutirões fiscais de negociação de dívidas com os devedores, que estão sendo realizados pelos jurisdicionados utilizando como base a cartilha “Gestão Fiscal Efetiva”. O objetivo é que o adimplemento possa ser realizado por meio de conciliação e parcelamentos que não ultrapassem 60 meses, sendo oferecidos, também, descontos nos juros e multas de mora.

Verificou-se que a Prefeitura Municipal de Natal promoveu, durante os dias 11 a 15 de setembro de 2017, um mutirão de negociação de créditos da dívida ativa, cujo evento realizou a negociação de 6.500 dívidas de créditos tributários e não tributários, com cerca de R\$ 30.000.000 negociados, 741 petições de extinção e 2.921 petições de suspensão.

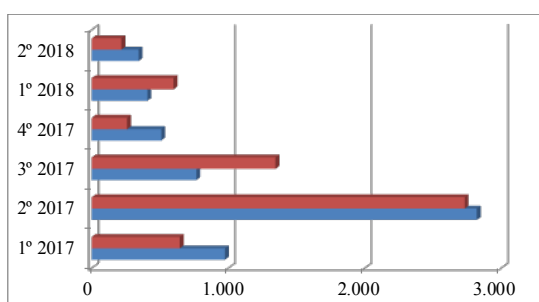
Já em 2018, a Procuradoria-Geral integrou um Grupo de Trabalho multidisciplinar, do qual participam diversos setores do TCE/RN, instituído com o objetivo principal de realizar análise sobre os fluxos e procedimentos dos processos de execução que tramitam na Corte de Contas.

O trabalho realizado na área de execuções foi reconhecido pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas (CNPGC), tendo recebido o prêmio “Talentos do Ministério Público de Contas Brasileiro”, na categoria Inovação, pelo projeto “Gestão por resultados na cobrança de dívidas e ressarcimento”.

Durante a sua gestão, o Procurador-Geral do MPC/RN foi eleito presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas (CNPGC), tendo tomado posse no dia 21 de março de 2018. Os principais objetivos traçados para sua gestão foram: incentivar a cultura do planejamento, elaborar o Regimento Interno do órgão, incrementar a gestão nas Procuradorias-Gerais de Contas do país e mapear o grau de aderência aos enunciados do próprio Conselho. Entre as principais atuações como presidente do CNPGC, estão a formalização do acordo de cooperação técnica com o Ministério Público Militar e o “Ato MPE-CNPGC no Combate à Corrupção Eleitoral”, firmado com a Procuradora-Geral da República, visando contribuir para o cumprimento das atribuições do Ministério Público Eleitoral e, ainda, buscando apoiar o MPC/RN na fiscalização da conduta dos agentes públicos.

Movimentação total de processos na Procuradoria-Geral³

Trimestre / Ano	Estoque			Estoque Final
	Inicial	Entrada	Saída	
1º 2017	1.253	976	645	1.584
2º 2017	1.584	2.821	2.733	1.672
3º 2017	1.672	766	1.346	1.092
4º 2017	1.092	509	259	1.342
1º 2018	1.342	408	599	1.151
2º 2018	1.151	344	217	1.278
Totais		5.824	5.799	

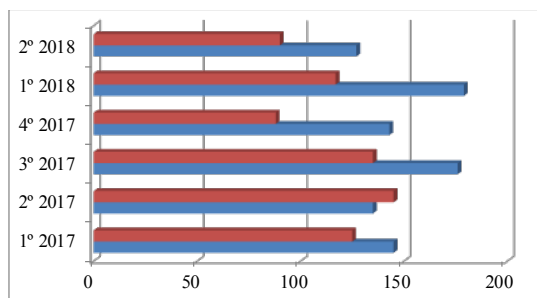


3 Dados extraídos do sistema de acompanhamento processual do Tribunal até 30 de junho de 2018. Setores: PROC_ATP, PROC_ADJ, PROC_CJ, PROC_CTJ, PROC_EXE e PROC_PC. Referidos valores não contemplam os Atos Conjuntos assinados entre a Procuradoria-Geral e a Diretoria de Atos de Pessoal, que, quando somados ao total de processo que saíram nos 3 primeiros semestres do mandato, totalizam 9767 atuações.

Movimentação de processos por área de atuação

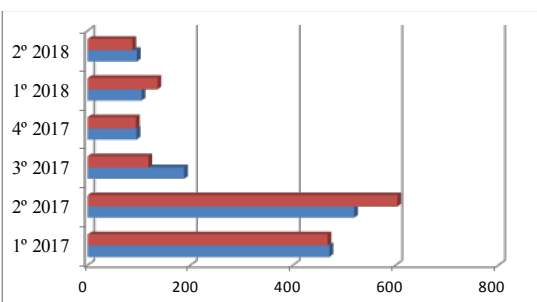
Entrada e Saída de processos de **Prestação de Contas** por Trimestre/Ano

Trimestre / Ano	Estoque		Saída	Estoque Final
	Inicial	Entrada		
1º 2017	182	145	125	202
2º 2017	202	135	145	192
3º 2017	192	176	135	233
4º 2017	233	143	88	288
1º 2018	288	179	117	350
2º 2018	350	127	90	387
Totais		905	700	



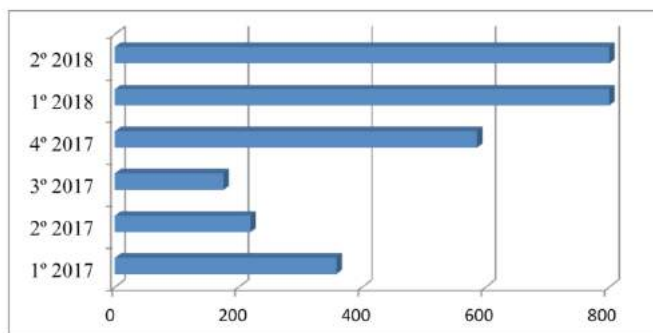
Entrada e Saída de processos de **Atos de Pessoal** por Trimestre/Ano

Trimestre / Ano	Estoque		Saída	Estoque Final
	Inicial	Entrada		
1º 2017	208	471	467	212
2º 2017	212	519	603	128
3º 2017	128	188	118	198
4º 2017	198	95	94	199
1º 2018	199	105	136	168
2º 2018	168	96	87	177
Totais		1.474	1.505	



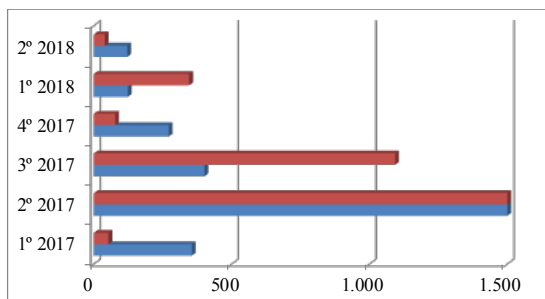
Atos Conjuntos assinados em processos de Atos de Pessoal por Trimestre/Ano

Trimestre / Ano	Atos Conjuntos
1º 2017	358
2º 2017	219
3º 2017	175
4º 2017	586
1º 2018	1.226
2º 2018	1.404
Total	3.968



Entrada e Saída de processos de **Execução** por Trimestre/Ano

Trimestre / Ano	Estoque		Estoque	
	Inicial	Entrada	Saída	Final
1º 2017	863	356	53	1.166
2º 2017	1.166	2.168	1.982	1.352
3º 2017	1.352	402	1.093	661
4º 2017	661	272	78	855
1º 2018	855	124	346	633
2º 2018	633	121	40	714
Totais		3.443	3.592	

**Principais Atuações de 2017**

Recomendação Conjunta com o TCE/RN e o TJ/RN para estimular cobrança de dívida ativa por Estado e Municípios
Solicita suspensão do contrato de reestruturação da Avenida Engenheiro Roberto Freire
Parecer opinando pela autonomia financeira da Defensoria Pública do Estado
Solicita nulidade de acordo para pagamento de precatório da Henasa
Pedido de suspensão da aposentadoria de ex-Procuradora da Assembleia Legislativa
Apresenta medidas para agilizar os procedimentos executórios
Requer suspensão de saques no FUNFIRN
Parecer sobre competências da Controladoria-Geral do Estado
Pede suspensão de forma de cálculo utilizado pelo governo do Estado para voltar aos limites da LRF
Recomendação conjunta aos prefeitos sobre uso de recursos da repatriação
Parecer sobre sobras orçamentárias dos Poderes e órgãos autônomos do Estado

Principais Atuações de 2018

Requer bloqueio de recursos do FUNFIRN aplicados em instituições financeiras
Parecer pela continuidade do processo seletivo e do concurso público realizados pela SESAP/RN
Solicita suspensão de pregão eletrônico relativo à manutenção nas escolas estaduais
Solicita a concessão de cautelar para evitar aumento em cascata de aposentadorias
Realiza palestra sobre termo de Ajustamento da Gestão em simpósio no TCE/RN
Atua em julgamento da auditoria da folha de pessoal da Assembleia Legislativa
Solicita suspensão da antecipação de recursos dos royalties



PARECER Nº 219/2018-PG

Processo nº: 004202/2018-TC (Processo Seletivo e Prioritário)

Interessado: Governo do Estado do Rio Grande do Norte

Assunto: Representação – Antecipação de Receita de *Royalties*

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO ESTADUAL. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA DE ROYALTIES. OPERAÇÃO DE CRÉDITO VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INOBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA PARA CONCESSÃO DA MEDIDA ACAUTELATÓRIA NO CASO. PARECER PELA ADOÇÃO, COM URGÊNCIA, DA PROVIDÊNCIA CAUTELAR.

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de análise da representação formulada pela Diretoria de Administração Direta – DAD dessa Corte de Contas em face do Governo do Estado do Rio Grande do Norte acerca da intenção de ceder a instituições financeiras públicas créditos decorrentes da participação governamental obrigatória nas modalidades de *royalties* e participações especiais, decorrentes da exploração de petróleo e gás natural, até 31 de dezembro de 2019, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes.

Noticiou a diretoria representante no Evento 3 dos autos digitais que a antecipação de receitas de *royalties* e participações especiais de exercícios vindouros, pretendida pelo Poder Executivo do Rio Grande do Norte, tendo como lastro normativo a Lei Ordinária nº 10.371/2018, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 15 de junho de 2018, apresentava destinação diversa daquela apregoada na legislação de regência, afigurando iminente violação das normas de responsabilidade na gestão fiscal, evidenciando um potencial comprometimento de orçamentos futuros, além de contribuir para perpetuação do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social.

No mesmo sentido, tem-se o conteúdo da representação ingressada pelo Sr. Kelps Oliveira Lima, Deputado Estadual, que foi apensada ao processo principal (Evento 9 - Apenso nº 003871/2018), tendo sido assim determinado pelo Excelentíssimo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves em

razão da pertinência temática, sendo imperioso dispensar tratamento conjunto e conforme às demandas com identidade de matéria.

Distribuído o caderno administrativo, o Conselheiro Relator do feito, no Despacho acostado ao Evento 10, determinou sua autuação como processo de caráter seletivo e prioritário, fazendo remeter os autos a este Ministério Público Especial, para sua devida manifestação.

Diante da possibilidade de se adotar medida acautelatória no caso, requerida pelo Corpo Técnico desse Tribunal e pela Representação nº 003871/2018, este *Parquet* de Contas, na Quota Ministerial nº 099/2018-PG (Evento 15), pugnou pela notificação do gestor responsável para manifestação preliminar da medida de urgência pleiteada.

Devidamente notificado para se defender, o Estado do Rio Grande do Norte, no documento intempestivamente acostado ao Evento 24 – Apenso nº 006052/2018 do caderno processual, sustenta, em síntese, a total compatibilidade entre o objeto da Lei Estadual nº 10.371/2018 e o texto constitucional, assim como sua adequação às exigências estabelecidas na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Apregoa que a utilização dos recursos provenientes dos *royalties* serviria exclusivamente para cobrir o *déficit* previdenciário através do pagamento da folha de inativos e com isso descomprometer a Fonte 100 do Estado. Dessa maneira, entendendo como inexistente os requisitos

autorizadores da medida de urgência, pugna pelo indeferimento da cautelar ora requerida com a consequente extinção do feito.

A Diretoria da Administração Direta – DAD, na Informação Técnica acostada ao Evento 31 dos autos digitais, concluiu, ainda em sede de cognição sumária da matéria, reafirmando posicionamento discorrido em manifestação preliminar, que a operação de crédito autorizada pela Lei nº 10.371/2018, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassam o mandato do atual chefe do Poder Executivo, contraria a norma vigente em razão de destinar-se efetivamente ao pagamento de despesa com pessoal (folha de inativos), fato esse que se revela ser diverso do propugnado na Resolução do Senado Federal acima mencionada.

Requeru, ao fim, a concessão de tutela cautelar com a finalidade de determinar ao Chefe do Poder Executivo que se abstenha de realizar qualquer ato administrativo destinado à antecipação de recursos de *royalties*, participações especiais e compensações financeiras, pertinentes ao resultado da exploração de petróleo e gás natural ou de outros recursos minerais, cujos recursos tenham porventura como destinação a cobertura de *déficit* financeiro do Regime Próprio de Previdência (custeio de benefícios previdenciários correntes), ou qualquer outra distinta daquelas prevista na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Em sequência, foram os autos remetidos ao Ministério Público de Contas para pronunciamento jurídico acerca da matéria.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre salientar que a Constituição Federal, em seu art. 71, expressamente previu a possibilidade de sustação de atos do poder público, a ser adotada pelo Tribunal de Contas, quando, no exercício de sua função institucional, verificar a ocorrência de ato ofensivo à legalidade, legitimidade e economicidade da despesa pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já teve a oportunidade de afirmar a possibilidade de concessão de medida cautelar no âmbito das Cortes de Contas, por considerá-lo um *poder implícito* aos demais conferidos expressamente pelo texto constitucional. O acórdão a respeito do tema, cujo entendimento vem sendo reafirmado desde então, está assim ementado:

PROCEDIMENTO IMPUGNAÇÃO DO TCU. LICITATÓRIO. COMPETÊNCIA CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.

2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.

4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.1 (grifos acrescidos).

Alçando-se, dessa maneira, tal evidência ao contexto institucional dos Tribunais de Contas, revela-se que o especial poder geral de cautela reconhecido a esses últimos também deriva da ampla tutela jurídica conferida por nossa vigente ordem constitucional aos bens da coletividade para, dessa forma, garantir-se a materialidade imprescindível, dentre outros, ao próprio princípio republicano.

Na esteira dessa previsão constitucional e da interpretação a esta dada pelo Egrégio STF, acima transcrita, a nova Lei Orgânica desse Tribunal de Contas (Lei Complementar Estadual nº 464/2012) previu expressamente a possibilidade de concessão de medidas cautelares, conforme consta dos seus artigos 120 e 121. Dessa forma, assentada encontra-se a possibilidade de concessão de medida cautelar por essa Corte de Contas.

Outrossim, diante da alegação preliminar acerca da incompetência do Tribunal de Contas para fiscalização e controle de atos do Chefe do Poder Executivo, haja vista decisão monocrática e precária do Tribunal de Justiça exarada em mandado de segurança de nº.

1 MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03- 2004.

0803387-31.2018.8.20.0000, é preciso ressaltar que tal argumento não se sustenta.

É constitucionalmente garantida à atuação das Cortes de Contas na apreciação da legalidade dos atos administrativos, prevendo o art. 71º, XI da Carta Magna que cabe ao órgão o dever de “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”.

A apreciação opinativa, consubstanciada na emissão de parecer prévio é voltada, unicamente, à apreciação de contas prestadas anualmente pelos chefes do poder executivo (Art. 71, I, da CF/88), não se confundindo com a tarefa de fiscalização do cumprimento de normas relativas à responsabilidade e gestão fiscal², ora exercida na presente ação.

Não se trata aqui de **juízo de contas** do Poder Executivo nem, tampouco, do controle de constitucionalidade concentrado pela via direta, mas de representação sobre irregularidades de condutas, que podem partir, inclusive, de qualquer dos Poderes quando no exercício das funções administrativas.

Quando o legislador, o juiz ou o gestor da administração direta ou indireta, exercem **função administrativa** seus atos devem estar sempre em consonância com o princípio da legalidade, ou melhor, da juridicidade³, em sua vertente hermenêutica neoconstitucional.

Ao Tribunal de Contas cabe, enquanto órgão de controle externo, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária e, para o seu correto exercício, também toca a observância da juridicidade.

É nesse âmago que a verificação da constitucionalidade se perfaz em atividade tipicamente de controle que, em regimes democráticos, não se limita mais à atuação do Poder Judiciário.

Inclusive, se apenas o controle concentrado fosse legítimo, não poderiam os juizes de primeiro grau exercer sua função basilar de interpretar e dizer o direito.

Limitar um direito⁴, ou melhor, um dever elementar seria retroceder às estruturas centralizadas, acasteladas e meramente simbólicas.

Tal retrocesso, em tempos em que a teoria moderna do Direito Constitucional vem a primar por uma sociedade aberta de intérpretes⁵, expõe ser inadmissível excluir os Tribunais de Contas como órgãos capazes de analisar a constitucionalidade de atos de gestão irregulares ou abusivos. A quem serve essa limitação do controle externo?

Ao cidadão, como beneficiário e ator desse controle, não é. Isso, inclusive, representaria a amputação da essência democrática participativa e de sua soberania, com nítida violação ao direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, *a*, da CF/88 e de denúncia aos Tribunais de Contas, previsto no art. 74, § 2º, da Carta Fundamental.

Conforme bem refletiu Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, controle e poder, no desenvolvimento histórico, nem sempre estiveram associados. A máxima expressão de um pode significar a aniquilação do outro⁶. Por essa razão, os órgãos de controle devem ser dotados de garantias e instrumentos que materializem sua atuação. A possibilidade de concessão de medidas cautelares por parte das Cortes de Contas é, justamente a instrumentalização de um desses meios. Razão pela qual, superada a preliminar aduzida na defesa, passa-se à análise do pedido de urgência.

Para o deferimento da referida providência é necessária a constatação dos requisitos autorizadores, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, o que ora se passa a apreciar.

2 A Lei Complementar Estadual nº 464/2012, inclusive, prevê expressamente: 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...) XIX – fiscalizar o cumprimento das normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal.

3 “Elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra (i) segundo a lei, quando esta for constitucionalmente (atividade secundum legem); (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição”. BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocessos. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, mar/abr/mai, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em 26 set. 2018.

4 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, inclusive, já previa que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

5 HABERLE, Peter. Hermenêutica constitucional – Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão: 2002.

6 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Tribunais de Conta do Brasil. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.37.

Em uma perspectiva de concretização constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF reforçou no direito administrativo e financeiro brasileiro os princípios da transparência e da responsabilidade na gestão pública, atendendo, por sua vez, ao art. 163 da CF/1988 e aos princípios de mesma estatura (publicidade e moralidade – art. 37, caput, da CF/1988) que impuseram um novo padrão jurídico-positivo de conduta ao administrador público.

É pertinente lembrar, ainda, que o controle da administração pública é desenvolvido por diversas entidades e sujeitos, e, dentre eles, até mesmo o cidadão comum, que tem a sua disposição alguns mecanismos, como o da ação popular, que pode ser ajuizada com vistas a “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural...” (art. 5º LXXIII da CF/1988).

Sob esse lume, ao analisar o caso em concreto, frisa-se que, apesar de o gestor aduzir em sua defesa preliminar que há compatibilidade entre o objeto da Lei nº. 10.371/2018 e o texto constitucional, tão quanto haveria adequação às exigências previstas na Resolução nº. 043/2001 do Senado Federal, impende esclarecer que, no presente momento, a questão jurídica não se cinge ao teor da Lei Ordinária nº. 10.371/2018 per se. Logo, não se pretende na presente representação o exercício de um controle em relação à referida norma, mas sim dos atos administrativos irregulares que podem derivar de uma interpretação equivocada do ordenamento jurídico, que merece ser interpretado e aplicado enquanto sistema.

Nesse âmago, o objeto central do processo ora em análise versa, em verdade, sobre o desequilíbrio financeiro provocado pelo iminente ato de antecipar receitas através de operações de crédito efetuadas no final de uma gestão orçamentária e de um mandato eletivo, agregado, ainda, à destinação de recursos vedada em lei.

De início, adquire relevo a principiologia da *anualidade ou periodicidade*, depreendida do art. 165, III, da Constituição Federal, que exige que as previsões de receitas e despesas devem fazer referência, sempre, a um período limitado de tempo. Nesse sentido, devem-se destacar as disposições dos arts. 34 e 35, I, da Lei nº 4.320/1964:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

Traçadas essas considerações, pode-se afirmar que os *royalties* são entradas que devem pertencer ao seu respectivo exercício financeiro.

Assentada essa premissa, insta destacar que as “receitas” são classificadas quanto à sua natureza em orçamentárias ou extraorçamentárias.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 57, qualifica como receita orçamentária todas as receitas arrecadadas, **inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento**. Portanto, são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos.

Já as receitas extraorçamentárias são as adquiridas em atenção à futura despesa extraorçamentária, o que em termos contábeis seria um passivo exigível. Conforme elucidado por Marcello Leal⁷, tais entradas já possuem destino certo, de modo a inviabilizar seu aproveitamento no custeio de outras despesas (inclusive aquelas previstas no orçamento), como exemplo têm-se as receitas que adentram nos cofres públicos a título de fiança, caução e depósitos para garantia.

No âmbito doutrinário, podem ser encontradas divergências quanto à classificação dos *royalties* enquanto receitas orçamentárias correntes ou de capital⁸, mas é pacífico que ambas são espécies do gênero “receitas orçamentárias”. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)⁹ conceitua as receitas orçamentárias correntes, seguindo o §1º do art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964¹⁰:

7 LEAL, Marcello. Receitas públicas orçamentárias e extraorçamentárias. In: Jusbrasil. Disponível em: <https://marcelloleal.jusbrasil.com.br/artigos/121943060/receitas-publicas-orcamentarias-e-extraorcamentarias> Acesso em: 30 jul. 2018.

8 Posição defendida por Andressa Guimarães Torquato Fernandes em sua obra *Royalties do Petróleo e Orçamento Público: Uma Nova Teoria*. FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. *Royalties do Petróleo e Orçamento Público: Uma Nova Teoria*. São Paulo: Blucher, 2016.

9 Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documentos/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf Acesso em: 31 jul. 2018.

10 Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. § 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. (Grifos acrescidos)

O mesmo MACSP, mais adiante, é claríssimo quanto ao enquadramento das receitas provenientes de royalties como receita corrente patrimonial¹¹:

3. Receita Corrente - Patrimonial

São receitas provenientes da fruição do patrimônio de ente público, como por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. São classificadas no orçamento como receitas correntes e de natureza patrimonial.

Quanto à procedência, trata-se de receitas originárias. Podemos citar como espécie de receita patrimonial as compensações financeiras, concessões e permissões, dentre outras.

A. Compensações Financeiras:

A receita de compensação financeira tem origem na exploração do patrimônio do Estado, que é constituído por recursos minerais, hídricos, florestais e outros, definidos no ordenamento jurídico. Tais compensações são devidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de acordo com o disposto na legislação vigente, como forma de participação no resultado dessa exploração.

Elas têm como finalidade recompor financeiramente os prejuízos ou danos causados (externalidades negativas) pela atividade econômica na exploração desses bens, assim como proporcionar meio de remunerar o Estado pelos ganhos obtidos por essa atividade.

O próprio gestor e também o Estado do Rio Grande do Norte reconhecem e reforçam a natureza de receita orçamentária dos royalties. Nesse sentido, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o

ano de 2019, enviado pelo Governador do Estado para aprovação da Assembleia Legislativa, já enquadra os royalties do petróleo como receita ordinária:

Art. 56

[...]

§ 2º Para os fins deste artigo, receita ordinária do Tesouro é a soma da receita de impostos do Estado, exclusivo assessorio destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOP), transferências recebidas a título de Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto de Produtos Industrializados (IPI) Exportação, Lei Kandir e royalties do petróleo, resultado de aplicações financeiras das disponibilidades do Tesouro Estadual, deduzidas as transferências devidas aos Municípios e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), nos termos da legislação de regência.¹² (grifos acrescidos) Do mesmo modo, tal disposição está também contida na LDO do corrente ano¹³, em seu art. 51, §2º.

Logo, não há dúvidas a respeito da natureza da operação pretendida como antecipação de receita orçamentária destinada a atender insuficiência de caixa. Por essa razão, deve respeitar o prazo inicial e final do exercício financeiro, que coincide com o ano civil, consoante os já mencionados arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, reforça essa lógica, conforme se depreende do seu art. 38, II:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

[...]

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; (grifos acrescidos)

¹¹ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf Acesso em: 31 jul. 2018. p. 19-20.

¹² Disponível em: seplan.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2476&ACT=&PAGE=&PAR-M=&LBL Acesso em 30 jul. 2018.

¹³ Lei nº 10.239, de 1º de setembro de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício 2018 e dá outras providências. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC000000000161385.PDF> Acesso em 30 jul. 2018.

Conforme esclarece José Maurício Conti¹⁴, essa norma visa obrigar o gestor a pagar as dívidas assumidas dentro do mesmo exercício financeiro para assim impedir que sejam passadas para o próximo, o que comprometeria as contas públicas e levaria ao descontrole da gestão financeira.

Deve-se destacar, ainda, importante vedação do mesmo artigo da LRF antes mencionado:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV - estará proibida:

[...]

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. (grifos acrescidos)

O inciso IV, b, acima transcrito, dá, inclusive destaque à não contratação no último exercício do mandato do chefe do Poder Executivo, a fim de evitar que sejam transferidas dívidas para o mandato subsequente. A legislação é rigorosa quanto a despesas no fim de uma gestão e/ou mandato, conforme também se pode depreender do teor dos artigos 21, parágrafo único, 31 e 42 do mesmo diploma legal.

Ademais, deve-se ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 32, III, pontuou que as operações de crédito devem observar os limites e condições fixados pelo Senado Federal:

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

[...]

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

Assim, voltando-se à Lei Estadual nº 10.371/2018, é curioso notar que o seu teor reproduz, em parte, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Ocorre,

curiosamente, que a norma não dispôs, expressamente, acerca das limitações a essas operações.

Merece destaque, neste momento, a vedação contida no art. 5º, b, da Resolução nº. 43/2001:

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo. (Grifos acrescidos)

Tal disposição é um corolário da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do cuidado que ela tem para tolher endividamentos e manter a saúde fiscal dos entes da federação.

Outrossim, além da já demonstrada violação aos limites legais para captação recursos a título de adiantamento ou antecipação das receitas dos *Royalties*, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo, há, ainda, evidente irregularidade quanto à destinação pretendida para esses recursos.

Em sua defesa, o gestor alega que a utilização dos recursos dos *royalties* serviriam exclusivamente para cobrir o déficit previdenciário através do pagamento da folha de inativos e com isso descomprometer a Fonte 100 – Tesouro.

Ocorre que tal destinação acaba se subsumindo à vedação prevista na Lei nº 7.990/1989, que institui para os Estados, Distrito Federal e Municípios compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural,

¹⁴ CONTI, José Maurício. Comentário à Lei de Responsabilidade Fiscal. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 294.

de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Grifos acrescentados)

Há de se pontuar, não obstante, que o § 2º deste diploma excepciona que “os recursos originários das compensações financeiras poderão ser utilizados para capitalização de fundos de previdência”. Ocorre que a situação em tela não se encaixa à referida exceção, uma vez que não se trata de destinação de recursos para capitalização de fundos.

Conforme observado pelo Corpo Técnico desse Tribunal, o FUNFIRN - Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte, criado na forma definida no art. 2º da Lei Complementar nº 526/2014, é estruturado em regime de repartição simples, para atender ao pagamento dos benefícios previdenciários correntes, o que implica, na prática, em pagamento de pessoal.

Não é possível distanciar, conforme art. 18, *caput*, da LRF que os gastos com inativos são considerados despesa pública com pessoal. Tal afirmação fundamenta-se, inclusive, na natureza remuneratória dada aos proventos de inatividade¹⁵.

Denota-se, assim, que proventos de aposentadorias, reformas e pensões são espécies remuneratórias pagas mensalmente aos segurados e pensionistas e os gastos provenientes de tais pagamentos são despesas com pessoal de cada ente da Federação.

Numa visão geral, no Estado do Rio Grande do Norte, os recursos vinculados provêm das receitas que são arrecadadas pelo fundo financeiro – FUNFIRN com a finalidade direta de custear os benefícios previdenciários dos servidores e pensionistas filiados RPPS/RN, sendo a principal delas as contribuições previdenciárias¹⁶. Tal vinculação decorre inclusive do caráter contributivo e solidário do Regime Previdenciário.

Já os recursos não vinculados são aqueles oriundos do Tesouro Estadual e destinados à cobertura de insuficiência financeira enfrentada pelo FUNFIRN no pagamento de benefícios previdenciários de segurados e dependentes filiados ao RPPS/RN.

Assim, a cobertura do déficit do FUNFIRN resultante da insuficiência para pagamento de benefícios previdenciários aos inativos e pensionistas do RPPS/RN está sendo de responsabilidade do Estado e, portanto, suportado por recursos do Tesouro Estadual.

Nesse sentido, é de se frisar que não há no Estado do Rio Grande do Norte fundo previdenciário sob regime de capitalização, para o qual possam ser aportados recursos no sentido de acumular reserva apta a atender um fluxo futuro de pagamento de benefícios previdenciários (capitalização de fundo previdenciário).

Logo, sendo a antecipação dos recursos de royalties pretendida destinada ao FUNFIRN, que é fundo estritamente financeiro, e, conforme acima explicado, sendo utilizado, na prática para cobrir o déficit (financeiro) existente, ou seja, pagar a folha de inativos do mês corrente (despesa com pessoal) estaria em confronto direto com a norma vigente.

Pelos argumentos acima esposados, ainda em sede perfunctória, resta evidente a caracterização da fumaça do bom direito, tanto pela questão temporal aduzida, quanto pela vedação à destinação pretendida.

¹⁵ O Manual de Demonstrativos Fiscais, inclusive, ao padronizar o pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, afirma serem estas despesas de natureza remuneratória. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8a.+edi%C3%A7%C3%A3o++vers%C3%A3o+29-12-2017/d1a26a26-284c-4874-826c-a0792c0d554a>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

¹⁶ CF/88 - Art. 167. São vedados: XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. Lei nº 9717/98 - Art. 1º, III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

Quanto ao perigo da demora, este também se encontra fortemente presente nos autos.

Não há dúvidas de que o desdobramento da operação de crédito acima mencionada importará, acaso efetivada, na contratação de valores na ordem de mais de R\$ 162.000.000,00 (cento e sessenta dois milhões de reais)¹⁷.

Ressalte-se que, conforme foi explanado na análise do *fumus boni iuris*, há vedação expressa tanto no art. 5º, *b*, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, quanto no art. 38, *b*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato do Governador, especialmente se referida operação der em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação os créditos decorrentes do direito dos Estados de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, o que é exatamente o caso que a referida representação denuncia e visa precaver.

Esta verificação, ainda que em cognição sumária, impede que o Chefe do Poder Executivo contrate nestes moldes, inclusive, porque **as obrigações contratuais assumidas ultrapassam o seu mandato**, o que poderá importar em **grave desequilíbrio financeiro na próxima gestão do Governo do Estado**.

Acrescenta-se que, de acordo com o calendário eleitoral divulgado pelo TSE¹⁸, está em iminência a consolidação dos seguintes atos políticos-eleitorais:

15/8 - Limite para os partidos e as coligações apresentarem junto à Justiça eleitoral o requerimento de registro de candidaturas.

16/8 - Passa a ser permitida a realização de propaganda eleitoral.

31/8 - Início da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

9/9 - A primeira parcial da prestação de contas deve ser enviada para a Justiça Eleitoral.

17/9 - Data para julgar todos os pedidos de registro de candidatos que vão concorrer ao pleito.

22/9 - A partir desta data, nenhum candidato pode ser detido ou preso, salvo em flagrante delito.

2/10 - Nenhum eleitor pode ser detido ou preso a partir desta data, salvo em flagrante delito, em caso de sentença criminal condenatória por crime inafiançável ou por desrespeito a salvo-conduto.

4/10 - Limite para a realização de debates no rádio e na televisão. Também termina a propaganda política feita através de comícios.

6/10 - Data-limite para a distribuição de material gráfico e promoção de caminhadas, carretas, passeatas ou carros de som.

7/10 - Primeiro turno das eleições.

28/10 - Segundo turno das eleições.

Destarte, o perigo da demora justifica-se, ainda mais, pela iminência da realização da apontada operação de crédito no decorrer do processo eleitoral.

Nesse norte, o ato atentaria de frente com os postulados da segurança jurídica e prejudicaria, ainda mais, o futuro financeiro do Estado.

Deve-se salientar, por fim, a notória dificuldade de recomposição do erário decorrente do controle a posteriori, o que torna ainda mais imprescindível à concessão de providência cautelar no presente momento, ante o risco eminente da contratação de operação de crédito que certamente irá prever o pagamento de juros e encargos pelo erário estadual de grande monta.

Por tudo isso, faz-se evidente a concretude tanto do *fumus boni iuris* quanto do *periculum in mora* exigidos para a configuração de medida liminar no presente caso, restando necessária, sob este ângulo, a concessão do requerimento acautelatório por parte dessa Corte de Contas no sentido de determinar ao Chefe do Poder Executivo que se abstenha de realizar qualquer ato administrativo destinado à contratação de operação de crédito que dê em garantia créditos decorrentes do direito dos Estados de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, ou que importe em antecipação dos créditos decorrentes deste direito, especialmente se as obrigações contratuais assumidas ultrapassarem o seu mandato.

III – CONCLUSÃO

Assim, com fundamento nas informações contidas nos autos eletrônicos e na argumentação acima exposta, o Ministério Público Especial requer:

17 <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/governo-acerta-contrato-para-antecipar-royalties/418835>

18 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral> Acesso em 30 jul 2018.

1. a concessão de medida cautelar consistente em DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo que SE ABSTENHA de realizar qualquer ato administrativo destinado à contratação de operação de crédito que dê em garantia créditos decorrentes do direito do Estado do Rio Grande do Norte de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, ou que importe em antecipação dos créditos decorrentes deste direito; ou, caso já tenha realizado qualquer ato administrativo com tal finalidade, que seja determinada a SUSPENÇÃO DOS SEUS EFEITOS, até a apreciação do mérito da matéria, sob pena da aplicação de multa pessoal e diária ao gestor responsável, nos termos dos artigos 120, caput e § 3º e 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e 345, caput e § 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (Resolução nº 009/2012 - TCE/RN), uma vez demonstrados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requisitos necessários para o deferimento do provimento pleiteado;
2. que o gestor comprove nos autos o cumprimento da medida cautelar ora requerida, sob pena de adoção das providências contidas no § 1º do artigo 302 do RITCE;
3. a citação do responsável para que, se entender pertinente, possa apresentar sua defesa sobre as irregularidades apontadas nos autos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República), devendo-se obedecer ao disposto no artigo 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/RN, que garante o direito de defesa da parte; e
4. que, após apresentação das defesas e documentos pelos responsáveis e da manifestação final do Corpo Instrutivo, os autos administrativos retornem ao Parquet de Contas para emissão de parecer conclusivo.

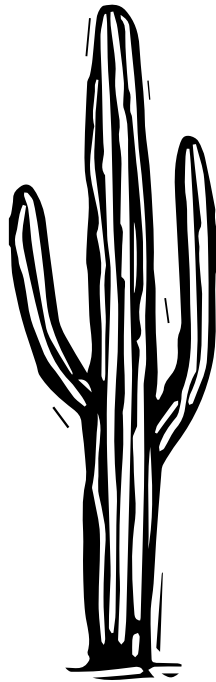




Foto: João Gilberto



JURISPRUDÊNCIA



SÚMULA Nº 01

TCE DESPESA PÚBLICA. PAGAMENTO ANTECIPADO. ILEGALIDADE

O pagamento antecipado de qualquer despesa pública, antes da liquidação da mesma, sob a figura de “adiantamento de recursos financeiros”, constitui flagrante infringência à Lei nº 4.320/64 e Lei Estadual nº 4.041/71, ainda que haja previsão nesse sentido no instrumento convocatório da licitação e no respectivo contrato administrativo.

SÚMULA Nº 02

TCE DESPESA PÚBLICA. AUSÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO.

Fica caracterizada a falta de empenho prévio da despesa a emissão da nota de empenho após a sua liquidação.

SÚMULA Nº 03

TCE APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. COMPOSIÇÃO DE PROVENTOS. INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS.

No cálculo dos proventos na aposentadoria por invalidez, sejam eles integrais ou proporcionais, computam-se todas as vantagens, independente de seu tempo de percepção.

SÚMULA Nº 04

TCE LICITAÇÃO PÚBLICA. OBRIGATORIEDADE NA CONTRATAÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS E TERRESTRES.

É obrigatória a realização de procedimento licitatório do tipo menor preço para contratação de serviços de transportes aéreos e terrestres, devendo ser viabilizada a ampla participação de empresas concessionárias e de agências de turismo.

SÚMULA Nº 05

TCE LICITAÇÃO PÚBLICA. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA DO CRS DO FGTS E CND DO INSS.

É imprescindível nas licitações públicas, na fase de habilitação, inclusive na modalidade convite, a exibição da documentação pertinente à regularidade com a Seguridade Social, prevista no Art. 29, incisos IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e modificações posteriores.

SÚMULA Nº 06

TCE LIQUIDAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA. DOCUMENTAÇÃO FISCAL EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO DO ICMS E DO ISS.

A exibição de documentação fiscal extraída em desconformidade com a legislação do ICMS e do ISS resulta na irregularidade da respectiva despesa, porquanto comprovada através de documento que não preenche os requisitos fundamentais de validade e eficácia.

SÚMULA Nº 07

TCE LICITAÇÃO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DO RESPECTIVO ATO.

É imprescindível a edição de ato administrativo dispensando ou reconhecendo a inexigibilidade de licitação.

SÚMULA Nº 08

TCE CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO. PAGAMENTO POR DOTAÇÃO IMPRÓPRIA.

É vedada a concessão de gratificação ou outra vantagem pecuniária não instituída por lei à conta de Fundo, Convênio ou outra fonte diversa da dotação orçamentária de pessoal.

SÚMULA Nº 09

TCE SUPRIMENTO DE FUNDOS. SUPRIDO DETENTOR DE CARGO COMISSIONADO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. LEI ESTADUAL Nº 4.041/71.

Não há impedimento na percepção de numerário por servidor efetivo, a título de suprimento de fundos, no exercício de cargo comissionado, salvo se detentor de cargo subalterno, a exemplo de auxiliar de serviços gerais ou equivalente.

SÚMULA Nº 10

TCE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DO OBJETO. PARCELAMENTO DE DESPESA COM VISTAS A PROMOVER A SUA DISPENSA OU UTILIZAÇÃO DE MODALIDADE MAIS SIMPLIFICADA. OFENSA À LEI E AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE LICITAR.

É vedado o parcelamento ou a fragmentação de despesa pública com o fito do respectivo valor ficar dentro do limite legal previsto para a dispensa de licitação ou adoção de modalidade mais simples.

SÚMULA Nº 11

TCE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COM PROVENTOS PROPORCIONAIS. INTEGRALIDADE DA PERCEPÇÃO DE VANTAGENS PERMANENTES E AS INCORPORADAS NA ATIVIDADE.

No cálculo da aposentadoria voluntária proporcional deve ser respeitada a integralidade das vantagens permanentes e as incorporadas na atividade.

SÚMULA Nº 12

TCE APOSENTADORIA. DILIGÊNCIA. POSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL

Ao Tribunal de Contas é permitido baixar os processos de aposentadoria em diligência, a fim de que a autoridade administrativa, se for o caso, altere o ato, sendo-lhe defeso impor, nessa fase, qualquer medida sancionatória.

SÚMULA Nº 13

TCE COMPUTAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO, PARA EFEITO DE APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE. ENTIDADE PRIVADA. JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL. PROVA TESTEMUNHAL. INSUFICIÊNCIA.

Apresenta-se como insuficiente e, por via de consequência, incapaz de gerar qualquer efeito jurídico, a justificação judicial para fins de comprovação de tempo de serviço mediante prova exclusivamente testemunhal, sem qualquer indício de ordem documental.

SÚMULA Nº 14

TCE REPRESENTAÇÃO PARA EFEITO DE INTERVENÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS NO CURSO DO PROCEDIMENTO REPRESENTATIVO. PREJUDICIALIDADE DA MEDIDA EXTREMA. APLICAÇÃO DE MULTA CUMULATIVA POR CADA MÊS DE ATRASO.

A apresentação da prestação de contas, mesmo que a destempo, no curso de procedimento visando à Intervenção do Estado no Município prejudica a sua efetivação, ficando ressalvada a competência do Tribunal para infligir multa cumulativa ao responsável, por cada mês de atraso.

SÚMULA Nº 15

TCE INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM DE SERVIDOR DE EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.

O servidor de empresa pública ou sociedade de economia mista não tem direito à incorporação antes prevista nos artigos 28, § 4º, da Constituição Estadual e 55 e §§ da Lei Complementar nº 122/94.

SÚMULA Nº 16

TCE CONSULTA. MATÉRIA QUE ENVOLVE CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO.

A consulta formulada acerca de caso concreto não deve ser conhecida pelo Tribunal de Contas, ante sua natureza interpretativa e de conteúdo normativo.

SÚMULA Nº 17

TCE PROCESSO. MATÉRIA DE DEFESA. IMPRORROGABILIDADE DO PRAZO PREVISTO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 121/94 [...].

O prazo para apresentação de defesa é improrrogável, salvo se justificadamente presentes as hipóteses de caso fortuito ou força maior.

SÚMULA Nº 18

TCE INTERVENÇÃO. NÃO PREVALÊNCIA ABSOLUTA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS.

A representação com vistas a Intervenção do Estado nos Municípios é processo objetivo, não cabendo a prevalência do contraditório e da ampla defesa, sob pena de mal ferir, pela procrastinação, outros princípios constitucionais, nesses casos mais ameaçados, como o republicano e o do pacto federativo.

SÚMULA Nº 19

TCE BALANCETE MENSAL, DILIGÊNCIA E REQUISIÇÃO DE PROCESSO. ENTREGA OU CUMPRIMENTO FORA DO PRAZO REGULAMENTAR. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DO CONTRADITÓRIO NESSA FASE.

A entrega do balancete mensal, o cumprimento de diligência ou requisição de processo de forma extemporânea sujeita o responsável a aplicação de multa, independentemente da instauração do contraditório, ante sua caracterização de forma objetiva e concreta.

SÚMULA Nº 20

TCE SUPRIMENTO DE FUNDOS.
RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.

O ordenador da despesa responde solidariamente com o suprido pelas irregularidades que venham a ser perpetradas na execução do adiantamento.

SÚMULA Nº 21

TCE PAGAMENTO DE MULTAS E
TAXAS SOBRE O SALDO DEVEDOR.
ILEGALIDADE. RESTITUIÇÃO DOS
RESPECTIVOS VALORES.

O pagamento indevido de multas e taxas sobre saldo devedor constitui grave irregularidade, sujeitando o responsável à devolução integral desses valores, sem prejuízo de outras sanções.

SÚMULA Nº 22

TCE AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PELO
ENTE PÚBLICO. NÃO COMPROVAÇÃO DE
SUA DESTINAÇÃO. IRREGULARIDADE
QUE IMPORTA DÉBITO.

A aquisição de material sem comprovação de sua destinação por meio documental caracteriza dano ou prejuízo ao Erário, e gera, dentre outros efeitos, a obrigação de restituir o valor despendido.

SÚMULA Nº 23

TCE CONCESSÃO DE DIÁRIAS.
UTILIZAÇÃO DESSA INDENIZAÇÃO
COMO FORMA DE COMPLEMENTAÇÃO
SALARIAL. AUSÊNCIA DE ATO
CONCESSIVO. IRREGULARIDADE QUE
IMPÕE A DEVOLUÇÃO DOS VALORES
PERCEBIDOS.

A concessão de diárias como forma de complementação salarial ou sem ato formal ou justificativa de seu pagamento para fins de pousada, alimentação e locomoção urbana, em virtude de afastamento do agente da respectiva sede, em caráter eventual ou transitório, configura irregularidade que impõe o ressarcimento dos valores percebidos.

SÚMULA Nº 24

TCE (Cancelada. Decisão Nº: 2092/2014 - TC)

SÚMULA Nº 25

TCE PRESCRIÇÃO DA AÇÃO PUNITIVA
DO TCE/RN. MATÉRIA DE MÉRITO
PREJUDICIAL. DECLARAÇÃO
PELO TRIBUNAL QUE OBSTA O
RECONHECIMENTO DA IRREGULARIDADE
DAS CONTAS E A IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO
ADMINISTRATIVA, RESSALVADAS AS
IMPROPRIEDADES MATERIAIS QUE
IMPORTEM RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

A prescrição da ação punitiva do Tribunal de Contas é matéria atinente ao mérito, prejudicial das demais questões meritórias, e, uma vez declarada pela Corte, obsta o reconhecimento da irregularidade das contas e a imposição de sanção administrativa ao responsável, exceto nos casos de impropriedade material que importe ressarcimento ao erário, ocasião em que as contas serão julgadas irregulares, conforme preconiza o artigo 114 da Lei Complementar nº 464/2012, sem, entretanto, também neste caso, a inflição de qualquer sanção administrativa.

SÚMULA Nº 26

TCE CONCURSO PÚBLICO.
IRREGULARIDADE NA REALIZAÇÃO.
REGISTRO EXCEPCIONAL DE ATO
DE ADMISSÃO NÃO PREJUDICADO.
SALVO VÍCIO RELATIVO AO SERVIDOR.
RESPONSABILIZAÇÃO POR PROCESSO
ESPECÍFICO.

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

SÚMULA 27

TCE - CORPO TÉCNICO DO TRIBUNAL
DE CONTAS E MINISTÉRIO PÚBLICO
DE CONTAS. MANIFESTAÇÕES SOBRE
APURAÇÃO DE FATO. INTERRUÇÃO DA
PRESCRIÇÃO.

1. As manifestações do Corpo Técnico e do Ministério Público de Contas, com a devida subsunção do fato à norma ou a realização de nova cognição sobre os contornos fáticos do objeto do processo em tramitação, sejam elas de caráter preliminar ou conclusivo (após o contraditório e inclusive na fase recursal), se enquadram como atos inequívocos que importam na apuração do fato e, por consequente, são consideradas marcos interruptivos da prescrição da pretensão punitiva.

2. O Parecer do Ministério Público de Contas que apenas se filia à manifestação do Corpo Técnico ou ratifica parecer ministerial pretérito, bem como os atos de mero expediente ou encaminhamento do caderno processual, sejam eles exarados pelo Corpo Técnico, Ministério Público de Contas ou Relator, não se equiparam a atos inequívocos que importam na apuração do fato”.

(Processo nº 004160/2017-TC, Acórdão nº 104/2017-TC, rel. Antonio Ed Souza Santana, em 21/03/2017). Incidente de Uniformização de Jurisprudência | Súmula nº 27-TCE/RN e Art. 112, II, da LOTCE | Revisão do Enunciado.

SÚMULA Nº 28

TCE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. ATIVIDADE HABITUAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO ENSEJA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. SANÇÃO ADMINISTRATIVA APLICÁVEL.

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

SÚMULA Nº 29

TCE LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EXIGÊNCIA DE ENVIO DE RELATÓRIOS. ATRASO NA ENTREGA NÃO ENSEJA INCLUSÃO DO GESTOR NA LISTA ENCAMINHADA À JUSTIÇA ELEITORAL. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES CABÍVEIS.

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

SÚMULA Nº 30

TCE APOSENTADORIA. SERVIDOR CIVIL. TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO FICTO. PERÍODO AQUISITIVO ANTERIOR À EC N. 20/1998. POSSIBILIDADE.

É possível a contagem de tempo de contribuição ficto, para fins de aposentadoria de servidor civil, desde que quanto a período de aquisição anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998.

SÚMULA Nº 31

TCE SONEGAÇÃO OU INADIMPLENTO DE TRIBUTO RELATIVO A CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LANÇAMENTO DE MULTA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA AUTORIDADE FISCAL. REPRESENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS FISCAIS PELO TCE. POSSIBILIDADE.

Compete privativamente às autoridades fiscais o lançamento de multa ao contribuinte e/ou responsável tributário, por sonegação ou inadimplemento

de tributo incidente na prestação de serviço, objeto de contrato celebrado com a Administração Pública, sem embargo de o Tribunal de Contas do Estado representar aos órgãos fiscais competentes para esse fim.

SÚMULA Nº 32

TCE AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS. REMUNERAÇÃO. EXIGÊNCIA DE LEI EM SENTIDO FORMAL. AUMENTO DE DESPESA. PREFEITOS, VICE-PREFEITOS E SECRETÁRIOS MUNICIPAIS. PUBLICAÇÃO DA LEI ATÉ 03 DE JULHO. VEREADORES. PUBLICAÇÃO DA LEI ATÉ 04 DE AGOSTO. ANO DAS ELEIÇÕES. OBSERVÂNCIA DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

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

SÚMULA Nº 33

TCE CONTRATO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IRREGULARIDADE FISCAL E/OU TRABALHISTA DO CONTRATADO. RESILIÇÃO UNILATERAL PELA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. NÃO ENSEJA RETENÇÃO DO PAGAMENTO. SALVO VALOR DOS ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DEVIDOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.

A irregularidade fiscal e/ou trabalhista do prestador de serviço que executou o contrato, parcial ou totalmente, autoriza a rescisão unilateral, mas não legitima a retenção do respectivo pagamento pela Administração Pública contratante, salvo do valor equivalente aos encargos previdenciários devidos, em virtude da responsabilidade solidária que lhe é imposta por lei.

* Compactuação executada pela Comissão de Jurisprudência do TCE/RN.







OSWALDO LAMARTINE

"E tudo tartamudeado que nem

O homem se vai, mas fica sua história, como um rastro que vai do drama (real) ao êxtase (sonho). Se vivo fosse, o sertanista Oswaldo Lamartine de Faria completaria, no ano vindouro de 2019, um século de persistência. A Revista do TCE se antecipa na lembrança e conta um pouco da trajetória deste sujeito que, na sua essência, buscava o resgate de um tempo e lugar. Terminou sendo protagonista do seu próprio enredo.

Filho do então governador Juvenal Lamartine com a senhora Silvina Bezerra de Faria, foi o caçula de dez filhos. Não enveredou pela política, como o pai. Identificou-se com a terra, com seu povo, com a palavra em sua forma mais rude. Os textos deste caderno especial integram um mosaico, um quadro que apresenta um pouco quem foi e o que pensou este senhor, sua importância e significado para o Nordeste e, por consequência, para o mundo.

Oswaldo Lamartine encontrou nos sertões um mote para a sua existência. Sua vida foi entrelaçada com fatalidades, culminando com o seu suicídio e, antes disso, a construção da utopia,

representada pela Fazenda Acauã, espaço de labuta e prazer. No meio de tudo, o encontro com a escrita, como expressão do mundo sertanejo.

São vários os momentos a serem registrados. Quando criança, brincando com uma arma, atingiu um amigo, fatalidade que ficou marcada na sua memória. Anos depois, precisamente em fevereiro de 1935, estudante no Rio de Janeiro, viu o pai, que acompanhava o tratamento da filha, Elza, no sanatório do dr. Valois Souto, receber um telegrama informando do assassinato de Octavio Lamartine (irmão de Oswaldo) por questões políticas. “Nunca mais vi a imagem de uma dor tão profunda e muda num vivente. Eles o feriram de maneira mais impiedosa e escolheram meticulosamente onde mais doía”, relatou Oswaldo em suas memórias.

Outro fato marcante foi quando o pai perdeu a visão, vitimado pelo glaucoma. “Cego, continuou zeloso no trajar, sóbrio no comer e no viver quase espartano. Mesmo nesse tempo nunca vi meu pai com a barba por fazer. Era um madrugador na toalete. Jamais ouvimos dele uma

montanha parindo uma catita."

Frase de Oswaldo em carta para Zila Mamede, lembrando da sua dificuldade de falar em público, recusando convite para participar de uma palestra/debate. Rio de Janeiro 1984.

queixa, uma palavra de revolta nem de desespero, o que levou um dia meu irmão Olavo a comentar: — Também você nem se queixa! Nem ao menos pragueja para aliviar... Ele mansamente explicou: — Não pensem que é fácil viver nas trevas. Quando vim a ter consciência do que me esperava, passei noites em claro, pensando. E decidi que seria assim. O desespero não me devolveria à luz e serviria apenas para infernizar a todos vocês."

Mais tarde, ainda viveu o drama do suicídio da filha Isadora (1945-1972).

Em meio aos estudos e pesquisas, com destaque para a formação em técnico agrícola pela Escola Superior de Agricultura de Lavras, em Minas Gerais, e a administração de fazendas no interior do RN, Rio de Janeiro e Maranhão, além da atuação no serviço público, o que o levou a passar vários anos longe dos sertões, Oswaldo não esquecia o território e sempre que podia passava um tempo lá.

Registrava tudo que o impressionava. Convivia com intelectuais como Câmara Cascudo, Hélio

Galvão e Raquel de Queiroz, para quem fez uma consultoria. Era metódico e detalhista, deixando marcado em 21 livros o registro de um tempo. Foi detentor da cadeira nº 22 da Academia Norte-Rio-Grandense de Letras, antes ocupada pelo seu pai. "O que botei no papel foram apenas momentos do dia-a-dia do nosso sertanejo", disse, quando recebeu o título de doutor honoris causa na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em 2005.

Na ocasião, num discurso curto, lembrou de todos que contribuíram na construção da sua obra:

"Convivi com alguns deles debaixo das mesmas telhas – tenho repetidamente confessado. Mestre Pedro Ouvires e seu filho Chico Lins – magos do couro, zelosos e ranzinzas, da escolha do couro-verde ao derradeiro nó-cego da costura. Ramiro e Bonato Dantas, pescadores d'água-doce e memorialistas. Zé Lorenço, tora de homem, analfabeto, cujos instrumentos de trabalho se resumiam em um nível de pedreiro e um novelo de cordão. Pois bem, apenas com ele, levantou 640 metros de parede do açude

Lagoa Nova sem deixar um cálculo nem uma barroca, o que deixou o engenheiro do DNOCS de queixo caído. Olinto Ignácio, rastejador e vaqueiro maior das ribeiras do Camaragibe. Vi, um dia, ele se acocorar na beira do caminho e ler no chão da terra: — passou fulano, beltrano e uma menina. É que a gente dessa terra tanto faz eu espiar a cara como o rastro... E todos já envoltados com a Caetana.”

Com relação ao estilo de escrita, justificou:

“Quanto a esse meu jeito de rabiscar papéis talvez tenha nascido da saudade. E explico: vivi anos longe dos chãos sertanejos embora os visitasse freqüentemente nas férias. E No “exílio” a minha leitura de maior agrado era literatura regional. Nela o reencontro com a nossa fala me acalentava. Muitas vezes chegava a copiar palavras ou expressões nossas já apagadas na memória, como um enamorado a reler a correspondência da mulher amada. Talvez, inconscientemente, isso tenha me contagiado. Bendita gálica [...]”

Com vários problemas de saúde, transformou a fazenda Acauã, no município de Riachuelo, no seu universo. Lá, convivia com o cachorro Parrudo; recebia os amigos, guardava as obras de arte e os livros raros garimpados em sebos, sempre com temática nordestina. A doença e o avançar da idade não permitiram que ficasse na fazenda, tendo que se desapegar de tudo... doando aos amigos e conhecidos, com dor. Foi morar em Natal e, no dia 28 de março de 2007, suicidou-se com um tiro no coração, repetindo o gesto feito anteriormente pela filha.

“Lamartine foi, por muitas vezes, um viajante, mas foi, sobretudo, um exilado. Ele viu seu lugar de origem de fora e comprometeu-se com ele. Tomou para si um projeto narrativo que, embora centrado na memória e na tradição, abordou constantemente um sertão em transformação. Ele falou da mudança, não da permanência. O sertão de Lamartine está em permanente processo de extinção. É o olhar do exilado. Ele tem a sensação de que está perdendo algo, algo de sua identidade. O vazio de pertencimento provocado pelo exílio ressaltava, aos seus olhos, a diferença entre o sertão de sua infância, o sertão que ouvia dos sertanejos, o sertão de seu pai, Juvenal Lamartine”, relata o professor Evandro Santos, do Centro de Ensino Superior do Seridó da UFRN, no artigo “Estilo e Temporalidade na escrita de Oswaldo Lamartine de Faria: Em Busca do Tempo Perdido no Seridó Potiguar”.

1919

Nasce em Natal/RN, filho de Juvenal Lamartine e Silvina Bezerra de Faria

1931 Frequentou o Ginásio de Recife

1933 Estuda no Instituto Lafayette, no Rio de Janeiro

1940 Ingressa na Escola Superior de Agricultura de Lavras, em Minas Gerais.

1941 Administrou a Fazenda Lagoa Nova, em Riachuelo/RN;
Professor da Escola Doméstica de Natal;
Professor na Escola Técnica de Jundiá.

1948 Pracinha durante a Segunda Guerra Mundial.

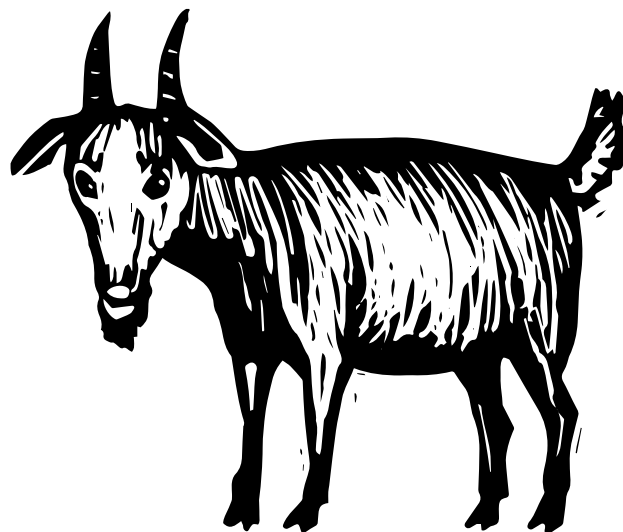
1950 Mudou-se para Macaé, no Rio de Janeiro, para administrar a Fazenda Oratória.

1950 Foi funcionário do Banco do Nordeste até 1979, quando se aposentou.

Refugiou-se na fazenda Acauã, onde morou até novembro de 2005.

2007

Faleceu em Natal/RN aos 87 anos.





Metódico e rigoroso com a escrita, Oswaldo era detalhista. Apropriou-se do conhecimento de homens simples do sertão, o modo de fazer as coisas. Reconheceu a importância deste saber, deixando marcado o registro de um tempo em vários livros.

**NOTAS SOBRE A PESCARIA NOS AÇUDES
NO SERIDÓ**

Museu nacional, Rio de Janeiro, 1950

**ABC DA PESCARIA DE AÇUDES NO
SERIDÓ**

*Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais –
recife, 1961*

**ALGUMAS ABELHAS DOS SERTÕES DO
SERIDÓ**

*em co-autoria com Hypérides Lamartine - Separata
dos Arquivos do Instituto de Antropologia/ UFRN,
Natal, 1964.*

**VOCABULÁRIO DO CRIATÓRIO
NORTE-RIO-GRANDENSE**

*em co-autoria com Guilherme de Azevedo, Ministério
da Agricultura, 1966; 2ª edição: Fundação José
Augusto/Fundação Vingt-Un Rosado – Coleção
Mossoroense – Natal, 1977.*

UNS FESCENINOS

Editora Artenova, Rio de Janeiro, 1970.

SILOFAMILIA NO SERIDÓ-RN

Cadernos Brasileiros, 1970.

OS AÇUDES DOS SERTÕES DO SERIDÓ

*Fundação José Augusto/Coleção Mossoroense – Natal,
1978.*

A CAÇA NOS SERTÕES DO SERIDÓ

*Ministério da Agricultura – Serviço de Informação
Agrícola – Rio de Janeiro, 1961*

**CONSERVAÇÃO DE ALIMENTOS NOS
SERTÕES DO SERIDÓ**

*Instituto Joaquim Nabuco de pesquisas Sociais –
Recife, 1965.*

**ENCOURAMENTO E ARREIOS DO
VAQUEIRO NO SERIDÓ**

Fundação José Augusto – Natal, 1969.

**E ADONDE ERA SOMBRA SE FEZ SOL. E
ADONDE ERA SOLO SE FEZ CHÃO.**

*Separata da Revista “Tempo Universitário”, Natal,
1980.*

SERTÕES DO SERIDÓ

Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1980

**ALGUMAS PEÇAS LÍTICAS DO MUSEU
MUNICIPAL DE MOSSORÓ**

Coleção Mossoroense, 1982.

**FERRO DE RIBEIRAS DO RIO GRANDE
DO NORTE**

Coleção Mossoroense, Mossoró, 1984

PSEUDÔNIMOS & INICIAIS POTIGUARES

*em co-autoria com Raimundo Nonato da Silva,
Coleção Mossoroense – Mossoró, 1985.*

**SERIDÓ – SÉC. XIX (FAZENDAS &
LIVROS)**

*em co-autoria com Pe. João Medeiros Filho – Fomape
Editora, Rio de Janeiro, 1987.*

**APONTAMENTOS SOBRE A FACA DE
PONTA**

*Coleção Mossoroense, Fundação Ozelita Cascudo
Rodrigues e Fundação Guimarães Duque – Mossoró,
1988.*

**ALGUNS ESCRITOS DA AGRICULTURA
NO IMPÉRIO DO BRASIL**

*Fundação José Augusto/Fundação Vingt-Un Rosado,
Natal/Mossoró, 1998.*

NOTAS DE CARREGAÇÃO

*Scriptorium Candinha Bezerra/Fundação Hélio
Galvão, Natal, 2001.*



Foto: Catinha Bezerra

No sopro do búzio, o chamado para a ceia

Oswaldo Lamartine de Faria **meu pai**

É muito difícil para mim, como filho, falar de Oswaldo Lamartine de Faria. Já muito foi dito e por gente de maior gabarito como Vicente Serejo, Wolden Madruga, Diógenes da Cunha Lima e várias outras pessoas. Isso torna ainda mais complicada a minha tarefa. Não pretendo me alongar, pois tenho medo de uma bronca dada pelo velho, mesmo que em sonho ou no subconsciente, já que ele não era chegado a discursos longos.

Peço desculpas de antemão se sair alguma asneira, espero que levem em conta o fato de eu (infelizmente) não ter herdado o dom da escrita e da oratória.

Quando Oswaldo se entregou finalmente a Caetana, nosso estado e porque não dizer o País, teve uma perda tripla. A primeira foi a de um escritor que sempre teve amor pelos livros de uma maneira quase reverencial. Oswaldo era, muito além de escritor, um bibliófilo com colofão e tudo mais. Cobrava-me se eu tinha aerado as páginas do Dicionário Pío Correia Plantas Úteis do Brasil e aí de mim se ele encontrasse páginas coladas por falta de aeração.

Para ele, os livros estavam acima de tudo.

Perfeccionista, quase enlouqueceu o pobre do Abimael (do Sebo Vermelho) que se propôs a editar um livro dele. Exigências tais como: ter de ser costurado, a fonte é tal, o papel deste tipo e por aí vai...

Já a segunda perda foi do estilista e conservador. Oswaldo, mesmo morando no Rio, cultivava o sotaque e a maneira de ser do nordestino. Não deste nordeste de hoje e sim do sertão do nunca mais.

Ariano Suassuna, Raquel de Queiroz e vários outros escritores de renome atestaram a maestria que ele tinha de escrever. Raquel, além de ter colocado um agradecimento em seu último livro, Memorial de Maria Moura, ainda teve uma sobrinha (que infelizmente faleceu) que namorou o velho. Natércia também era escritora e poetisa e uma pessoa que conquistou a mim, minha esposa e meus filhos por ser magnânima em todos os sentidos.

Oswaldo, o estilista, tinha um ritmo e linguajar que o caracterizava e assim que se lia o primeiro parágrafo podíamos afirmar ser dele ou não aquelas linhas. Econômico nas palavras tanto faladas quanto escritas (dom que eu careço, principalmente nas faladas), era quase espartano, mas nem por isso deixava a desejar ao dar seu recado.

Acho que justamente por querer manter vivo esse sertão e seus costumes é que ele se tornou um pesquisador, e esta é a terceira perda.

Oswaldo, o pesquisador, revirava mundos e fundos com uma ânsia de manter vivo seu sertão e seus costumes, mesmo que para posteridade.

Aí o ajudavam sua perseverança, seu metodismo e meticulosidade.

Avesso às novas tecnologias, dizia que iria morrer sem usar computador. Assim, sobrava para mim ou para os netos.

Aprendi que ele sempre foi extremamente honesto com suas fontes, mesmo que elas fossem analfabetas e que jamais saberiam que tinham sido citadas em seus livros.

Esse pesquisador e bibliófilo foi que o fez revirar os sebos do centro. Lá todos o conheciam e eram íntimos. Lá ele se sentia em casa e era onde garimpava o que mais lhe apetecia.

Oswaldo sempre foi muito lacônico e de um humor tanto sardônico para quem não o conhecia (isto eu herdei). Lembro-me dele dizendo, já doente, que deviam classificá-lo como lixo hospitalar.

Por fim quero agradecer a esta Casa e a seu presidente por essa homenagem e afirmar que, esteja onde estiver, Oswaldo Lamartine de Faria (pra mim o gordo) estará festejando e não se admirem se numa noite dessas ouvirem lá para os lados de Acari, no Ingá, um búzio sendo soprado chamando para cear.

CASSIANO LAMARTINE

Agrônomo

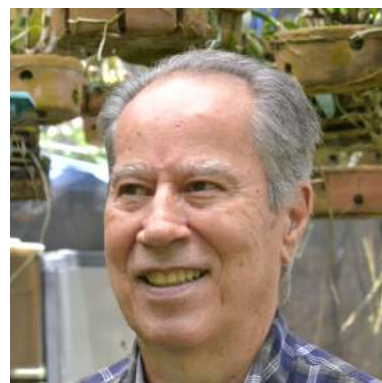
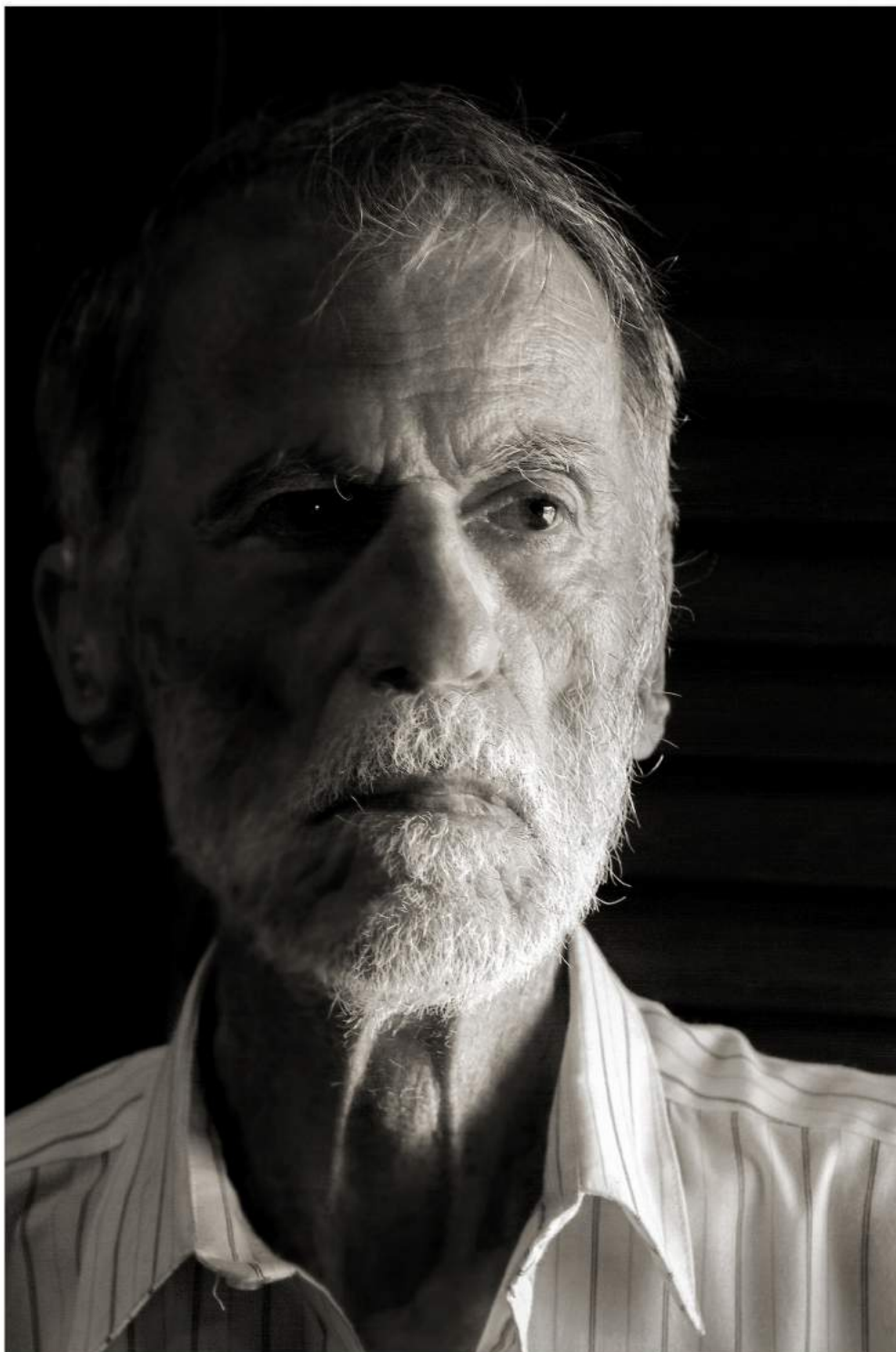


Foto: Jorge Filho



Oswaldo Lamartine em Acauã

Fotografia: Giovanni Sérgio - 07.2004

O PRÍNCIPE

do sertão de nunca mais

por Vicente Serejo

No princípio, como numa gênese bíblica, era o sertão mais sertão. Vastos campos cercados por uma solidão de pedra.

Lugar onde foram viver os homens e os seus bichos. Vindos do litoral, por onde chegaram, e fugindo do chão úmido dos agrestes ainda tocados pela brisa fresca do mar. Procuravam terras e abrigos para plantar suas sementes de famílias e de rebanhos.

Os homens, como os apóstolos, naquela hora antes do milagre, só podiam acreditar no que viam e ouviam. Mas criaram e plantaram. Cresceram e multiplicaram. Inauguraram na terra inóspita o amor a Deus e rezaram, cheios de fé, nas Trindades do anoitecer. Espalharam rebanhos de gado, colheram, produziram e conservaram alimentos. Dominaram o ferro e o couro. A madeira e a pedra, a dor e o prazer, o espinho e a flor.

Quando a civilização ancestral e arcaica se fez por inteiro, e o olhar humano dominou a vastidão das serras, os grotões e os vales, o sertão tinha senhores de terras e vaqueiros. Suas casas estavam plantadas no alto, em duas ou quatro águas, com alpendres que protegiam as paredes do abrigo contra o sol e a chuva. E o pé-direito elevado e destemido para afugentar o calor, soprando a fresca viração dos dias e das noites sob o mormaço das telhas.

Pequenas fortalezas, simples e altaneiras, feitas para defender a vida e a propriedade, a honra e o suor.

É Câmara Cascudo quem avisa numa frase magistral do seu livro *Tradições da Pecuária Nordestina*:

- O arame deu ao vaqueiro, pela primeira vez, a impressão dominadora da posse alheia, a imagem do limite.

É nesse reinado mágico e monumental que nasce um menino que, mesmo tendo cortado o umbigo em Natal, a capital, tinha sua raiz secular fincada no sertão, nos chãos de pedra do Seridó. Afinal, é Comenius, na profunda erudição da sua seiscentista *Didacta Magna*, quem afirma, há quatro séculos, que a natureza produz tudo a partir da raiz.

E adverte:

- Porque na árvore, tudo o que virá a ser madeira, casca, folhas, flores e frutos, não provém senão da raiz.

O sertão é a grande raiz desse menino caçula e temporão, ou, como ele mesmo disse, um sobejo da seca de 19, o último de uma ninhada de dez.

Oswaldo Lamartine de Faria nasceu a 15 de novembro de 1919, quando a República fazia trinta anos e a chama do Império ainda ardia nas almas dos mais velhos. Filho de Juvenal Lamartine de Faria e Silvina Bezerra, ambos descendentes de famílias sertanejas patriarcais e povoadoras do Seridó. Das linhagens paterna e materna trouxe o despojamento de uma vida austera e sem regalias, a nobreza das idéias e a heráldica das coragens velhas como a noite.

Para desasnar no ler e escrever, foi aluno da professora Belém Câmara até 1927. Estudou no Colégio Pedro II com o mestre-escola Severino Bezerra, até bater com os costados no Ginásio do Recife, de 31 a 33. Dali, para o Instituto Lafayette, ainda no Recife. E, de lá, para a Escola Superior de Agricultura de Lavras, nas Minas Gerais.

Restava fazer o que mais desejava: o caminho de volta. Não mais para a Fazenda Ingá, à sombra da Serra do Bico da Arara, em Acari, que considerava o paraíso da infância. Mas para a Fazenda Lagoa Nova, do seu pai, terras de Riachuelo, na Ribeira do Camaragibe, um mundo sem fim, de dez mil hectares, e, como ele dizia, da casa grande até a vista alcançar as paredes do céu.

Tudo quanto aplicou em saber e conhecimento técnico – como administrador de colônias agrícolas no Maranhão e no Rio Grande do Norte – foi porque fora, antes, treinado nas lembranças do menino e nas vivências do homem feito. Os pontos



cardeais de um saber que vinha das sabenças do povo e da vida, aquela guardada em baús de família e malas de couro cru.

Ora, dentro dele mesmo já estavam os elementos da civilização cósmica feita de céu e mato, das secas e das cheias, de lajedos e bichos, de luzes e sombras, de abusões e aparições. Sertão de rastejadores e pescadores. De mestres de ofício na madeira, no couro e no ferro. Um reinado encantado feito de homens sem medo e mulheres valentes, sem rei e sem vassalos.

Só algum tempo depois nasceu o escritor. Mas tudo quanto Oswaldo Lamartine escreveu ele já sabia desde os tempos de menino. O que veio depois, amansando a palmatória, alisando os bancos escolares, ouvindo os professores de Lavras ou discutindo com os técnicos do Banco do Nordeste, lendo e perguntando, foram apenas sistematizações e ordenamentos para compreender a civilização sertaneja, território do cinzento da caatinga, entre o céu e a terra, na vida comum.

Porque tudo ele aprendeu na escola do sertão. A velha escola do saber laico, da sabença erudita e ancestral que Câmara Cascudo, num dos momentos mais belos de sua grande literariedade e que ele resume no seu *Tradições Populares da Pecuária Nordestina* na alegoria de uma fazenda de brincar do menino e que o próprio Cascudo viveu na infância das invernadas:

Cascudo conta:

- Brincava-se de fazendeiro, de vaqueiro, repetindo no microcosmo infantil o macrocosmo humano. Era o serviço de campo, galopando em cavalos de pau, juntando o gado feito de ossos com aboiros sinceros e obediência maquinal da manada. Vaquejadas com derrubadas espetaculares. Fazer açudes com cacos de louça. Juntar água e fazê-la correr luzindo nos canais de irrigação rasgados a unha. Encanto, sedução, ciúme pela água. Um rio cheio era um deslumbramento.

Aliás, foi na Escola do Sertão, seu grande mestre declara ter sido Câmara Cascudo, e resumindo numa síntese perfeita a força dessa influência a moldar e modelar seu olhar sobre o sertão, quando afirma que foi ele, Cascudo, quem o ensinou a botar no papel as coisas do meu mundo que espiava, espiava e não via.

Ao receber a Medalha Câmara Cascudo da Academia Norte-Rio-Grandense de Letras sem que ainda pertencesse ao seu quadro, ergueu numa arquitetura metafórica essa escola feita de mestres e vaqueiros, ao confessar no seu discurso:

- Daí - pra que negar? - estou de cabeça aos pés banhado de um sadio e merecido orgulho. Mesmo porque entendo que a recebo também em nome de todos os que me desasnaram de cada coisa: Mestre Pedro Ourives, o seleiro. Mestre Zé Lourenço, o fazedor de barragens. Chico Julião, o caçador de abelhas. Bonato Liberato Dantas, o pescador de açudes. E o rastejador e vaqueiro maior das ribeiras do Camaragibe, Olinto Ignácio.

Basta um olhar sobre os títulos de suas obras e a presença dos seus velhos professores parece desenhar-se erguendo a Escola do Sertão e as suas lições que ele soube eternizar: *A Caça nos Sertões do Seridó, Encouramento e Arreios do Vaqueiro, ABC da Pescaria nos Sertões do Seridó, Vocabulário do Criatório Norte-Rio-Grandense, Açudes nos Sertões do Seridó, Ferros e Ribeiras, Apontamentos sobre a Faca de Ponta, Notas de Carregação, e Seridó Século XIX Fazendas e Livros.*

São claras e consagradoras do seu conjunto de obras as visões de alguns dos maiores nomes da cultura brasileira. Para Gilberto Freyre, nas páginas de *Problemas Brasileiros de Antropologia* Câmara Cascudo e Oswaldo Lamartine são mestres nos seus estudos nordestinos. José Lins do Rego cobre de elogios o seu estilo e a sua erudição. E foi ele, a convite de Raquel de Queiroz, o convidado para fazer a revisão final do romance *Memorial de Maria Moura* e o consultor da Globo quando da gravação da série para a tevê. Nunca desejou deixar o sertão, seu território lírico e sentimental. Nada fascinou aqueles seus olhos, apesar de vários convites. Recebeu o título de Professor Honoris Causa da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, mas continuou ermitão, longe de todos os luxos, um monge a viver como se o sertão fosse seu mosteiro e o seu mundo.

Um dia, com seu olhar cósmico, imaginou o dia da criação nos sertões do Seridó, e descreveu assim:

- Espia-se a água se derramando líquida e horizontal pela terra adentro a se perder de vista. As represas esgueiram-se em margens contorcidas e embastadas, onde touceiras de capim de planta ou o mandante de hastes arroxeadas debruçam-se na lodosa lama. Os verdes das vazantes emolduram o açude no cinzento dos chãos. Do silêncio dos descampados vem o marulhar das marolas que morrem nos rasos. Curimatãs em cardume comem e vadeiam nas águas beirinhas nas horas frias do quebrar da barra ou morrer

do dia. Nuvens de marrecas caem dos céus. Pato verdadeiro, putrião e paturi grasnam em coral com o coaxar dos sapos que abraçados se multiplicam em infindáveis desovas geométricas. Gritos de socó martelam espaçadamente os silêncios. Garças em branco-nuvem fazem a alvura na lama. É o arremedar; naqueles mundos, do começo do mundo.

Quem cruzava as porteiras azuis da Fazenda Acauã, no beijo do asfalto, e seguia uma trilha estreita entre dourados panascos que o vento ondulava, como os trigais do Pampas tangidos pelo Minuano; quem passava pelas pedras que se entrincheiravam como se avisassem que ali era um refúgio; quem vencia o caminho comprido a serpentear na caatinga bem à sombra das umburanas estalando ao sol — ainda de longe, e do alto, sentia numa transcendência a celebração dos versos de Auta de Souza — a silhueta branca da casa envolvida pelo incenso agreste da jurema em flor.

O sertão senhorial e nobre estava todo ali. Reunido simbolicamente na sala da casa grande da fazenda Acauã, cercada da calma solidão dos dias e das noites. Vizinha e amiga da Serra dos Macacos, entre árvores que ele mesmo plantara: as Craibeiras, Aroeiras, Oiticicas, Alfarrobas, umburanas, paus d'arcos e Cumarús.

Bastava entrar.

Na parede da frente, o ferro com o qual os Lamartine antigos marcam o gado, concebido e fundido segundo as leis da heráldica sertaneja, misturando o caixão-da-marca do pai com a forma avoenga da antiga tradição materna. Na porta de quem chega, em duas folhas, como as casas antigas, a placa de ágata com seus números brancos sobre um campo azul-marinho: 431, a mesma da casa da infância, na Rua Trairi, onde nasceu e foi menino entre a alegria e a dor.

Lá estavam a bengala do pai, Dr. Juvenal Lamartine, de castão todo ornado com florais de ouro; um relógio oito batendo as horas melancólicas de um tempo que passou; chocalhos, estribos de pratas e bronzes imemoriais; quadros, poemas-autógrafos

de Manuel Bandeira e Zila Mamede, e baús quietos, cheios de silêncio, guardando a assinatura dos que lhe visitam. Uma mesa de peroba do campo aplainada a enxó que ele alisava com suas mãos magras como se fosse bicho de estimação. E uma lasca de Cumarú, presente da escritora Raquel de Queiroz, senhora da Fazenda Não me Deixes, soltando o perfume do sertão do Quixadá. Além de gravuras, imagens, medalhas e objetos de velhas afeições, companhias de um tempo imenso de vida.

Por sobre tudo, encimando as telhas vãs, a tudo vigiava uma velha garrucha, porque como disse o poeta Gerardo Mello Mourão, ali estava um homem que ainda tinha nos ouvidos o estrondo dos bacamartes e o estampido das lazarinas de pederneiras.

Como era bom vê-lo orgulhoso no seu pequeno mosteiro escondido no sertão se se resistisse a todos as honras. Era humildemente agradecido a todas as glórias, mas preferia guardar a sua alma arisca, mergulhado num silêncio monástico, distante de todas as louvações.

Era um mestre para seus amigos. Um irmão mais velho. Um homem cósmico e genial. Sem nunca acreditar que era, como disse Gilberto Freire, o maior estilista da Etnografia brasileira.

Oswaldo Lamartine de Faria fechou os olhos para sempre aos 87 anos, no anoitecer do dia 27 de março de 2007 e hoje dorme ao lado dos seus pais no cemitério do Alecrim. É a força fundamental de sua obra que o mantém vivo no meio de nós.

- Olhem bem para ele.

Não foi um homem comum.

Nele vivia o sentimento das velhas baronias.

A grandeza trágica da resistência.

A solidão monástica da vida.

Pois ele foi o último Príncipe do Reinado

Encantado do Sertão de Nunca-Mais.

Natal, no ano-véspera dos cem anos de Oswaldo Lamartine, a 19 de novembro de 2019.

VICENTE
SEREJO

Jornalista, Cronista,
Professor Universitário



Foto: Jorge Filho

Oswaldo Lamartine

Os meus rastros são os meus livros

por Marize Castro

O historiador Câmara Cascudo aos oitenta anos de idade proclamou a importância da ligação do ser humano com o lugar onde nasce: “[...]eu acredito aos oitenta anos, que quem não tiver debaixo dos pés da alma, a areia de sua terra, não resiste aos atritos da sua viagem na vida, acaba incolor, inodoro e insípido, parecido com todos”. Isso, definitivamente, não ocorreu com Oswaldo Lamartine. Sempre que ele mais se distanciava geograficamente de sua terra, mais ela o permeava emocionalmente. No Rio de Janeiro, onde viveu **décadas de sua longa vida** (1919-2007), o Seridó, no interior do Rio Grande do Norte, permanecia a bússola que o guiava e fazia com que ele escrevesse livros definitivos sobre a cultura do homem desse sertão. A escritora Natércia Campos lhe perguntou no livro *Em alpendres d’Acauã*: “Por que tanto Seridó nos seus escritos?”. Ele respondeu: “Os meus rastros são os meus livros”.

Para escrever seus livros, o escritor ouviu, “no embalo das redes no alpendre”, as conversas entre os mais velhos – parentes e amigos do seu pai – sobre as raízes e costumes do sertão. Cinco mestres de ofício ensinaram a Oswaldo tudo do sertão, como selar, fazer barragens, caçar abelhas, pescar em açudes e rastrear. Ele, orgulhosamente, afirmava: “Tive 5 grandes mestres de ofício: Pedro Ourives, o seleiro; Zé Lourenço, o fazedor de barragens; Chico Julião, o caçador de abelhas; Bonato Liberato Dantas, o pescador e Olintho Ignacio; o rastejador e vaqueiro-maior das ribeiras de Camaragibe. Foi aprendizado vasto desde o aboio aos preceitos e o apascentar rebanhos. [...] Daí surgiu o tempo de guardar as águas apreendidas daqueles dias para o amanhã de outros dias... assim barragens são feitas, assim surgiram meus apontamentos, notas e livros”.

O primeiro livro, publicado em 1950, intitulou-se *Notas sobre a pescaria de açudes do Seridó*. Mais de uma década depois, em 1961, Oswaldo publicou *A Caça nos Sertões do Seridó*. Nos anos 1960, Oswaldo Lamartine publicou mais cinco livros: em 1961, *A.B.C. da Pescaria de Açudes no Seridó*; em 1964, *Algumas Abelhas dos Sertões do Seridó*, tendo como coautor Hipérydes Lamartine; em 1965, *Conservação de Alimentos nos Sertões do*

Seridó; em 1966, *Vocabulário do Criatório Norte-Rio-Grandense*, em coautoria com Guilherme de Azevedo; e, em 1969, *Encouramento e arreios do vaqueiro no Seridó*. Nesse último, Oswaldo desenhava objetos e vestes feitos de couro, todos essenciais ao vaqueiro. São mais de vinte desenhos com primorosos detalhes explicitando, entre outras coisas, qual couro e qual costura eram utilizados.

Na década de 1970, Oswaldo Lamartine publicou três livros: *Uns fesceninos*, 1970; *Silo-Família no Seridó*, 1970; e *Açudes dos Sertões do Seridó*, 1978. A década de 1980 é o período mais fértil de publicação para ele. São sete títulos publicados: *Sertões do Seridó* (reedição de alguns estudos, incluindo *Açudes dos Sertões do Seridó* – o primeiro do volume), em 1980; *E adonde era sombra se fez sol. E adonde era solo se fez chão* – separata da Revista Tempo Universitário, também em 1980; *Algumas peças líticas do Museu Municipal de Mossoró*, em 1982; *Ferros de Ribeiras do Rio Grande do Norte*, em 1984; *Pseudônimos & Iniciais Potiguares*, coautoria com Raimundo Nonato da Silva, em 1985; *Seridó – Séc. XIX (Fazendas & livros)*, coautoria com o padre João Medeiros Filho, em 1987; e *Apontamentos sobre a Faca de Ponta*, em 1988.

Após o seu retorno definitivo ao Rio Grande do Norte, publicou em 1997, numa edição revista e aumentada, *Vocabulário do Criatório Norte-Rio-Grandense*; e em 1998, *Alguns Escripos da agricultura no Império do Brasil*.

Morando na Fazenda Acauã, lugar escolhido para viver no Rio Grande do Norte, Oswaldo Lamartine entrou no novo século publicando o livro *Notas de Carregação*, em 2001. Nesse mesmo ano, no dia 14 de novembro, às vésperas de completar 82 anos de idade, comemorando quarenta anos de vida literária, tomou posse na Academia Norte-Rio-Grandense de Letras, na Cadeira Número 12, que tem como patrono o jurista Amaro Cavalcanti. Essa cadeira foi ocupada inicialmente por seu pai Juvenal Lamartine de Faria e depois pelo folclorista Veríssimo de Melo.

O discurso feito por Oswaldo Lamartine para a sua posse na ANRL e o discurso de saudação da

posse, de autoria do também acadêmico Vicente Serejo, compõem o livro *O sertão de nunca mais*, publicado em 2002, dedicado à escritora Natércia Campos.

Oswaldo iniciou seu discurso justificando sua resistência em tomar posse naquela instituição. A foto, no início do livro, mostra um homem magro, ereto, vital, elegantemente vestido com um terno escuro com finas listras brancas, segurando nas mãos firmes as poucas páginas com a escrita do seu discurso.

Oswaldo conduziu o seu conciso e peculiar texto conforme as solicitações do ritual da Academia. Falou em dois sintéticos parágrafos sobre Câmara Cascudo, o “tio-velho”, como o chamava: “[...] E em todos esses chãos – nuvens ou lajedos – ele deixou o rastro. Foi cumeeira de todos nós”. Sobre o seu pai, Juvenal Lamartine, o primeiro a ocupar a Cadeira Número 12, pronunciou emocionado: “A vida muito lhe deu e muito lhe tirou”.

No ano de 2005 é a vez de organizar e publicar, após anos de relutância, *De Cascudo para Oswaldo*. O livro contém as cartas que recebeu de Luís da Câmara Cascudo. Durante anos, essas cartas foram guardadas por Oswaldo e, posteriormente, por Vicente Serejo, que instigou o amigo a torná-las públicas. Foi na infância em Natal que Lamartine conheceu Luís da Câmara Cascudo. Nos anos 1960, ao ser entrevistado por Sanderson Negreiros, ele declarou que quando estava na casa dos 20 anos, o historiador se tornou o seu maior incentivador, instigando-o a registrar o que via e ouvia quando estava no Seridó.

No mesmo ano de publicação dessas cartas, Oswaldo recebeu na Universidade Federal do Rio Grande do Norte o título de Doutor *Honoris Causa*, em 16 de novembro, um dia após completar 86 anos de idade. No auditório da Reitoria da UFRN, saudado novamente pelo jornalista Vicente Serejo, também professor do Departamento de Comunicação Social, na presença do então reitor Ivonildo Rêgo e da então governadora Wilma de Faria, Oswaldo Lamartine leu um discurso ainda mais conciso do que aquele proferido na Academia Norte-Rio-Grandense de Letras, composto de um pouco mais de 300 palavras.

Intitula-se *Carta da Seca* o último trabalho editorial de Oswaldo Lamartine; o texto é de autoria do “misterioso” Targino Pires Pereira – ninguém conheceu tal autor. Oswaldo organizou e redigiu as notas que estão no final do livro. Essa carta foi





encontrada pelo deputado José Gonçalves Pires de Medeiros (1919-1951) “no lixo da rua” em Acari, no final da década de 1940.

Sua sempre proclamada paixão pelos livros inspirou o jornalista Woden Madruga a lhe pedir no livro *Em Alpendres d’Acauã*: “Cite dez livros fundamentais”. Lamartine respondeu citando, somente, livros que falam sobre o Nordeste brasileiro. Entre esses, o inseparável *A pedra do reino*, que permaneceu com ele na Fazenda Acauã,

Rachel de Queiroz escreveu na orelha de *Em Alpendres d’Acauã* um depoimento no qual demonstra sua admiração por Oswaldo Lamartine – pelo pesquisador e pelo homem generoso que lhe deu inestimável ajuda durante a elaboração do livro *Memorial de Maria Moura*. Ela o conheceu quando começava a escrever o romance, no início de 1990, tornando-o seu consultor durante toda a redação. Na verdade, o que aconteceu quando ambos se encontraram foi o reconhecimento de duas almas com o sertão dentro de si. A amizade com Oswaldo fez com que Rachel se sentisse como um “garimpeira” que descobre uma mina. Uma mina chamada Oswaldo Lamartine que, generosamente, deu a Rachel de Queiroz os seus preciosos conhecimentos sobre o Nordeste brasileiro.

O depoimento de Rachel de Queiroz aponta para a consciência que Oswaldo Lamartine tinha do que é tradição e de sua luta incessante para manter viva a memória e a cultura do homem do sertão do Nordeste do Brasil. Quando Oswaldo colabora com Rachel, fornecendo-lhe o conhecimento que ele que possuía sobre o sertão nordestino, demonstra sua amizade e respeito pela escritora e, sobretudo, o seu zelo para que a tradição sertaneja não fosse interrompida ou desvirtuada.

Ao morrer no ano de 2007, em Natal, Oswaldo Lamartine de Faria tornou-se uma das figuras mais icônicas da cultura norte-rio-grandense.



Foto: arquivo pessoal

MARIZE CASTRO

Poeta, jornalista, doutora em Estudos da Linguagem. Autora da tese *Areia sob os pés da alma: uma leitura da vida e obra de Oswaldo Lamartine de Faria*.





Foto: Candinha Bezerra

A terra e o homem

sertões sertões

O planalto central do Brasil desce, nos litorais do Sul, em escarpas inteiriças, altas e abruptas. Espia-se a água se derramando líquida e horizontal pela terra adentro a se perder de vista. Assoberba os mares; e desata-se em chapadões nivelados pelos visos das cordilheiras marítimas, distendidas do Rio Grande a Minas. As represas esgueiram-se em margens contorcidas e embastadas, onde touceiras de capim de planta ou mandante de hastes arroxeadas debruçam-se na lodosa lama. Mas ao derivar para as terras setentrionais diminui gradualmente de altitude, ao mesmo tempo que descamba para a costa oriental em andares, ou repetidos socalcos, que o despem da primitiva grandeza afastando-o consideravelmente para o interior. O verde das vazantes emoldura o açude no cinzento dos chãos. Do silêncio dos descampados vem o marulhar das marolas que morrem nos rasos. De sorte que quem o contorna, seguindo para o norte, observa notáveis mudanças de relevos: a princípio o traço contínuo e dominante das montanhas, precintando-o, com destaque saliente, sobre a linha projetante das praias. Curimatãs em cardumes comem e vadeam nas águas beirinhas nas horas frias do quebrar da barra ou a morrer do dia. Nuvens de marrecas caem dos céus. Depois, no segmento de orla marítima entre o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, um aparelho litoral revoltado, feito da envergadura desarticulada das serras, riçado de cumeadas e corroído de angras, e escancelando-se em baías, e repartindo-se em ilhas, e desagregando-se em recifes desnudos, à maneira de escombros do conflito secular que ali se trava entre os mares e a terra. Pato verdadeiro, putrião e paturi grasnam em coral com o coaxar dos sapos que abraçados se multiplicam em infindáveis desovas geométricas. Gritos de socó martelam espaçadamente os silêncios. O mergulhão risca em rasante vôo o espelho líquido das águas. Garças em branco-noivo fazem alvura na lama. Em seguida, transposto o 15º paralelo, a atenuação de todos os acidentes - serranias que se arredondam e suavizam as linhas dos taludes, fracionadas em morros de encostas indistintas no horizonte que se amplia; até que em plena faixa costeira da Bahia, o olhar, livre dos anteparos de serras que até lá o repulsam e abreviam, se dilata em cheio para o ocidente, mergulhando no âmago da terra amplíssima lentamente emergindo num ondear longínquo de chapadas... É o arredemar, naqueles mundos, do começo do mundo...

Euclides Rodrigues Pimenta da Cunha nasceu na Fazenda Saudade, província do Rio de Janeiro, 1866. O Brasil ainda sob o Império.

Oswaldo Lamartine de Faria nasceu em Natal, Rio Grande, 1919. O Brasil aniversariando a República.

Viajaram um tanto, os dois, cada qual ao seu tempo, cada um numa direção.

A grande viagem de Euclides foi ser correspondente de guerra. No sertão da Bahia. Alto da serra de Monte Santo. Canudos. Parte 1º de agosto, retorna 21 de outubro, trem, vapor, trem. Mas só vai reconstruir a última expedição contra o Conselheiro, em livro, um ano depois, enquanto reconstrói uma ponte no interior de São Paulo. Tenente reformado do Exército. Engenheiro. Escritor. Os sertões é publicado em 1902 depois de 44 mil correções feitas pelo autor. Quatro anos depois, embarca no vapor Alagoas rumo a Manaus, como chefe da Comissão Brasileira de Reconhecimento do Alto Purus. Retorna ao Rio um ano depois para encontrar a esposa grávida de um cadete. A criança sobrevive apenas sete dias. Novamente grávida do amante, Ana dá a luz ao segundo filho do cadete. Dois anos depois, Euclides da Cunha troca tiros com Dilermando de Assis e morre, no bairro de Piedade, no Rio, 1909. Sob a República.

A grande viagem de Oswaldo foi viver se escapulindo para o sertão. Foi estudante em Recife, Rio de Janeiro, Lavras, e trabalhou no Serviço de Colonização do Ministério da Agricultura, Brasil afora, Brasil adentro, da vizinha Pium à distante Barra do Corda, Maranhão, onde caça onça com índios kraô. Daí em diante, Banco do Nordeste, estado da Guanabara, onde mantém, além de um apartamento no Flamengo, “um lenço de chão”, em Itaipava, na serra de Petrópolis. Administrador de fazendas. Bancário. Escritor. A viuvez o manda de volta e de vez ao Rio Grande, em 1998, ao pé da Serra dos Macacos, “retalho de terra”, herança paterna. Na fazenda Acauã certa vez conta quantas palavras discorreu num único dia – dezoito. Gosta da solidão, mas admite o irreparável erro. Ali era Agreste e não sertões do Seridó. Volta para Natal, a cidade ansiosa “dos sertanejos que do cais da Tavares de Lira assistiam ao morrer do dia olhando as nuvens de chuva do poente”. Morando a contragosto no alto de um prédio apelidado Potengi Flat, e voltado justamente para rio e crepúsculo, atira no próprio peito, e morre, no bairro de Petrópolis, 2007. Sob a República.

Nunca se encontraram. Oswaldo nasce dez anos depois de Euclides ser morto. Lê Os sertões tarde, “já de barba na cara”, mas quando lhe pedem para enumerar dez livros fundamentais, responde que prefere citar o que imagina “de mais importante para o Nordeste”, principiando pelo clássico de Euclides, do qual se apropria para exemplificar as crendices dos homens:

"A primeira coluna militar que seguiu para combater os fanáticos de Canudos saiu de Juazeiro no dia 12 de novembro, à noite, para não sair no dia 13 que dava urucubaca."

Ambos tiveram vidas marcadas por episódios e destinos trágicos. Aos dez anos, num acidente com arma de fogo, Oswaldo mata sem querer um amigo. Fica, como diz, “aleijado da alma”. Aos 11, vê pela primeira vez “os homens pelo avesso”, quando o pai governador é destituído pela Revolução de 30. Aos 16, um irmão é assassinado no alpendre da Fazenda Ingá, diante da mulher e dos filhos. Em 1972, a filha Isadora se mata, aos 27 anos. Em 1995, quando morre a esposa, Ludy, diz ter ficado “como uma barata que levou chinelada e fia tonta, rodando”. Menos de dez anos depois, falece Natércia Campos, “última senhora do seu coração”, no dizer de Ariano Suassuna.

Com uma vida bem mais curta, menos da metade da de Oswaldo, é a própria morte o episódio mais violento na vida de Euclides, e que vai se estender muito além daquele ano – o irmão de Dilermando, presente na troca de tiros na Piedade e atingido por Euclides na ocasião, comete suicídio anos depois; em 1916, o filho mais velho de Euclides morre num tiroteio; no mesmo ano em que Dilermando de Assis mata Euclides da Cunha Filho, que tentava vingar a morte do pai.

Quando Euclides viajou ao Amazonas, o vapor Alagoas fez escala em Natal. Relata Câmara Cascudo que a comitiva subiu a pé a ladeira da Junqueira Aires, “no sol de dezembro, incandescente e ofuscante”, para visitar o então governador Tavares de Lira. O Euclides que visita Natal é descrito por Cascudo quase desinteressado em tudo que vê, o olhar entediado:

"Todos os amigos de Euclides da Cunha dizem-no de humor desigual e arrebatado. Sujeito a fases de euforia, conversador admirável e

a sombrias meditações em que fiava calado, respondendo por monossílabos às perguntas. Os sertões tinham sido publicados e seu nome era conhecido em Natal. Mas ninguém sabia de sua passagem e a visita durou algumas horas. [...] No cais, antes de embarcar, um popular ofereceu à venda um papagaio. Euclides da Cunha deteve-se examinando a ave com curiosidade atenta. Não a comprou porque o vendedor pedia uma quantia exorbitante: - cinco mil reis!"

Corroborando o humor desigual citado por Cascudo, Juvenal Lamartine, pai de Oswaldo, conta que quando vê Euclides pela primeira vez, numa barca, navegando pela baía da Guanabara, permanece "magnetizado pela palavra daquele brasileiro, magro, de olhos vivíssimos e tipo de caboclo". Dias antes tinha terminado de ler *Os sertões*, que toca fundo seu coração de sertanejo. A convivência entre os dois não foi pouca. Juvenal assiste a prova oral de Euclides para o concurso do Colégio Pedro II (é o 13o inscrito, o que Euclides considera de mau augúrio) e sua posse na Academia Brasileira de Letras; assistem, também juntos, a um filme de Charles Chaplin, para espairecer, porque o escritor-engenheiro estava "com o cérebro em cinzas" na tentativa de resolver um problema para o Barão do Rio Branco; almoçam algumas vezes, uma delas com Sílvio Romero; e, por fim, poucos dias antes da trágica morte, o encontra numa livraria carioca:

"[...] combinamos uma viagem sua ao Rio Grande do Norte. Euclides me disse que desejava completar o seu conhecimento do Brasil, visitando o interior de um dos estados mais flagelados pelas secas. Tinha desejo sobretudo de conhecer o Seridó,

sobre o qual falamos várias vezes. Visitara o interior da Bahia, durante a Campanha de Canudos; mas foi numa época anormal de agitação que não lhe permitiu um estudo demorado e completo da região das secas do nordeste, das atividades do sertanejo, como se comportava nos anos normais e nos de falta de chuvas, suas relações de família e sociais e tudo o mais que lhe permitisse um conhecimento da terra e da gente do sertão do nordeste."

Enfim, tudo aquilo que Oswaldo, anos depois, viria a fazer, por conta do convívio com velhos sertanejos e com o pai, em conversas de rede a rede, armadas no alpendre após o dia de trabalho e a ceia de coalhada. E depois, longe-tão perto dos sertões:

"Nós arrebanhamos palavras das bocas dos vaqueiros... E não havendo pelas ribeiras de cimento-armado da Cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro onde as campear, tivemos de farejar, rastejar e caçar cada uma delas, perdidas na memória perdida do sertão de nunca-mais, no falar alheio e nos papéis dos outros.

NOTA: nas páginas anteriores, misturei os inícios d'*Os sertões* e d'*Os açudes dos sertões do Seridó*. Se são inconfundíveis isoladamente, juntos os estilos euclidiano e oswaldiano se amalgamam feito-nascidos um do outro-um pro outro. Euclides é já um cânone internacional. A Oswaldo falta uma difusão maior, o que essa revista do Tribunal de Contas mui apropriadamente o faz.

MÁRIO IVO CAVALCANTI

Jornalista



Foto: arquivo pessoal

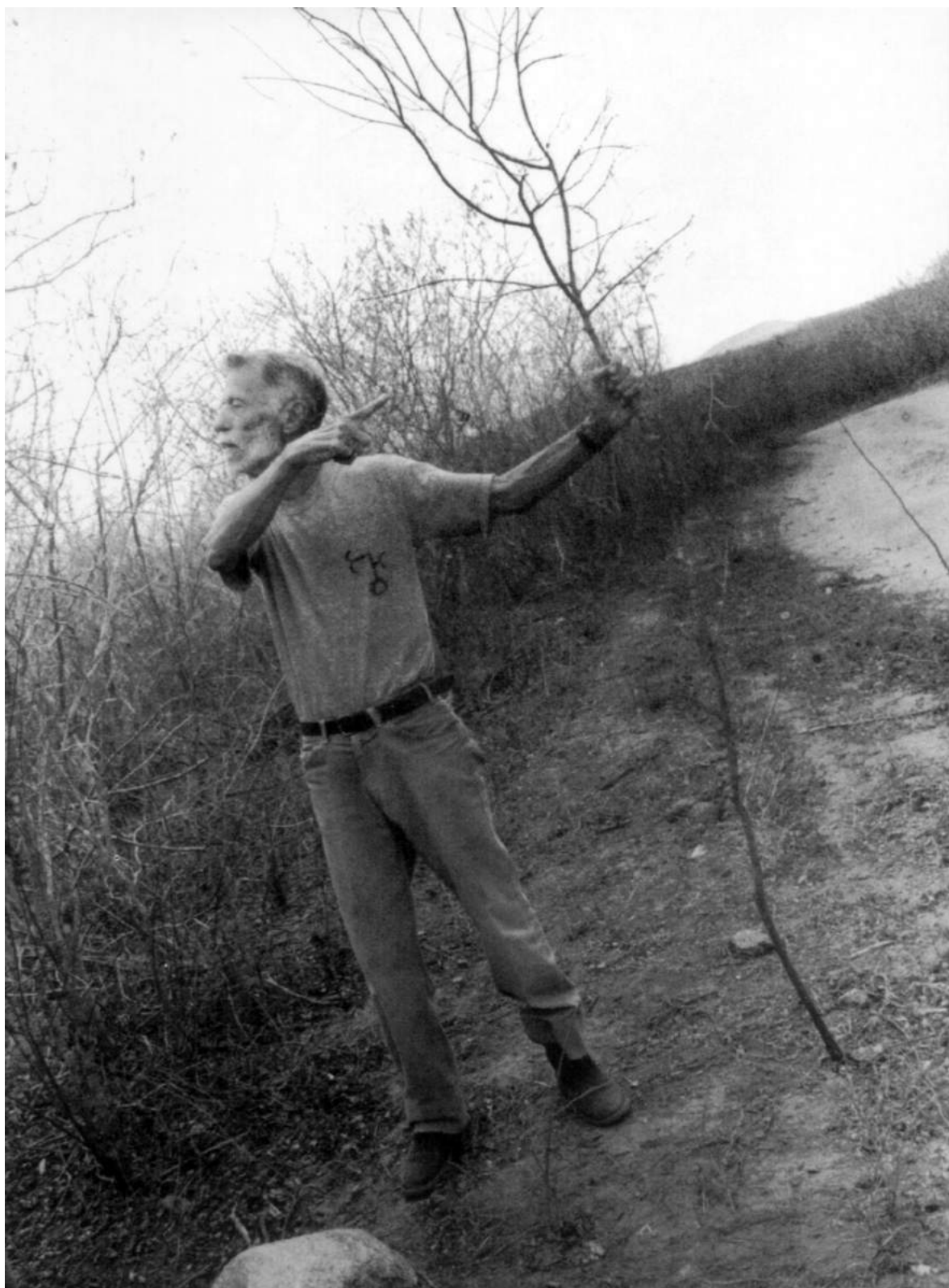


Foto: Candinha Bezerra

Oswaldo levou para os livros um pouco do seu sertão

O OSWALDO LAMARTINE QUE CONHECI

Conheci Oswaldo Lamartine pessoalmente em 97, na noite de lançamento da segunda edição do Dicionário do Criatório, no Teatro Alberto Maranhão.

Quando cheguei com grande parte dos meus livros, para pegar uma dedicatória, ele falou um pouco assustado: "menino, onde você conseguiu tudo isso?". Quando falei que tinha um sebo, ele me encarou com um olhar de passarinho e foi assinando lentamente todos os livros.

Dias depois, tava Oswaldo Lamartine revirando o Sebo Vermelho, dando dicas de leitura, comprando os clássicos da literatura nordestina: Graciliano Ramos, José Lins, Raquel de Queiroz, Gustavo Barroso, José Américo, etc, carimbando todos eles com o ferro da família Lamartine, me intimando para deixar na biblioteca da Escola Municipal Juvenal Lamartine de Faria.

Outra vez, comprou a coleção Tesouro da Juventude e presentou Natércia Campos, sua namorada cearense.

Quando lançava um novo livro, separava 167 exemplares para deixar na Fundação José Augusto, como doação para todas as bibliotecas do RN.

Nossa amizade foi se estreitando no dia a dia, a ponto de Oswaldo decretar a terça-feira, das 14 às 15h o dia de nosso encontro. Quando faltei a primeira vez ele ficou bravo, disse que homem sem palavra não era homem, que seu pai tinha morrido cego, mas morreu sendo um homem de palavra.

Quando se preparava para fazer a cirurgia na cabeça, se despediu com essas palavras: amigo velho, chegou a minha hora; eu tô velho, ocupando o lugar dos outros".

Certa vez, na noite de lançamento de Apontamentos Sobre a Faça de Ponta, escreveu como dedicatória para Ana Maria Ubarana: Ana Maria, cuidado para não se certar".

Em 2005 ganhou o Prêmio Peti, do Diário de Natal, pelo conjunto da obra.

Três dias antes, quando falei que ele tinha ganhado uma coisa boa, ele respondeu que não queria, que desse a Kat Pery, que a única coisa boa que ele queria naquele momento era tesão. Não foi a solenidade. Pery que recebeu em seu nome.

Perguntei a um médico amigo onde ficava o local exato do coração. Dois dias antes do disparo fatal, falou a sua fonoaudióloga: "se acontecer qualquer coisa comigo, não esqueça de avisar ao meu amigo Abimael".

Quando ouvi essas palavras, fui consolar meu pranto distante do corpo presente, à sombra da imensidão do baobá da São João, ciente da eternidade da obra de Oswaldo Lamartine de Faria.

ABIMAEEL SILVA

Sebista e Editor



Foto: Maria Gabrielle

OSWALDO

UM HOMEM DE FÉ

por Padre João Medeiros Filho

Poder-se-ia colocar nos lábios de Oswaldo Lamartine de Faria a expressão latina do poeta Horácio: *Exegimonumentum aere perennius* (Ode III). O que escreveu, disse e plantou o torna perene e sempre atual. Hoje, muitos abordam o etnógrafo, o sertanista, o pesquisador, o apontador de nossos costumes e tradições. Vários discorreram sobre ele em artigos, dissertações e teses acadêmicas. Poucos, no entanto, escreveram sobre o homem de fé, devoto de Maria Santíssima, orante silencioso e oculto, prosador com Jesus e a Compadecida, no estilo ariano, não o da raça, nem do signo zodiacal ou da corrente teológica, e sim do escritor paraibano, de quem fora amigo, desde a tenra infância.

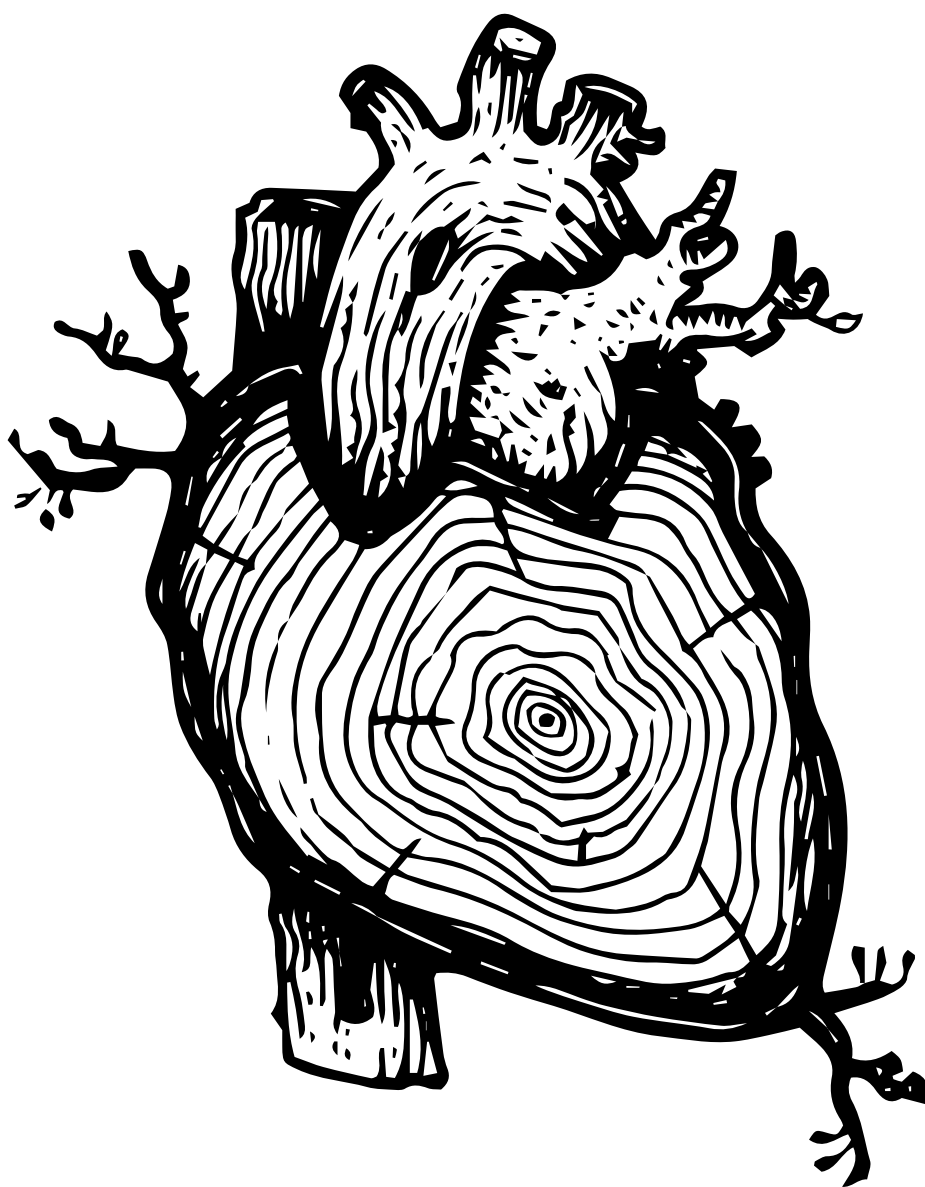
Na década de oitenta, no Rio de Janeiro, nossos caminhos se cruzaram. Aquele senhor, atormentado com a morte da filha, desabafou: Seu vigário, preciso de uma missa para a minha filha que renunciou à vida. Alguns colegas seus não aceitam celebrar. Mas, acredito que Deus é o senhor da diversidade e o pai da liberdade. Com estas palavras nasceu uma forte amizade, que nos fazia conversar pessoalmente ou por telefone, durante mais de vinte anos, quase diariamente, sobre literatura, o sertão, a vida e, sobretudo, Deus. O que me dissera Oswaldo naquele momento fez-me lembrar o antropólogo Teilhard de Chardin: A essência do catolicismo é encontrar Deus em todas as diferenças.

À medida que nossa amizade se aprofundava, percebia em Lamartine a sede de Deus, a fome do Infinito e a nostalgia do Sagrado. E senti fortemente esta marca de sua personalidade, quando me convidou para ser seu parceiro no livro “Seridó – Século XIX, fazendas & livros”. Dissera-me, de forma peremptória: Quero que nesse trabalho se fale também da busca de Deus e das coisas do céu, e você se fez padre para isso.

Tal qual Simone Weil, meu saudoso amigo, vivia na Attente de Dieu (na espreita de Deus), inquieto à espera da graça, da qual sentia necessidade para se aconchegar no colo da paz.

Oswaldo era para mim como Santo Agostinho, na inquietação mística, na contemplação divina do belo da natureza, na ânsia pela liberdade interior. Liberdade essa, plena de sentido e devotamento, que o levou a convencer monsenhor Expedito Sobral de Medeiros, de quem era confidente, a soltar todos os passarinhos de seu viveiro, argumentando que Deus criou tudo para o prazer da liberdade. Não suportava gaiolas, sobretudo aquelas das religiões que pretendem aprisionar Deus. Não, de modo algum, Seu vigário, ninguém encurrala Deus, afirmou Paulo Balá, seu primo, amigo e sucessor na Academia Norte-rio-grandense de Letras – ANRL.

Oswaldo era um místico. Para ele, a religião é a grande poesia do ser e do viver. Deus faz-se presente no grande templo da natureza e no coração humano. Não há limites para a prece e para o amor. Assim pensava meu ilustre amigo. Deus é invisível. Aliás, Exupéry proclama em *O Pequeno Príncipe* que o Essencial é invisível aos olhos. Se Deus é o autor da discrição, do mesmo modo devem ser seus filhos. Compreendi os gestos de Lamartine, enquanto esperava o sacristão da Igreja Nossa Senhora Mãe dos Homens (no Rio de Janeiro) fechar as portas do templo, pois queria ficar a sós, de joelhos, mãos postas, ouvindo o grande silêncio de Deus. Assim era a sua oração. Como Cura d’Ars ficava calado diante do sacrário. Não repetia palavras, pois tinha consciência de que Deus conhece o nosso íntimo. Ele é um Pai-Mãe, fonte de mansidão e doçura, encanto da alma, origem de toda paz e felicidade.



Reservado, isolado até, o ilustre escritor tornou-se também pesquisador da misericórdia divina e da Virgem Mãe. Incentivava-me a escrever sobre Maria Santíssima, o mais belo sorriso divino, como assim a denominava. Devoto do escapulário de Nossa Senhora do Carmo, pedia-me sempre mais um, pois mesmo infiel e pecador, cairei um dia em seus braços de Mãe.

Sua liturgia voltava-se para o amor à natureza e às flores que encontramos em toda parte. Mas, o que tem a ver religião com flores? Muito, pois a religiosidade é também flor e poesia. E o cristianismo é exatamente o poema divino, declamado ao longo dos séculos em versos de amor, de vida e de paz. As flores são expressão de ternura. E o que é a mística senão o sentir e inundar-se desse afeto divino? Assim era a religião sentida e vivida por Oswald, redescobrimo diariamente o que expressou Heidegger: O Infinito se esconde no finito. Sim, Ele habita na mortalidade da vida e isso nos faz religiosos. O cristão extasia-se com os encantos do Infinito, lembrando os versos: Vou embora, vou morar no infinito e virar constelação. A vida passou e veio a moça caetana levar Oswald Lamartine de Faria.

Sedento do Eterno, na incansável busca da paz, na saudade incontida daquilo que não se pode encontrar sobre a face da terra, quis abreviar a trajetória de sua existência – para ele dolorosa e demorada

demais (quase nove décadas) – pois queria encontrar a Virgem Maria e contemplar o seu sorriso divino. Assim entendi o seu gesto extremo.

Oswald, no seu amor profundo à terra, sobretudo ao solo de sua alma, procurava explorar as regiões profundas do seu ser, afastando a poeira das convenções e futilidades dos caminhos, para pensar as coisas divinas. Na sua religião não havia muito lugar para os ritos, pois encobrem o Mistério que sacia o coração do homem. O escritor regionalista, de frases curtas e precisas, palavras exatas e densas, não se sentia bem diante de arremedos do Sagrado e de discursos vazios sobre o Divino. Não tolerava os desvios. Era impaciente com o tempo, porque ele é o retardo do Eterno. O Príncipe do Sertão, segundo a expressão inspirada e cunhada por Vicente Serejo, seu dileto amigo, sentia desconforto com o mundo, para ele um cemitério da alegria e o templo da nostalgia indelével e indefinível da felicidade perdida. A face pensativa, o semblante por vezes sisudo e certa tristeza estampada no rosto de Lamartine retratavam muito bem o que escreveu William Blake: E [havia] lápides frias espalhadas, sacerdotes em vestes roxas as vigiavam e com o hissope os risos e as alegrias espantavam. E isso o tornava descontente do viver.



Mas, indubitavelmente Oswaldo era um homem de fê, liberto das formas e teorias teológicas, das regras litúrgicas, do cerco dos templos e igrejas. Seu coração era o santuário, onde rezava e chorava, suplicava e agradecia silente a harmonia da natureza, como o Evangelho de Deus, a bela epifania do Sagrado. Era, na essência, um filósofo que descobriu outras maneiras de revelação divina. Nos traços dos filhos, encontro o rosto do Pai, assim pensava.

O habitante do Acauã, o Príncipe do Sertão faz ecoar em nossa memória o que escreveu o teólogo e pedagogo Rubem Alves: Quem pensa e fala demais em Deus, é porque não o está respirando. A fala repetida indica ausência. Pensamento semelhante encontra-se em Alberto Caieiro, quando assim exclama: Pensar em Deus é desobedecer a Deus. Porque Deus não quis que o conhecêssemos, por isso se não nos mostrou. Na verdade, quem tem Deus dentro de si, não precisa estar falando dele. Os outros perceberão a sua presença.

Como o sertanejo é o homem da esperança e esta é uma virtude teologal, Oswaldo vivia essa característica e dinâmica. Como pessoa sensível e ouvinte da voz da natureza, declamava o profeta Isaías (passagem que sabia de cor): Que o deserto e a

terra sedenta se alegrem, que os cerrados se regozijem, se transformem em flores e se cubram de lírios (Is 35, 1-7). Encantava-se ainda com outro versículo do mesmo autor: E as espadas serão transformadas em arado e as lanças em tesouras de podar (Is2, 2-3). Em verdade, o poeta-profeta estava inebriado da esperança e quem dela se embriaga, plenifica-se de Deus. E dizia meu amigo num tom de desabafo: Ah! se os que determinam e fazem os assentamentos pensassem e agissem assim.

Para Oswaldo, Deus é liberdade. Sentia-se um prisioneiro na vida terrena. Acredito que na eternidade desfrutava da beleza que não viu, do amor pleno que não encontrou, da paz que aqui não conquistou. E do céu confirmará que a reverência pela vida é a forma mais alta de oração. Hoje, haveria de nos dizer que Deus é um pássaro encantado e invisível, no entanto, ouve-se o seu canto!

Lamartine foi um homem de profunda oração. Reza-se primeiramente contemplando a beleza das criaturas, pois ela é sem dúvida a sombra de Deus! Meu amigo foi um fiel da liturgia do silêncio, um cristão de poucas palavras, mas de grandes e fecundos gestos, adorador de Deus muito presente no altar de suas terras ou de seus livros, no ostensório do seu coração!

PADRE JOÃO MEDEIROS FILHO

Sacerdote católico, natural de Jucurutu (RN). Mestre e doutor em Teologia e Comunicação. Membro da Academia Norte-rio-grandense de Letras, da Academia Mossoroense de Letras, do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte, do Conselho Estadual de Educação. Professor aposentado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.



Foto: Maria Gabrielle



O DOTÔ DO SERTÃO

Última entrevista de Oswaldo Lamartine, concedida ao então jovem repórter do Diário de Natal, Sérgio Vilar, em 2006.

Essa página bem poderia estar empoeirada ou melada de um barro molhado que moldou a personalidade de um sertanejo nato. Numa hipótese mais utópica, essa página poderia voar solta e perdida entre os chãos arenosos do Seridó potiguar; lá para as bandas de Serra Negra do Norte, onde nasceu um doutor com diploma de sertão, chamado Oswaldo Lamartine. Próximo de seus 87 anos, Oswaldo Lamartine é maior que qualquer livro: é o retrato vivo de tradições perdidas; de costumes esvaídos, alterados. A recomendação inicial dada ao repórter era visitar o “dotô” para que comentasse a 3ª edição do livro de seu pai, Juvenal Lamartine de Faria: *Velhos Costumes do Meu Sertão*, edição especial da Editora Sebo Vermelho. Mas a visita ficaria diminuída, por mais grandiosa que seja a obra. Dessa forma, o repórter tentou extrair do entrevistado algo mais que teoria e conhecimentos; algo ainda permanente de sua memória, sentimentos presentes. O prefácio do livro, escrito pelo jornalista Woden Madruga ou a apresentação do próprio Oswaldo falam por si só.

A visita é feita de surpresa, numa quarta-feira à tarde, no flat onde mora só há oito meses, em Petrópolis. Iniciava-se o segundo tempo do jogo de futebol da seleção brasileira contra a Noruega. A enfermeira que o acompanha diariamente, durante as manhãs e tardes aponta o quarto onde está o escritor. Nem bem aponta, Oswaldo grita um “pode entrar” contido. É que há três anos foi operado e hoje sofre dificuldades de deglutição e de fala. Os pigarros são constantes. O escritor vestia

roupas leves. Após um aperto de mão firme que contraria o aparente corpo magro e debilitado em função da doença, ele se desculpa por receber o repórter daquela maneira: “um lixo hospitalar”. Parece contrariado pela impossibilidade de proporcionar a recepção característica dos sertanejos.

De início pareceu concentrado no jogo. Aos poucos mergulhou em recordações novas e momentos do tempo-hoje. A edição mais nova do livro de seu pai estava num criado-mudo. Na cama de casal, os óculos por cima de uma revista *Veja*. Antes de começar as perguntas, o repórter pergunta se gostou da entrevista feita com ele pelo jornalista Tácito Costa, no final de 2005, quando ainda morava em Candelária, na casa do filho. A resposta já denotava uma humildade que se veria ao longo desta entrevista, que durou 30 minutos: “Os defeitos são meus, não são do repórter, não”. Em papo informal de despedida, confessou: “Rapaz, só estou esperando a morte, que não chega; a caetana”. Mas a lucidez do escritor impressiona. A memória continua tinindo.

A entrevista foi pouco editada. A intenção é retratar de forma mais real as palavras do escritor, os intervalos, as pausas, as reações, como a de contrariedade do horário. Ao final da entrevista, quando se aproximava o fim do jogo, o repórter pede um autógrafo. Ele perguntou o nome. Olha para a televisão e pergunta quem jogava contra o Brasil. E continuou o autógrafo, mesmo sem os óculos, postados ao lado da cama:

“Ao Sérgio

Que veio me ver no decorrer do
jogo Brasil x Noruega VIII/06”

ENTREVISTA

Sergio Vilar – O livro é uma reunião de artigos escritos pelo seu pai, em 1954...

Oswaldo Lamartine – Justo. É uma terceira edição que... Eu não entendo essa linguagem eletrônica... Escaneada da segunda.

O senhor gostou da roupagem dessa terceira edição?

Eu implico. Eu sou rabugento (pigarreia)... Isso foi um médico que me operou. Fiquei com dificuldade de deglutição. Mas voltando ao livro. Em Natal há um grande defeito... No Rio Grande do Norte. Não é só em Natal que a gente progride como rabo de cavalo: pra baixo. Antigamente se fazia livro costurado. Agora não se faz mais. É colado. Se essa cola presta ou não presta, não sei. Não sei se esse clima nosso se coaduna com a cola. Eu sei que daqui a uns anos pego o livro e, quando abro, parece um baralho novo: sai página pra todo lado.

Quanto à capa e contra-cap, o senhor gostou das ilustrações?

Isso aqui são bicos-de-pena de Percy Lau. O maior bico-de-pena da América do Sul. Ele trabalhava para o Conselho Nacional de Geografia. Fez uma série de desenhos para ilustrar obras do Ministério da Cultura, chamado Documentário da Vida Rural Brasileira (passa a olhar mais atento ao jogo de futebol).

O senhor gosta de acompanhar jogos de futebol?

Gosto.

Doutor Oswaldo...

Não me chame de doutor; num me bote apelido, não.

Desculpe. Logo no primeiro artigo do livro, seu pai escreve que as transformações sociais e econômicas que se vão processando no Brasil estão modificando os costumes e alterando hábitos sertanejos que pareciam sólidos. Essa

observação foi descrita em 1954. Ainda existe sertão hoje?

O mundo todo está em permanente modificação, não é? E agora, então, depois da eletrônica, acabou-se tudo. O sertão hoje não existe mais. Teve um sertanejo que me veio aqui nestes dias e disse que foi numa feira em São João do Sabugi (no Seridó, a 250km de Natal) e não tinha nenhum animal. Nem burro, nem cavalo, nem cela na feira. Só tinha bicicleta e moto. Antigamente o sertanejo ia pra feira montado em seus animais.

Esse livro já é então um retrato de um cenário que inexistiu.

(pigarreia). Num liga não. Eu sou nojento mesmo. Isso foi uma série de artigos que meu pai fez, evocativos do sertão do tempo dele.

E o que há deste sertão descrito no livro, hoje?

(o celular dele toca) – O que “djabo” é isso?, pergunta à enfermeira que chega para entregar-lhe o aparelho. (A enfermeira lembra que é seu celular. Ele atende. Sua primeira frase é: “Tou meio boro-cochô”. Reclama depois da inconveniência da ligação no meio do jogo).

Você me perguntava se ainda existe alguma coisa sobre o sertão que ele pintou. Naturalmente que existe, mas descaracterizado (longa pausa). Agora mesmo estão fazendo uma cavalgada em Serra Negra do Norte. Me informaram que os animais vão todos com ferradura. Você é sertanejo? – Não, da capital, responde o repórter. O sertanejo legítimo, nessa época, se você mostrasse uma ferradura, ele não sabia o que era

(sua fonoaudióloga chega. Ele brinca que não quer negócio com ela. São muito amigos. Ela afirma que veio só dar uma satisfação. Ele pergunta se ela pode enviar uma carta para ele no correio. Ela afirma que sim e avisa que no dia seguinte trará os jornais do dia)...

Acontece que nossos animais, que foram introduzidos aqui na época do império, vieram da Península Ibérica, que recebeu sangue mourisco, por causa

"O sertão hoje não existe mais."

"Ninguém pode segurar a rédea do progresso, mas é preservar... Preservar nossas tradições. "

da permanência do árabe. E esses animais chegaram aqui na época do ciclo do açúcar. Então foram tangidos para o interior. E os que não tiveram condições de sobreviver, morreram. Portanto, os cascos dos equídeos eram de uma dureza excepcional, porque eles pisavam naquelas pedras do Seridó o tempo todo. Isso que na natureza levou séculos fazendo, essa rapaziada nova, desinformada e com dinheiro, está estragando. Introduziram um tal de quarto de milha, que aquilo é um cavalo excepcional, mas para 400 metros. O nome está dizendo. O americano selecionou aquilo para 400 metros; um animal de enorme destreza para isso. Só que um bicho desse lá (no Seridó), como nossos bichinho, eram solto, cabou-se tudo.

Não há como frear o progresso. Isso é fato. Mas o senhor acha que as tradições e costumes sertanejos estão em processo acelerado de perda de identidade?

Ninguém pode segurar a rédea do progresso, mas é preservar... (pigarreia, e repete: Desculpe, eu sei que sou nojento, mas é culpa do médico). Preservar nossas tradições. O gaúcho continua chupando chimarrão e fazendo aquelas festas tradicionais dele. Aqui se vai numa vaquejada hoje, o cavalo é quarto de milha, o vaqueiro usa chapéu de cowboy, bota de cowboy, cinturão de cowboy e toma uísque em vez de cachaça. E derruba (o boi) num colchão de terra que é pra não se machucar. Chamam isso de vaquejada. De vaquejada não tem nem o nome. Devia ser proibido. A vaquejada é uma sobrevivência, porque antigamente não existia o arame farpado. Minha propriedade e a sua (hipótese) eram uma divisa. Meu gado se misturava com o seu. Durante uma época do ano, os vaqueiros juntavam o gado para identificar e ferrar. Essa aqui é de tanto, esse outro é de tanto. No fim daquela apartação, os proprietários proporcionavam ao vaqueiro, a vaquejada. Você vai ao sertão hoje e vê nome inglês em tudo quanto é canto. Por isso que Ariano Suassuna está pipocando. Com razão.

Essa interação do progresso com a preservação das tradições formaria qual cenário no sertão? Ou melhor: qual o cenário ideal para o sertão hoje?

Sertão não existe mais. Não tem um fazendeiro morando em casa de fazenda. Só aparece no interior como turista da seca. Cabou-se.

O senhor deve ter visto seu pai escrevendo muito destes artigos selecionados no livro. Como era a rotina de escritor de Juvenal Lamartine? O senhor se recorda de sua expressão ao falar dos costumes sertanejos?

Ele escrevia mal porque cegou nos últimos anos de vida. E não tinha o hábito de ditar. Ditar é um hábito. Então, saiu muito truncado esses artigos, porque ele não tinha como fazer consulta bibliográfica.

Imagino que ele guardasse o sertão dentro de si.

Ele cego ainda ia pra propriedade e de madrugada montava a cavalo. Seguindo um cavaleiro-guia, percorria a propriedade toda.

O senhor conhece o sertão como poucos. Qual a influência do seu pai no seu sertão, nos seus escritos ou mesmo na sua vida?

Fui impregnado disso porque o acompanhei em certo período da cegueira, quando os amigos que vinham visitá-lo eram gente da geração dele, em conversas de velho, evocativa. Então, escutava muito o sertão sendo revisitado... (gol do Brasil. Ele pergunta se foi do Brasil. E mira o olhar na espera do replay. Depois, brinca, num certo tom de verdade: "Isso não é hora de fazer entrevista não, viu?", e esboça discreto sorriso).

Das lembranças que o senhor tem de seu pai, quais estão mais presentes neste livro?

As lembranças são a de um amigo. Se foi e me deixou uma orfandade.

O senhor deve ter lido as obras de Euclides da Cunha (O Sertão), Graciliano Ramos (Grande Sertão: Veredas) e Gilberto Freyre (Casa-Grande & Senzala). Qual a avaliação que o senhor faz destes livros que viraram clássicos?

Li esses troço todo. “Casa-Grande” é o ciclo do açúcar, diferente de “Grande Sertão” (pigarreia e já mostra alguma respiração ofegante). Ambos são clássicos dentro do que se propõe. Um no sertão, o outro no litoral.

Quando se falou de sertão, como em Grande Sertão e O Sertão, o senhor achou que foi descrito com precisão, obedecendo as peculiaridades sertanejas?

Sim, poeticamente. Muito bem trabalhada a palavra. Não foram escritos de oitiva não. Quem sou eu pra dizer não, rapaz?

Qual a comparação que o senhor faz destes livros com a sua obra?

Com a minha? Não se pode comparar essas coisas. Arranje outra pergunta.

O senhor foi elogiado desde muito por Gilberto Freyre e José Lins do Rego.

Generosidade desse povo. (Num artigo para a revista O Cruzeiro, edição de 9 de outubro de 1948, Gilberto Freyre cita Oswald como uma revelação de estilo na etnografia brasileira. Em outra passagem diz que, ao lado de Câmara Cascudo, Oswald se tornou mestre em assuntos nordestinos. José Lins, no mesmo ano, registra: “... muito teria que aprender com o jovem ensaísta riograndense do norte”).

Aqui no Estado, pelo menos ninguém tem um volume de obras sobre o sertão como o senhor. Cascudo escreveu sobre aspectos mais subjetivos.

Apenas escrevi umas besteiras que os outros não se lembraram de escrever. Foi só isso. (a expressão se fecha um pouco).

O senhor morou 38 anos no Rio de Janeiro. Vive há algum tempo na capital. Ainda sente falta do sertão?

Depois do Rio (de Janeiro) voltei pro meu sertão. Hoje estou um aleijado em cima de uma cama. Sinto falta, sim... sinto.

O sertão ainda permanece com o senhor?

Entenda uma coisa: aquilo que ocorre na adolescência, como o barro molhado que lhe molda, esse não desaparece nunca. Fica impregnado. A adolescência é diferente de outras fases da vida. Ela molda a personalidade. (mostra reais sinais de cansaço).

Para fechar. Sei que a pergunta é complexa. Mas o que é o sertão para o senhor?

Ô meu filho... (longa pausa). É um mundo que se foi.

SÉRGIO VILAR

Jornalista



Foto: arquivo pessoal

"Apenas escrevi umas besteiras que os outros não se lembraram de escrever. Foi só isso."



Artigos Técnicos



KELSEN, TOMÁS DE AQUINO E LIMA VAZ. O DIREITO EM PERSPECTIVA DA JUSTIÇA: O SONHO DOS ACORDADOS

KELSEN, TOMÁS DE AQUINO AND LIMA VAZ. LAW IN PERSPECTIVE OF JUSTICE: THE DREAM OF WHO IS AWAKE

RESUMO: I. O positivismo jurídico segundo Hans Kelsen II. O Direito conforme Tomás de Aquino em confronto teórico com o purismo de Kelsen. III. Reflexões sobre ética e relativismo moral no pensar de Lima Vaz.

ABSTRACT: I. Legal positivism according to Hans Kelsen II. The Law according to Tomás de Aquino in theoretical confrontation with the purism of Kelsen. III. Reflections on ethics and moral relativism and the thought of Lima Vaz.

Introdução

O positivismo jurídico inquieta cientificamente. Favorável ou contrariamente, desafia o debate acadêmico. A proposta da corrente pesquisada consiste em tratar do tema de modo interdisciplinar à luz da doutrina de Kelsen, Tomás de Aquino e Lima Vaz.

O conhecimento científico é refutável por natureza. Por seu turno, os conhecimentos teológicos estão compreendidos no campo da dogmática, cuja característica preponderante é a irrefutabilidade. Há pontos de tangenciação entre ambos? Eis a questão orientadora do estudo.

Aparentemente, ocorre disjunção entre teologia e conhecimento dialético-científico. Não obstante, sendo Deus o limite último de todas as coisas (na tentativa de melhor compreensão do universo), admite-se intersecção entre Teologia e Ciência (pressuposto científico).

A Teologia da Libertação é dialética. A Teoria da Relatividade de Einstein refutou o suposto paralelismo entre a física e a metafísica. A partir de Karl Popper, extrai-se que a Ciência só teria condições de afirmar o que não é. Hoje, noticia-se revisão da Teoria do *Big Bang*. Logo, parece extremamente questionável afirmar a inexistência de pontos de contato entre conhecimentos teológicos e científicos.

Em termos gerais, a pesquisa almeja trazer reflexões concernentes à compreensão do Direito (espécie do gênero ética) na ótica de Tomás de Aquino e sua relevância para uma visão mais abrangente da Ciência Jurídica, a partir do paralelismo com o positivismo kelseniano. Ato contínuo, tecer-se-ão considerações sobre ética e relativismo moral.

Objetivos específicos: 1º) discorrer sobre o positivismo jurídico segundo Hans Kelsen; 2º) trazer reflexões concernentes ao Direito no ver e sentir de Tomás de Aquino e promover confronto teórico com o purismo kelseniano; 3º) inserir, no debate, o pensar ético e o relativismo moral propostos por Lima Vaz.



PROF. DR. PE. MOÉSIO
PEREIRA DE SOUZA

Professor da Faculdade Católica de Fortaleza



ANA PAULA DE
OLIVEIRA GOMES, MS.

Conselheira Substituta do Tribunal de Contas
do Rio Grande do Norte

A experiência ética (cujas espécies são o direito e a moral) remonta ao movimento socrático. A reflexão ética é organizada como ciência do bem, o que é capitaneado por Platão e, posteriormente, por Aristóteles. A ética do bem foi sistematizada em duas direções: o bem como medida e o bem como fim. A crise axiológica por que passa a sociedade brasileira contemporânea mais que justifica o estudo.

A metodologia utilizada será do tipo bibliográfica. Serão realizadas consultas a doutrinas, ensaios científicos, sítios institucionais, revistas especializadas, jornais e outras fontes ou materiais disponíveis. Quanto à natureza, é aplicada (finalidade prática). No que concerne à abordagem do problema, qualitativa. Quanto aos objetivos, situa-se como descritiva e exploratória.

Sem qualquer pretensão de exaurir o conteúdo, espera-se que o trabalho estimule a discussão acadêmica e incentive a continuidade de pesquisas, o que se mostra imprescindível ao aprimoramento científico.

I. O positivismo jurídico segundo Hans Kelsen

A seção corresponde ao primeiro objetivo específico do ensaio. Visa a discorrer sobre o positivismo jurídico kelseniano. Sem dúvida, Kelsen teve o mérito de envidar esforços em prol do cientificismo jurídico.

Nasceu no século XIX, em Praga. Sua intensa produção acadêmica transcorreu por mais de sessenta (60) anos. Faleceu em 1973 nos Estados Unidos. Escreveu centenas de títulos. Trata-se de renomado teórico da Ciência do Direito. Muito agregou conhecimento à Ciência do Direito.

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

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

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

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

Kelsen expôs o ponto central de sua concepção (premissa metodológica): a Ciência do Direito haveria de concentrar atenção na descoberta do objeto. Estruturou-se no dualismo kantiano do ser e do dever-ser — categorias científicas e filosóficas.

Para Kelsen, a norma seria ato volitivo da autoridade e abrangeria qualquer conteúdo (a depender da valoração da autoridade). O Direito tornaria lícita ou ilícita determinada conduta. A ordem social (ou ordem normativa) não poderia ser desprovida de sanções. Subconjuntos da ordem social seriam o Direito (sanções institucionalizadas) e a moral (sanções sociais não institucionalizadas).

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

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

Diferentemente de Miguel Reale, Kelsen não foi tridimensionalista. Sua preocupação científica foi com a estrutura lógica da norma. Direitos subjetivos seriam meros reflexos da norma (inexistiriam direitos subjetivos inatos). A vigência da norma jurídica guardaria imediata relação com a existência no tempo e no espaço. Sua eficácia se relacionaria à aplicação.

A segunda fase de Kelsen expressou o contato com o *common law* americano (primado do costume judicial). Abandonou a ideia de que a validade normativa dependeria apenas da existência e da fundamentação na norma hierarquicamente superior. A norma — não dotada de eficácia — acabaria por perder sua força cogente. Deixaria de ser válida. Portanto, foram abaladas as premissas do formalismo e pureza. A teoria kelseniana, na terceira fase, buscou produzir ajustes teóricos a propósito da dicotomia entre ser e dever-ser (*Sein e Sollen*).

Ora, a sentença (cuja raiz vem de sentir) não consistiria em dever-ser para ser? Partindo do pressuposto de que a norma expressa o dever-ser (modelo do direito), ao incidir sobre o fato, não seria coerente inferir que o dever-ser se transformou no ser?

A segregação real versus ideal e a dicotomia ser X dever-ser evidenciam a característica idealista da doutrina de Kelsen, pelo que se infere aproximação com o idealismo platônico. Paradoxalmente, sua teoria rejeitou o direito natural, cujo critério de medição é a justiça (justificativa: suposto idealismo e carência de experimentação do jusnaturalismo). Para Kelsen, o Direito não seria dever-ser axiológico, mas lógico. No positivismo jurídico, o critério de medição é a norma.

Esgotado o primeiro objetivo da pesquisa, na seção subsequente, são efetivadas reflexões concernentes ao Direito no ver e sentir de Tomás de Aquino, tudo com o propósito de promover confronto teórico com o purismo kelseniano.

II. O Direito conforme Tomás de Aquino em confronto teórico com o purismo de Kelsen

O presente tópico corresponde ao segundo objetivo específico do ensaio. Em sua principal obra — a *Suma Teológica* — Tomás de Aquino se debruçou sobre o estudo do Direito, associando-a à problemática da justiça (diversamente do purismo kelseniano que relacionou o fenômeno jurídico à norma posta).

Explicando melhor: Tomás de Aquino optou por tratar o problema jurídico não intimamente à lei, mas à justiça. Kelsen pensou direito e justiça como conjuntos disjuntos (pelo menos, em sua primeira fase científica). Não se trata de jogo de acerto ou erro, mas de olhares, sentimentos e vivências distintas.

Tomás afirmou a relação intrínseca entre Ética (Justiça) e Direito. Nesse ponto reside (propriamente) a originalidade de Tomás de Aquino em sua reflexão sobre o fenômeno jurídico. Compreende a lei de forma positiva, norteadora da moral dos atos humanos. Ressalte-se que São Tomás em muito inspirou as Constituições medievais — notadamente no tocante ao direito de resistência. Segundo Moraes (2015, p. 61):

Enquanto a Constituição dos antigos é destinada à legitimação, a Constituição dos medievais é dirigida à limitação dos poderes públicos reconhecidos na sociedade, sendo certo que nesse momento histórico está a origem de um Direito Público, com base contratualista e territorial [...].

Pode-se, então, deduzir que a separação das funções estatais (uma das vertentes lógicas do direito de resistência) foi pensada por São Tomás - nesse aspecto, influenciado por Aristóteles. A prática da justiça seria o regulador da dialética – necessária ao direito natural e ao direito positivo. A norma é o critério de medição do direito positivo. No direito natural, o critério de medição é a justiça. De fato, como criaturas de natureza social, os seres humanos precisam de leis que regulem (supostamente pacifiquem) suas relações.

Sendo o direito natural, por si só, insuficiente para prever todas as situações sociais, mister o recurso ao direito positivo a fim de obtenção de segurança jurídica na norma — como propôs Kelsen. Ao comentar a profunda reforma encampada por Kelsen, Vasconcelos (2003, p.12) evidenciou que ocorreu: “substituição da lógica aristotélica do ser pela lógica kantiana do dever ser”. Em Kant, a teoria kelseniana fundamentou a distinção entre os planos do ser e do dever-ser, afastando-se da metafísica.

O direito positivo poderia ser aplicado em “dessintonia” ao direito natural? Tomás de Aquino chegou a afirmar que o direito positivo necessitaria ser orientado segundo o ideal de justiça. Caso contrário, como controlar e impedir que leis arbitrárias viessem a beneficiar apenas pequeno número de favorecidos?

Seguindo Aristóteles, Tomás de Aquino partiu da compreensão de que o fim último da vida humana (do agir do ser) é a felicidade. Dessa forma, a lei teria como função ordenar em vista da felicidade. Esse pensamento guardou embriogenia em Platão. Segundo Costa (2011, p. 37) “Platão, a este respeito, escreveu que devemos sempre agir de forma a buscar o bem e o justo”. O mundo das ideias platônico é o paradigma: tudo que existe no plano físico, para Platão, consubstancia cópia imperfeita do que há no mundo das ideias.

Nesse movimento, é preciso lembrar o óbvio: a parte se ordena para o todo. Se se levar em conta que o indivíduo é um ser social, há que se ter cuidado para que a felicidade individual seja também ordenada e orientada para a felicidade comum, isto é, o bem particular somente pode ser lei se vem ordenado para o bem comum.

Para Tomás, a lei seria fruto da razão, ou melhor, da reta razão. Conforme Verdú (2004, p. 1): “Com São Tomás de Aquino, as definições da lei eterna e da lei positiva medievais deram ênfase à razão [...]”. A vontade humana, por si mesma, seria cega. Caberia à razão ordenar, regular a vontade de modo que se possam escolher os fins adequados e os meios viabilizadores de o ser atingir o fim ordenado pela razão.

Por isso que a lei necessitaria ser imperativa, justamente por ser obra da razão prática. Fora desse ordenamento, ou seja, não sendo fruto da reta razão, não seria propriamente lei, mas uma iniquidade.

Levando em conta que a razão prática tem como objeto os atos humanos, que são contingentes e limitados, as leis humanas — que dela derivam — não podem ter o atributo da infalibilidade. Fiel a Aristóteles, que afirmara ser a virtude do súdito obedecer ao governante, Tomás deduziu que seria função do governante tornar os súditos virtuosos por meio das leis.

Aqui, percebe-se abismo entre as compreensões de Kelsen e Tomás de Aquino. De um lado, a neutralidade da lei requerida pelo primeiro; do outro, a necessária ligação com a reta razão. Explicando: para o modelo kelseniano, a norma é criada por ato volitivo da autoridade. Sua validade é obtida a partir do exame da relação entre normas

inferiores e superiores. Inexiste valoração do Direito. Há neutralidade. Toda ordem jurídica positiva é detentora de validade independentemente do conteúdo.

No modelo proposto por Kelsen (Teoria Pura do Direito), o fundamento de validade constitucional é a autoridade, que determina o conteúdo da Constituição. Esta, por seu turno, obtém o fundamento de validade na norma fundamental hipotética.

Segundo Kelsen (2006, p.1): “a norma fundamental, que constitui o fundamento de validade destas normas, nem sequer é estatuída através de um ato de vontade, mas é pressuposta pelo pensamento jurídico”. Nessa perspectiva, Direito injusto seria igualmente válido (a justiça nada teria a ver com requisito de validade da norma jurídica).

Para Demo (2000, p.40-41): “Expurgar da ciência os valores não é, ao contrário do que se supõe por vezes, ser objetivo, mas deturpar o sujeito e por vezes a realidade (pelo menos a social), neutralizando relações que gostaríamos de ver excluídas”. Para o conjunto da obra de São Tomás de Aquino, a função legislativa teria a missão de formar cidadãos virtuosos, educando-os na aquisição de bons hábitos.

Se se quer uma cidade justa, não se pode ignorar o papel dos representantes estatais (e do Estado, consequentemente) na formação dos sujeitos na vivência das virtudes (da justiça sobretudo). Essas inquietações remontam a Sêneca. Na tradução proposta por Rebello e Vranas (2010, p. 27):

[...] é importante saber qual o propósito de dedicar-se à vida pública, ou seja, se é apenas para estar sempre ocupado e sem tempo para voltar os olhos das coisas humanas para as divinas [...] sem cultivar o espírito, agindo de forma injusta através de atos não dignos de aprovação – já que todos os elementos devem estar ligados -, assim uma virtude distanciada da vida retirada é um bem imperfeito e doente, uma vez que inativa não demonstra nenhuma aprendizagem.

Nesse pontual aspecto, a preocupação com os valores morais representa intersecção entre Sêneca e São Tomás de Aquino. E o que isso tem a ver com o presente momento por que passa a democracia?

Ora, as sociedades contemporâneas — entre elas a brasileira — se veem desafiadas diariamente pelo jogo dos interesses individuais e pela aparência de busca do maior bem comum possível. Em face dessa problemática, precisa-se entender o papel do Estado democrático. Se, hoje, fala-se tanto em garantir melhor qualidade de vida aos atores sociais, cabe ao Estado, por meio das leis, ter como foco o bem comum, o que implica não se perder no emaranhado das reivindicações individuais.

Aberta a porta reflexiva, dá-se por atingido o segundo objetivo específico da pesquisa, na seção subsequente, abordar-se-á a temática da ética e relativismo moral à luz do pensar de Lima Vaz.

III. Reflexões sobre ética e relativismo moral no pensard e Lima Vaz

A presente seção corresponde ao terceiro objetivo específico do trabalho. Kelsen — em sua Teoria Pura do Direito — defendeu proposta teórica positivista e relativista: positivista (e descritiva) enquanto método de abordagem científica. Relativista pela consciência de inexistirem valores absolutos. São Tomás inseriu o debate jurídico no contexto da Justiça (Ética).

Contemporaneamente, discute-se o pós-positivismo, fenômeno em construção: nova forma de encarar o positivismo jurídico, fruto da aproximação entre o direito natural (ordem suprapositiva) e o direito positivo. Para Moura (2013, p. 35):

Deu-se início, portanto, à construção de um novo movimento jusfilosófico: o pós-positivismo. Esse movimento não significou um retorno ao jus naturalismo, mas

importou [...] uma maior aproximação do Direito com a ética e com a Moral, nominada virada kantiana.

O direito natural obtém o fundamento de validade na metafísica (vontade divina ou razão, a partir do contexto histórico vivenciado). O Iluminismo - fundado na valorização da razão humana - contribuiu para o declínio do direito natural na medida em que alicerçou o fundamento ideológico do movimento de codificação do Direito.

Nesse diapasão, a proposta nuclear desta seção consiste em mostrar as interseções entre o pensamento de São Tomás e Lima Vaz e a disjunção no tocante ao purismo kelseniano. Com substrato no pensamento de Lima Vaz, busca-se também refletir sobre a importância da transcendência do sujeito histórico. De origem latina, transcendência significa “subir além de”. A inquietação humana (insatisfação) viabiliza a transgressão de limites.

Para Lima Vaz, a tarefa filosófica consiste em pensar a liberdade sem olvidar a razão. Não se pode reduzir, contudo, a compreensão das questões atinentes ao sentido do universo e ao sentido da vida humana à tradição ocidental da razão una. Urge escapar de qualquer forma de reducionismo. O método utilizado é o dialético. Parte do conteúdo inteligível mais elementar - da afirmação de que alguma coisa é.

Compreendeu o homem como um ser espiritual. O ser humano não consegue esgotar aquilo que é. Daí o horizonte (dimensão) do ilimitado. Sendo espírito, é dotado de razão e liberdade. O sujeito histórico (ator social) se revela como abertura, capaz de ir (sempre) além, superando limites circunstanciais exteriores (natureza-cultura) e interiores (psicoafetivos).

Lima Vaz defendeu a relevância da pré-compreensão do próprio corpo em presença natural e intencional. A dimensão natural: estar aí - o sujeito em vivência passiva. Na perspectiva intencional (ser aí), o homem se encontra no mundo ativamente. Assenhora-se do destino. É protagonista social.

Para Lima Vaz, o problema da corporalidade (a título de ilustração) tem-se revelado antropológicamente relevante em virtude das implicações bioéticas, tema assaz presente nos discursos e problemas jurídicos em tempos de modernidade reflexiva, a exemplo da desafiadora e inquietante questão da eutanásia X direito à vida X dignidade da pessoa humana.

Há quem defenda o corpo como mero objeto. Passível de manipulação sem qualquer ônus. Outros cultuam o próprio corpo, incorrendo no risco de esvaziamento da vida interior. Tudo isso precisa ser refletido em termos de ética contemporânea, o que repercute juridicamente à medida em que o Direito é espécie do gênero ética.

Por meio da autorreflexão, o homem intui ser muito mais. Esse algo viabilizador do ser mais é o espírito. Para Lima Vaz, é pelo espírito que o homem participa do infinito. Tem indelevelmente gravada, em seu ser, a marca do infinito. Mesmo finito, participa do infinito. Por meio da consciência racional, a presença humana no mundo é reflexiva.

Pensar filosoficamente o homem como ser espiritual é pensá-lo, em última instância, como ser estruturalmente racional e livre. Na verdade, o homem descobre-se racional. O sujeito se dá conta de que existe como ser situado no mundo com os outros. A aporia razão-liberdade acompanha a reflexão antropológica desde os tempos de Platão.

Há natural tensão (e não contraposição) entre razão e liberdade - elementos constitutivos do ser espiritual. Para Lima Vaz, a correlação dialética entre razão e liberdade configura a forma de existir do espírito. A liberdade humana (finita) abre-se à amplitude transcendental do bem. O ser humano se encontra dialeticamente relacionado à realidade (dialética interior-exterior).

A experiência humana – a partir do reconhecimento da finitude – consiste em descoberta do ser: em relação ao mundo (objetividade); com o outro (intersubjetividade); com o absoluto (transcendência). O ser humano, inexoravelmente, é um ser em relação. O homem não se realiza sozinho.

De um lado, o homem se revela essencialmente finito em face do Absoluto. Por outro, configura-se substancialmente aberto a ele. O autor questionou a visão antropocêntrica preponderante. Considerou que o mundo não significa o somatório de coisas e eventos. Quão menos, a moldura estática em que coisas e eventos se distribuem, sucedem, mas o horizonte móvel em cujo fundo se desenha o perfil das coisas. Nessa perspectiva, o tempo transcorre como trama dos acontecimentos.

Pensou não sobreviver o sujeito fechado em si. Há necessidade de abertura ao mundo, ao outro, ao absoluto. Eis o “perder-se para se encontrar”. Nas relações, das mais simples às complexas, a reciprocidade torna-se proximidade, o que irradia efeitos à vida social e política.

Lima Vaz compreendeu que inexistem respostas prontas. Devem ser buscadas. A transcendência é desafiadora de comportamento filosófico. A relação de transcendência não pode ser suprimida, sendo constitutiva do ser humano muito embora o homem contemporâneo tente negar o Absoluto transcendente por meio de ideologias.

Factualmente, o homem é naturalmente inquieto em torno do ser e do sentido. Nessa perspectiva, a objetividade significaria o ser para o mundo; a intersubjetividade, o ser para o outro. A dimensão espiritual do homem integraria sua estrutura.

Tanto a inteligência como a vontade se encontram abertas ao Absoluto, apreendendo o finito no infinito. A inteligência humana é caracterizada pelo desejo incessante de tudo conhecer. O mesmo raciocínio pode ser empregado na potência volitiva humana.

O pensamento de Tomás de Aquino em muito se aproxima ao de Lima Vaz no que concerne à problemática da ética. Compreendeu Vaz que o ser humano se revela uno. A fragmentação com que vem sendo tratado não condiz com sua unidade fundamental. Vaz recuperou essa unidade a partir das categorias da realização e da pessoa.

No tocante à categoria da realização, compreendeu que uma vida não realizada se mostra como imensa frustração, pelo que o caminho sem volta é o da autorrealização. O ser humano não se contenta com suas limitações. A propósito da categoria da pessoa, frisou o autor que o homem, apesar de conviver com a multiplicidade, constitui-se unidade. Enquanto ser pessoal, o homem não se encontra determinado pelos condicionamentos naturais. Emerge sempre como possibilidade de transcendê-los.

Pessoa designa o homem enquanto ser relacional. Sua autorrealização ocorre com e mediante o próximo, pelo que a pessoa não se pode fechar em si. Constitui-se como abertura ao mundo, ao outro, ao transcendente. Em constante superação dos próprios limites, a pessoa se revela livre. O mundo verdadeiramente humano se caracteriza pelo não ao determinismo. A autorrealização humana se insere como projeto, um construir-se. Dessa forma, a pessoa significa a existência. Expressa-se e se constitui como sujeito histórico-filosófico.

Na concepção filosófica de pessoa, Lima Vaz diferenciou pessoa de indivíduo. Este pertenceria a uma espécie e se vê submetido a leis. Aquela seria única e original. Irredutível a um denominador comum capaz de classificá-la a simples indivíduo de uma espécie, motivo por que só pode ser objeto de compreensão filosófica.

Dizer-se pessoa implica, pois, dimensão ética. A autorrealização humana se concretiza mediante atos. No seio de uma cultura se inicia a missão concernente à realização de cada ser humano. Eis aí relevante interseção entre Lima Vaz e Tomás de Aquino: a dimensão ética do agir.

O homem, embora ser natural, não se encontra submetido ao determinismo da natureza. O homem é movimento dialético, artífice ou artista de si. Não existe como dado, mas como expressão. Revela-se naquilo em que se manifesta. Reflete o juspositivista Pontes Filho ([s. d.], p. 1):

[...] é possível ou não ao homem, com sua inteligência e razão, conhecer os objetos ou as coisas completamente, tais quais eles e elas são em sua essência? Ou, em outras palavras: se as coisas cognoscíveis têm mesmo uma essência, ser-nos-á dado o privilégio de nela penetrar, desvendando-a por inteiro?

A verdade conhecida nunca é acabada e plena. No entanto, pode ser afirmada. Imaginando que a mente humana seja uma tela em branco e as coisas objetos passíveis de conhecimento, reproduzem-se - nessa tela - exatamente como são em si mesmas ou pelo pincel manejado pelo sujeito cognoscente, com traços pessoais, inconfundíveis como suas digitais?

Mesmo diante do fato de que o conhecimento humano é histórico e limitado, isso não impede de afirmar que algo seja verdadeiro ou falso; bom ou ruim; bem ou mal. Encerra-se, assim, o referencial teórico examinado.

Considerações Finais

Após o exame de todo o referencial doutrinário, a partir da problematização, com o consequente mapeamento do conteúdo e sua interpretação, observando-se o processo metodológico que orientou o estudo, conclui-se o seguinte:

- a) Tomás de Aquino optou por tratar o problema jurídico não intimamente à lei, mas à justiça. Kelsen pensou Direito e Justiça como conjuntos disjuntos em busca de pureza científico-metodológica;
- b) percebe-se abismo entre as compreensões de Kelsen e Tomás de Aquino. De um lado, a neutralidade da lei requerida pelo primeiro; do outro, a necessária conexão da norma jurídica com a reta razão;
- c) para o conjunto da obra de São Tomás de Aquino, a função legislativa teria a missão de formar cidadãos virtuosos, educando-os na aquisição de bons hábitos. Se se quer uma cidade justa, não se pode ignorar o papel do Estado na formação dos sujeitos na vivência das virtudes;
- d) para o modelo kelseniano, a norma é criada por ato volitivo da autoridade. Sua validade é obtida a partir do exame da relação entre normas inferiores e superiores. Inexiste valoração do Direito. Há neutralidade. Toda ordem jurídica positiva é detentora de validade independentemente do conteúdo. A Teoria Pura do Direito representa conjunto disjunto no que concerne à preocupação tomasiana de inter-relacionar o fenômeno jurídico à Ética (Justiça). A preocupação ética também muito inquietou Lima Vaz;
- e) à teoria pura não importava consideração de ordem teleológica ou axiológica, o que deveria ser tratado pela política jurídica, sendo a norma o núcleo de interesse. O purismo kelseniano é relativista ao defender a inexistência de valores absolutos;
- f) interseção entre Lima Vaz e Tomás de Aquino: se o sujeito é compreendido como pessoa – inexoravelmente - implica uma dimensão ética. A autorrealização humana se concretiza por atos. No seio de uma cultura se inicia a missão concernente à realização de cada ser humano;
- g) a teoria pura kelseniana é defensora da incomunicabilidade entre ser e dever-ser (doutrina do abismo). Ignora o ser como parâmetro do dever-ser. Paradoxalmente, o

pensamento de Kant influenciou o purismo kelseniano. Kant, contudo, alocou a pessoa humana no centro da filosofia, proclamando-a como fim absoluto, jamais meio, por respeito à sua dignidade. Para Kant, a pessoa seria irreduzível a relativizações;

h) de acordo com Lima Vaz, o homem se revela como essencial e radicalmente aberto. Como ser espiritual, nenhuma experiência finita esgota o que ele é. Qualquer tentativa de pensar a ética desvinculada da tradição quedaria fadada ao fracasso. Os valores, costumes, normas erigem como ambiente primeiro no qual o sujeito se forma. Para ele, na sociedade Ocidental, o conceito de pessoa está destruído.

O trabalho em pauta resta inacabado. Necessita ser aperfeiçoado, criticado. O grande desafio do Terceiro Milênio consiste em promover uma revolução moral a começar pela reforma íntima do sujeito histórico. É preciso mudar a forma de percepção do próximo, respeitar a dignidade da pessoa humana, o que converge para o bem comum. Se esse insight houver sido atingido, considera-se que o presente esforço acadêmico já terá logrado grande êxito.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Tomás de. Suma Teológica. I-II. Q. 49-114. São Paulo: Loyola, 2003.

COSTA, Erika Bataglia da. Filosofar ou não filosofar?! Pode a filosofia responder às questões do nosso tempo? In: CAMPOS, Casemiro de Medeiros; COSTA, Erika Bataglia da (org.). Filosofia em onze atos. Fortaleza: Editora Caminhar, 2011. p. 29-43.

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

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

MORAES, Guilherme Peña. Curso de direito constitucional. São Paulo: Atlas, 2015.

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

PONTES FILHO, Valmir. Uma visão natural do Direito. [Mimeo]. Fortaleza: [s.n.], [s. d.].

_____. O problema do conhecimento. [Mimeo]. Fortaleza: [s.n.], [s. d.].

SÊNECA. Da tranquilidade da alma. Tradução de Lúcia Sá Rebello e Ellen Itanajara Neves Vranas. Porto Alegre: L&PM, 2010.

SOUZA, Moésio Pereira. O debate em torno ao relativismo moral na teologia moral contemporânea – uma contribuição a partir da antropologia de Henrique C. de Lima Vaz. Pars dissertationis ad Doctoratum, Pontificia Universitas Lateranensis, Academia Alfonsiana, Institutum Superius Theologiae Moralis, Romae, 2011 (fotocópia).

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

VERDÚ, Pablo Lucas. O sentimento constitucional: aproximações ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

EXISTE EFETIVIDADE NO TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE COM SEDE EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO NOSSO BRASIL?

1. Introdução

O presente trabalho tem o plano de refletirmos se realmente as empresas de pequeno porte dos pequenos municípios brasileiros estão recebendo tratamento diferenciado, conforme previsão da Carta Magna de 1988.

Nessa perspectiva, compreendemos que existem possibilidades de maior efetividade no tratamento diferenciado as empresas de pequeno porte, pois entendemos que deve haver uma melhor delimitação na forma de contratação entre entidades privadas de pequeno porte e o setor público, principalmente em relação aos pequenos municípios.

Nesse compasso, a Constituição Federal de 1988 concedeu tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, com desígnio de fomentar a economia local.

Com advento da Constituição Federal, o constituinte previu no título da ordem econômica e financeira, condições jurídicas diferenciadas às microempresas e às empresas de pequeno porte, visando incentivá-las com a simplificação de suas obrigações, devidamente regulamentada por lei complementar, conforme preceitua o Art.179 da Constituição Federal de 1988.

Daí surgiu o Estatuto Nacional da Microempresa - ME e da Empresa de Pequeno Porte - EPP, codificado pela Lei Complementar sob nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Insta registrar que, consideram-se microempresas o empresário, a pessoa jurídica ou a ela equiparada que extraia, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

Nessa esteira, empresas de pequeno porte é o empresário, a pessoa jurídica ou a ela equiparada que obtenha, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quarto milhões, oitocentos mil reais).

Nessa toada, o estatuto previu a figura do Microempreendedor Individual - MEI, considerado o empresário individual que tenha recebido receita bruta, no ano-calendário anterior, a quantia de R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais).

Os benefícios concedidos pelo Estatuto às referidas empresas tem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, facilitando a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo ao mercado de trabalho local.



ANTONIO LUIZ DE OLIVEIRA FILHO

Advogado e Contador. Assessor de Diretoria
– DAG/TCE-RN

Contudo, questionamos se realmente as empresas de pequeno porte dos pequenos municípios brasileiros estão recebendo tratamento diferenciado.

Nas aquisições de bens e serviços comuns para as necessidades do poder público, a modalidade recomendada é o pregão eletrônico. Daí, questionamos se a referida modalidade garante aos pequenos fornecedores locais igualdade de disputa no certame?

A Constituição averba que as aquisições de produtos e serviços pelo poder público para as suas necessidades, se faz através de um tratamento de igualdade de disputa entre os fornecedores em prestígio aos princípios constitucionais.

Como se sabe, as contratações entre empresas e poder público seguem processos de licitações, reservado as exceções, conforme ditames do art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988, e as legislações que tratam dos procedimentos licitatórios.

2. Lei 10.520/2002 pode ser aliada das empresas de pequeno porte que mantém domicílio em pequenos municípios, é um questionamento a ser discutido.

O surgimento da modalidade pregão foi através da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 que imprimiu mais agilidade no processo de contratação e ampliou a competição entre os interessados nas licitações, mitigando os requisitos de participação e gerando estímulo à redução de preços nas aquisições de bens e serviços para o poder público.

A adoção da referida modalidade de licitação é facultativa, contudo vem crescendo a utilização do procedimento, que pode ocorrer de forma presencial ou eletrônica. Ocorre que, a legislação que cuida do pregão determina que o procedimento seja realizado na forma eletrônica como regra.

Com esse disciplinamento (eletrônico), no meu entendimento surgem dificuldades de disputa no certame para as empresas de pequeno porte instaladas em municípios pequenos, uma vez que empresas de todo o país podem participar, sem sair de seus respectivos domicílios.

De fato, na forma eletrônica empresas de todas as localidades do país com melhores estruturas, podem concorrer para o fornecimento das referidas aquisições do poder público, oferecendo melhores preços na contratação. Na toada do referido procedimento (eletrônico), enxergo às dificuldades para o fomento da economia local desses municípios pequenos, uma vez que o dinheiro da contratação não circulará naquela localidade, pois a empresa que poderá obter sucesso no certame pode ser de qualquer lugar do país.

Nessa perspectiva, sugerimos um dispositivo disciplinador para que as contratações dos municípios com até 300.000 (trezentos mil) habitantes, passem adotar a regra do pregão na forma presencial, para que as empresas de pequeno porte da localidade ou região possam concorrer com as aquisições do poder público local, corolário da previsão constitucional.

Diante do exposto, o pregão presencial para aquisição de bens e serviços dos municípios pequenos limitarão os concorrentes/fornecedores para o certame, pois as empresas que queiram concorrer terão que se deslocar para esses municípios com objetivo de participar da licitação. Contudo, registre-se, que a referida medida tem o condão de conceder condições diferenciadas para as empresas de pequeno porte desses municípios pequenos, de toda sorte em congruência com a previsão constitucional.

3. Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações - Estatuto Nacional da Microempresa - ME e da Empresa de Pequeno Porte – EPP deve ser o caminho para oferecer tratamento diferenciado para pequenas empresas com sede em municípios pequenos.

Nos últimos meses vem se buscando alternativas para mudança de comportamento nas atividades produtivas do país, frente a terrível crise política e econômica que se enraíza em nossa sociedade. São inúmeras as empresas que encerraram suas atividades nos últimos meses, tendo em vista a forte crise econômica que se alastra em nosso país.

É bom lembrar. O setor produtivo é quem mantém o Estado e suas instituições através da geração de riqueza de suas atividades que são revertidas em tributos.

O Estatuto traz uma boa perspectiva para as pequenas empresas para atuação no mercado público, uma vez que disponibiliza um tratamento diferenciado a elas, a saber:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere: (grifei e destaquei)

(...)

III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão; (grifei e destaquei).

(...)

Vede, pois, que o Estatuto inicia um tratamento diferenciado previsto na Constituição Federal para as empresas de pequeno porte. Codificaram-se dispositivos para conceder uma melhor atuação das referidas empresas no mercado.

Nesse entendimento, surgem novidades trazidas pela Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014 que alterou alguns dispositivos do Estatuto Nacional da Microempresa - ME e da Empresa de Pequeno Porte – EPP, a saber:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014). (grifei e destaquei).

Importa, aqui, destacar que o referido instrumento guiou a contratação exclusiva de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para as empresas de pequeno porte, ensejando em um alento a essas empresas que se encontram em condições de desigualdade no mercado, pois o referido dispositivo garante uma competição mais equilibrada entre empresas do mesmo porte.

Contudo, o referido dispositivo poderia ter concedido mais guarida às contratações entre o Poder Público e as empresas de pequeno porte nas localidades de municípios pequenos.

Nosso objetivo é buscar condições mais favoráveis para empresas de pequeno porte que mantenham sede nesses municípios, fomentando assim a economia local.

Nessa esteira, ao meu sentir, se devem realizar mudanças no dispositivo em comento para que municípios com até 300.000 (trezentos mil) habitantes, submetam o poder público as contratações exclusivas com empresas de pequeno porte através da modalidade pregão presencial, fixando melhores condições para pequenas empresas que possuam sede no município da contratação.

Portanto, para que ocorra à efetividade do dispositivo Art.179 da CF/88, se faz necessário à criação de melhores condições para as empresas de pequeno porte que mantenham sede nos municípios com até 300.000 (trezentos mil) habitantes, desta forma, deve-se brindar com prioridade ou exclusividade contratações de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), conforme ditames do art.48, s.s da Lei Complementar nº 123/2006.

4. Conclusão

Sugerimos acréscimos e alteração do art. 48, s.s da Lei Complementar nº 123/2006 que dispõe, senão vejamos:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).

Com alteração, leia-se:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para municípios que tenham mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014). (grifei e destaquei).

Com acréscimos, leia-se:

IV – As contratações do poder público deverão realizar-se através de processo licitatório na modalidade pregão presencial para os municípios que tenham até 300.000 (trezentos mil) habitantes, destinados exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

V – Como primeiro critério de desempate a empresa deverá possuir sede no município onde se realiza a contratação, permanecendo o empate deverá seguir os requisitos da lei que se adotou para o procedimento de contratação.

As mudanças destacadas no referido Estatuto implicarão proteção às empresas de pequeno porte que mantenham sua sede em municípios pequenos, fortalecendo e fomentando a economia local.

Nessa perspectiva, sugerimos que a lei que cuida do disciplinamento do pregão, insira em seus ditames a previsão para que municípios com até 300.000 (trezentos mil) habitantes, passem adotar a regra do pregão na forma presencial, para que as empresas de pequeno porte da localidade da contratação tenham tratamento diferenciado para as aquisições do poder público, nos itens cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), corolário da previsão constitucional.

Portanto, adotando-se as sugestões apresentadas, a meu sentir, daremos mais efetividade à previsão constitucional, uma vez que foi previsto um tratamento diferenciado as empresas de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manuel de Direito Administrativo, 32ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018;

Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em 30 de jul. 2018;

Lei Complementar nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em 30 de jul. 2018.



PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA APLICADO AOS CASOS CONCRETOS

RESUMO: O presente trabalho procura analisar a evolução histórica do poder de punir. São mencionados alguns entendimentos de doutrinadores que enfrentaram essa temática.

ABSTRACT: *This work aims to analyze the historical evolution of the power to punish. We mention some understandings of scholars who have faced this issue.*

PALAVRAS-CHAVE / KEYWORDS: *Poder punitivo, Estado de Direito.*

1. Introdução

Em relação aos crimes de bagatela, a jurisprudência ainda não conseguiu estabelecer parâmetros sólidos, bem delineados, para saber se um fato formalmente típico, deve ou não ser considerado como delito. Os critérios definidos pelo Supremo Tribunal Federal são desprovidos de objetividade e mostram-se insatisfatórios na aplicação do princípio da insignificância.

2. Princípio da insignificância na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: requisitos para a aplicação do princípio da insignificância

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem entendendo o princípio da insignificância como uma causa atípificante aplicável em momento posterior à constatação da tipicidade formal para seguir para o exame da tipicidade material.

Yuri Corrêa da luz faz a seguinte crítica a este entendimento jurisprudencial:¹

“Tomado nesses termos, o princípio da insignificância acabaria por atuar apenas em um momento posterior ao estabelecimento da tipicidade formal, ou seja, primeiro define-se que se trata do tipo penal X e não do tipo penal Y, para então se decidir se houve ou não ataque ao bem jurídico por ele protegido. O juízo descritivo, que avalia os termos formais da verificação da tipicidade, limitaria o espaço de atuação do juízo normativo. Em outras palavras, o raciocínio de subsunção, nesse modelo, não desapareceria, ele seria apenas e tão somente mitigado por um juízo de tipicidade material.”

A primeira decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema foi dada em 1988, no Recurso no *Habeas Corpus* 66.869-1/PR, onde o relator, ministro Aldir Passarinho, afastou a tipicidade de lesões corporais em acidente de trânsito pela pequena afetação do bem jurídico, *in verbis*:

¹ LUZ, Yuri Corrêa da. Princípio da Insignificância em Matéria Penal: Entre aceitação ampla e aplicação problemática. Revista Direito GV, São Paulo 8 (1) I, jan/jun. 2012, p. 203-228.



**ADRIANA DE
OLIVEIRA NÓBREGA**

Mestra em História das Ideias Penais pela Faculdade Damas da Instrução Cristã. Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damas da Instrução Cristã. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas de Pernambuco

ACIDENTE DE TRÂNSITO. LESÃO CORPORAL. INEXPRESSIVIDADE DA LESÃO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. CRIME NÃO CONFIGURADO. Se a lesão corporal (pequena esquimose) decorrente de acidente de trânsito é de absoluta insignificância, como resulta dos elementos dos autos - e outra prova não seria possível fazer-se tempos depois - há de impedir-se que se instaure ação penal que a nada chegaria, inutilmente sobrecarregando-se as varas criminais, geralmente tão oneradas.²

Dez anos depois, o Supremo Tribunal Federal voltou a aplicar o referido princípio em crime contra a administração pública (*Habeas Corpus* 77.003-4), *in verbis*:

JUSTA CAUSA – INSIGNIFICÂNCIA DO ATO APONTADO COMO DELITUOSO. Uma vez aplicada a insignificância jurídica do ato apontado como delituoso, impõe-se o trancamento da ação penal por falta da justa causa, a isto direcionam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Consubstancia ato insignificante a contratação isolada de mão-de-obra, visando à atividade de gari, por município, considerado período diminuto, vindo o período formulado em reclamação trabalhista a ser julgado improcedente, ante a nulidade da relação jurídica por ausência de concurso público.³

Naquela ocasião, o Ministro Marco Aurélio reconheceu a insignificância da contratação de servidor sem concurso público por curto período de tempo.

Interessante notar que as primeiras decisões sobre insignificância reconheceram sua aplicação em âmbitos que mais tarde seriam rechaçados pelo próprio STF: em casos de violência e em crimes contra a administração pública.

Em 2002, 14 anos depois do primeiro julgado, o STF ainda reconhecia a dificuldade para adoção da ideia da atipicidade por insignificância diante da inexistência de pronunciamento legislativo sobre o tema. Nos autos do *Habeas Corpus* 81.734-3/PR nota-se o seguinte trecho do parecer ministerial acolhido à época pelo relator no STF, *in verbis*:

“Malgrado tenha-se de reconhecer a existência de jurisprudência abordando o tema, posiciona-se o MPF no sentido de que a questão relacionada à insignificância — ou não — de determinados delitos ainda pende de decisão normativa que a legitime. Daí afirmar-se que o princípio da insignificância não apresenta uma metodologia própria, deixando, por isso, de fornecer um critério positivado no sentido de definir o que seja insignificância para o legislador”.⁴

Ainda que o julgado tenha tratado da aplicação do princípio em situação específica – posse de entorpecente em unidade militar – nota-se pela fundamentação que o STF afastou a insignificância não apenas pelo comportamento, mas pela falta de precisão do princípio e pela ausência de definição legislativa sobre o tema.

Até 2004, a questão relativa ao modo pelo qual o princípio da insignificância deveria ser aplicado nos órgãos de julgamento era ainda mais urgente do que é atualmente.

2 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª T. Habeas Corpus 66.869-1. Relator: Min. Aldir Passarinho. J. 06 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagnador.jsp?docTP=AC&docID=1022015>. Acesso em 22 maio 2017.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª T. Habeas Corpus 77.003-4. Relator: Min. Marco Aurélio. J. 16 de junho de 1988. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagnador.jsp?docTP=AC&docID=77031>. Acesso em 22 maio 2017.

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª T. Habeas Corpus 81.734-3. Relator: Min. Sydney Sanches. J. 26 de março de 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/pagnador.jsp?docTP=AC&docID=78840>. Acesso em 22 maio 2017.

O vácuo legislativo sobre o tema gerava hesitações e indagações em torno do tema. Era preciso dar ao princípio algum grau de objetividade, homogeneidade e segurança jurídica para que fossem evitados subjetivismos quando da verificação da insignificância.

Em 2004, no *Habeas Corpus* 84.412-0/SP, o STF definiu os critérios para aplicação do princípio da insignificância. O Supremo Tribunal Federal apresentou quatro critérios: (I) a mínima ofensividade da conduta do agente; (II) a nenhuma periculosidade social da ação; (III) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; (IV) a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Ocorre que não é correto considerar os vetores elencados como critérios universais aplicáveis a todos e quaisquer casos em que se discuta a incidência do princípio da insignificância. A decisão não decorre da norma geral, já que o julgador primeiro decide, para só depois ir buscar no sistema o fundamento textual de sua decisão; e faz isso, em muitas vezes, pensando que trabalhou dedutivamente, a partir de uma regra previamente posta.⁵

O voto do ministro Marco Aurélio, acompanhado por todos os demais integrantes da 2ª Turma à época, discorreu sobre as lições doutrinárias do Direito Penal mínimo, sobre a razoabilidade e trouxe precedentes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para afastar a tipicidade do furto praticado por um jovem de dezenove anos que, em janeiro de 2000, subtraira fita de vídeo game no valor de R\$25 (vinte e cinco reais), fazendo-o, aparentemente, com a intenção de devolvê-la. O valor correspondia, à época dos fatos, a 18% do salário mínimo da época e, no ano do julgamento, o percentual caíra para 9,61%. (*Habeas Corpus* n.º 84.412-0/SP, STF, Min. Celso de Mello):

EMENTA: PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. IDENTIFICAÇÃO DOS VETORES CUJA PRESENÇA LEGITIMA O RECONHECIMENTO DESSE POSTULADO DE POLÍTICA CRIMINAL. CONSEQÜENTE DESCARACTERIZAÇÃO DA TIPICIDADE PENAL, EM SEU ASPECTO MATERIAL. DELITO DE FURTO. CONDENAÇÃO IMPOSTA A JOVEM DESEMPREGADO, COM APENAS 19 ANOS DE IDADE. “RES FURTIVA” NO VALOR DE R\$ 25,00 (EQUIVALENTE A 9,61% DO SALÁRIO MÍNIMO ATUALMENTE EM VIGOR). DOCTRINA. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. CUMULATIVA OCORRÊNCIA, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E AO “PERICULUM IN MORA”. MEDIDA LIMINAR CONCEDIDA.

Trecho da ementa do acórdão lavrado naquela oportunidade, que relaciona os parâmetros traçados pelo Tribunal⁶:

“Tal postulado – que considera necessária, na aferição do relevo material da tipicidade penal, a presença de certos vetores, tais como (a) a mínima ofensividade da conduta do agente, (b) a nenhuma periculosidade social da ação, (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada – apoiou-se, em seu processo de formulação teórica, no reconhecimento de que o caráter subsidiário do direito penal reclama e impõe, em função dos próprios objetivos por ele visados, a intervenção mínima do poder público”.

5 ADEODATO, João Maurício Leitão. A retórica constitucional: sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 77.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 111.433/DF, Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=2198724. Acesso em 22 maio 2017.

A partir de então, o Supremo Tribunal Federal — na esteira de precedentes de outros Tribunais — passou a aplicar o princípio da insignificância aos crimes patrimoniais e outros similares com base nos parâmetros fixados. Nota-se que são critérios pouco precisos e vagos, abrangentes, para serem usados em casos concretos heterogêneos. A ausência de parâmetros mais definidos resultou na aplicação dispar do princípio, que ora se alarga, ora se comprime, em uma sequência aleatória de decisões que re-flete a dificuldade de trabalhar com um instituto ainda em construção.⁷

A realidade brasileira da atuação dos tribunais tem demonstrado graves fragilidades no tocante à dogmática jurídica, como decisões genéricas, o que afronta diretamente a separação de poderes constitucionalmente prevista. O princípio da separação de poderes limita a aplicação da lei pelo Poder Judiciário que deverá se basear em uma neutralidade ética e um domínio técnico da lei, enquanto que a atribuição de determinar critérios para aplicação de princípios não seria de competência deste poder.

Não é tarefa fácil conceituar, de forma objetiva, uma mínima ofensividade da conduta ou um reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento, mas podemos observar de forma objetiva a ofensa ou não do bem jurídico observando o ordenamento de forma global. A norma conglobante poderá ser verificada não a partir de critérios taxativos, mas de inúmeras possibilidades, que poderão variar caso a caso, a partir da análise de cada caso.

É preciso uma análise de cada caso concreto, em que se discuta a incidência do princípio da insignificância, observando-se além dos critérios utilizados em uma decisão particular, verificando não apenas a incidência do princípio da insignificância, mas principalmente a ofensa do bem jurídico.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha estabelecido critérios a serem observados na caracterização ou não de um crime de bagatela, por ausência de atipicidade material, os vetores fixados são genéricos, representam linhas gerais a serem observadas e não demarcam a ocorrência da insignificância do delito com precisão. O princípio da insignificância deve ser verificado caso a caso, apesar do esforço jurisprudencial em fixar critérios genéricos.

3. Aplicação não uniforme do princípio da insignificância

Os vetores de aplicação do princípio da insignificância traçados pelo STF são bastante vagos e imprecisos, e se destinam a justificar a aplicação do princípio nos mais variados casos e em todo o Poder Judiciário, o que tem gerado decisões por vezes heterogêneas.

Nos crimes complexos, como o roubo, em que há mais de um bem jurídico protegido, a Corte não vem admitindo o reconhecimento da insignificância.⁸

Na seara dos delitos patrimoniais, há sérias dificuldades em se aferir o valor da insignificância e até mesmo em assentar a utilização do princípio vinculado à valores. É comum encontrar na jurisprudência do STF considerações em torno do percentual do salário mínimo ao qual algum bem equivale para fins de reconhecimento da bagatela.

No que tange aos crimes contra a administração pública, também não há uniformidade de entendimento.

7 BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Princípio da insignificância é um tema em construção. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jul-26/direito-defesa-principio-insignificancia-tema-construcao>. Acesso em 21 maio 2017.

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 111.433/DF, Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=2198724. Acesso em 22 maio 2017.

4. Insignificância e contumácia delitiva

Nos casos em que se verifica a reincidência, a habitualidade delitiva ou a existência de maus antecedentes em desfavor do acusado, comportamentos que caracterizam a contumácia do acusado na prática da conduta, a dificuldade do STF em lidar com esse princípio fica ainda mais perceptível, dada a quantidade de casos submetidos ao Tribunal sobre o tema. A questão gera bastante divergência no Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de se reconhecer a insignificância.

Há entendimento que o reconhecimento da insignificância da infração em casos de reincidência poderia levar a uma afronta ao senso de Justiça, bem como significar um estímulo ao cometimento de pequenas infrações, mas é necessário evitar a adoção de critérios que digam respeito à vida pretérita do acusado no juízo de tipicidade.

Aparentemente, formou-se uma jurisprudência estável, mas sob justificativas não muito consistentes.

5. Conclusão

É preciso haver um melhor embasamento das decisões sobre o tema da insignificância sob pena de se colocar em risco a segurança jurídica, principalmente quando a falta de um entendimento claro, preciso e lógico no âmbito da Suprema Corte gera reflexos e distorções em todas as demais instâncias e julgamento.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. **A retórica constitucional**: sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Princípio da insignificância é um tema em construção. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-jul-26/direito-defesa-principio-insignificancia-tema-construcao>. Acesso em 21 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª T. *Habeas Corpus* 66.869-1. Relator: Min. Aldir Passarinho. J. 06 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/pagnador.jsp?docTP=AC&-docID=1022015>. Acesso em 22 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª T. *Habeas Corpus* 77.003-4. Relator: Min. Marco Aurelio. J. 16 de junho de 1988. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/pagnador.jsp?docTP=AC&-docID=77031>. Acesso em 22 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 1ª T. *Habeas Corpus* 81.734-3. Relator: Min. Sydney Sanches. J. 26 de março de 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadordpub/pagnador.jsp?docTP=AC&-docID=78840>. Acesso em 22 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 111.433/DF, Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=2198724. Acesso em 22 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RHC 111.433/DF, Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=2198724. Acesso em 22 maio 2017.

O INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (ISP) DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

A Constituição Federal de 1988 atribuiu competências essencialmente republicanas aos tribunais de contas no escopo de concretizar o Estado Democrático de Direito e a *accountability*. No Rio Grande do Norte, o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN) almeja uma evolução contínua no exercício do controle externo célere, justo e eficiente e, por isso, a partir de 2017 fortaleceu os mecanismos de fiscalização sobre os regimes próprios de previdência social (RPPS), notadamente em função do grande volume de recursos públicos e de servidores que dependem diretamente de uma gestão fiscal responsável e consoante aos princípios de equilíbrio financeiro e atuarial.

Conforme previsão constitucional, a Previdência Social no Brasil é organizada por três regimes distintos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar; e, a União é competente pela edição de normas gerais sobre previdência e aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe a promulgação de leis específicas (de iniciativa do Chefe do Poder Executivo) sobre os seus respectivos regimes próprios de previdência.

O RPPS¹ é assim intitulado porque cada ente público da Federação **pode ter** o seu regime e sua principal finalidade é organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo em atividade, aposentados e pensionistas, cujos benefícios sejam de responsabilidade do ente estatal.

Nesse diapasão, a gestão dos RPPS deve ser exercida pelos próprios entes públicos instituidores, tendo como parâmetro as normas básicas dos regimes próprios, previstas no artigo 40 da Constituição Federal, na Lei 9.717/98 e nas Portarias da Secretaria de Previdência Social, vinculada ao Ministério da Fazenda (SPMF).

Afere-se que há vantagens e desvantagens de se criar um RPPS. De acordo com os normativos, as vantagens são inerentes à existência de regras mais benéficas para a concessão dos benefícios individuais se comparado às regras do RGPS, tais como: ausência de teto salarial, de carência, de fator previdenciário, previsão de abono de permanência e melhores condições para as pensões por morte. Para os municípios e estados, é considerada vantagem a “possível” economia em relação à sua contribuição patronal de seus servidores, pois as alíquotas pagas no RPPS assumem valores menores do que aqueles que estes deveriam repassar ao RGPS.

1 Considera-se RPPS o sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da CF. Além do RPPS instituído no âmbito estadual, outros 38 municípios instituíram seus respectivos RPPS em favor dos seus servidores efetivos.



JANAÍNA DANIELLY
CAVALCANTE SILVA
BULHÕES

Graduada e Especialista em Ciências Contábeis. Auditora de Controle Externo. Diretora de Despesa com Pessoal – DDP



MURILLO VICTOR
UMBELINO MACHADO

Mestre em Direito, Graduado em Direito e Ciências Contábeis. Auditor de Controle Externo da DDP / TCE-RN

Outra importante vantagem é o regime de capitalização para as aposentadorias programadas do RPPS, o que minimiza os desequilíbrios financeiros e atuariais decorrentes do envelhecimento da população, já que a formação de reserva individual não prevê a solidariedade intergeracional. Entretanto, tal regime depende do cenário econômico e da gestão do fundo, o que pode representar uma enorme fragilidade.

Entre desvantagens, podemos destacar para os municípios a responsabilidade por todos os benefícios de seus servidores e, por isso, deverão cumprir a normatização da Secretaria da Previdência e atender às exigências do Tribunal de Contas do Estado, sob pena de suspensão de benefícios e transferências concedidas pelo Governo Federal.

Já para os servidores, a desvantagem incide sobre aqueles que possuem vencimentos básicos mais baixos, pois, se o servidor estiver vinculado ao RGPS o percentual de desconto referente à sua contribuição pode variar entre 8%, 9% e 11%, dependendo do salário. Por outro lado, se estiver vinculado a um RPPS, independente do salário, a contribuição será em regra de 11% da remuneração.

Noutro giro, ainda existem os riscos inerentes à gestão e à avaliação atuarial, uma vez que, por exemplo, se as avaliações atuariais não forem coerentes com a realidade da massa de servidores e com o contexto econômico; ou a unidade gestora do RPPS não obtiver, no mínimo, a rentabilidade prevista nas avaliações atuariais, o equilíbrio financeiro e atuarial do plano será comprometido e o plano poderá apresentar déficits financeiros e até mesmo entrar em extinção.

Diz-se isso porque a má gestão de um RPPS, sobretudo em municípios de pequeno porte, pode provocar o colapso dos cofres públicos do próprio município, visto que o mesmo é o único responsável por garantir o pagamento dos benefícios previdenciários de seus servidores públicos, comprometendo serviços essenciais que afetam diretamente a vida de todos os cidadãos e direitos como educação, saúde, segurança, assistência social, pavimentação, limpeza urbana e iluminação pública.

Portanto, a solvência dos RPPS depende essencialmente da gestão dos seus recursos financeiros, por isso, é importante que as unidades gestoras possuam quadro de pessoal constituído por pessoas com conhecimento técnico especializado para a elaboração das políticas de investimentos (BOGONI, 2011).

Nesses termos, ressalta-se que o Governo Federal incentivou a criação de RPPS

Na seara municipal. No entanto, a crise do pacto federativo, a ausência de qualificação técnica e a fragmentação das políticas de longo prazo nesses níveis federados, associado à capacidade institucional e financeira dos mesmos em gerenciar e manter um RPPS de maneira segura para os seus contribuintes se tornou um grande problema para gestão dos regimes previdenciários.

Destarte, se faz necessário que os entes federativos, antes de criar um RPPS, considerem conjuntamente as vantagens, as desvantagens e seus riscos correlatos.

Nesse diapasão, o significativo volume de recursos públicos envolvidos nos Regimes Próprios demanda atuação dos Órgãos de Controle, tanto em função da necessidade de verificação da conformidade desses regimes com os parâmetros normativos em vigor, quanto em face da repercussão social e midiática que a questão previdenciária possui na atualidade.

Pensando na efetivação desse controle, a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPREV) criou e semestralmente divulga o Indicador de Situação Previdenciária (ISP) dos RPPS, com o propósito de fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS, possibilitar o controle social e incentivar a melhoria da gestão previdenciária. O ISP é calculado com base nas informações e dados constantes de

registros do Sistema de Informações dos Regimes Próprios de Previdência Social (CADPREV) e do **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro** (SICONFI), e outros documentos, relatórios e dados contábeis, orçamentários e fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sinteticamente, objetivou-se avaliar a regularidade dos regimes conforme as exigências da legislação; o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) de cada Município; a relação entre o quantitativo de servidores ativos, inativos e pensionistas; a transparência na gestão dos recursos; e, ainda, uma visão geral da situação previdenciária quanto à solvência atuarial e financeira de cada RPPS, substancialmente através de três dimensões principais: conformidade, equilíbrio e transparência.

Ademais, pontua-se que o indicador é calculado a partir de três dimensões principais, quais sejam: **conformidade, equilíbrio e transparência**, cujas pontuações variam entre zero e um, a partir de critérios determinados e pelo cruzamento de dados dos demonstrativos contábeis e fiscais exigidos por lei. E mais. Cada dimensão possui um peso diferente na pontuação final do ISP, sendo a conformidade responsável por 25% da pontuação, a dimensão equilíbrio 55% e a dimensão transparência apenas 20%.

A dimensão **Conformidade** avalia o cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, previstas na Lei nº 9.707/98 e em atos infralegais, a partir das informações do Extrato Previdenciário do CADPREV, conforme o grau de aderência dos RPPS às normas gerais de organização e funcionamento do regime, mensurando-se a partir de dez critérios de análise, quais sejam:

1. **Subíndice “Aplicações financeiras de acordo com Resolução do CMN”** – Observância da Resolução nº 3.922/2010-CMN, na aplicação de recursos;
2. **Subíndice “Caráter Contributivo”** - Verifica o repasse das contribuições, aportes, parcelamentos e demais valores devidos pelo ente federativo ao RPPS.
3. **Subíndice “Cobertura Exclusiva a Servidores Efetivos”** - Vinculação na condição de segurados do RPPS exclusiva ao servidor titular de cargo efetivo.
4. **Subíndice “Concessão de Benefícios não Distintos do RGPS - Previsão Legal”** - Vedação de conceder de benefícios distintos do RGPS.
5. **Subíndice “Equilíbrio Financeiro e Atuarial”** - Contempla os resultados das análises das Notas Técnicas Atuariais - NTA, das informações dos DRAA e da situação do cumprimento do Equilíbrio Financeiro e Atuarial.
6. **Subíndice “Escrituração de Acordo com o Plano de Contas”** - Envio obrigatório dos demonstrativos contábeis e adoção do plano de contas e dos procedimentos contábeis aplicados ao setor público.
7. **Subíndice Existência de colegiado ou instância de decisão em que seja garantida a participação dos segurados** - Garantia de participação dos servidores públicos e aposentados nos órgãos colegiados do RPPS.
8. **Subíndice “Inclusão de parcelas remuneratórias temporárias”** - Trata da vedação à inclusão de parcelas remuneratórias temporárias decorrentes de local de trabalho, função de confiança ou cargo em comissão nos benefícios.
9. **Subíndice “Regras de concessão, cálculo e reajustamento de benefícios”** - Cumprimento das regras gerais para concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios e a limitação ao rol de dependentes previsto pelo RGPS.
10. **Subíndice “Utilização dos recursos previdenciários”** - Verifica se os recursos estão sendo utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a taxa de administração do RPPS, e se o limite desta está sendo observado.

A dimensão **Equilíbrio** objetiva comparar a situação financeira e atuarial dos RPPS com a utilização dos dados informados nos DRAA, no DIPR e no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, que é o anexo 10 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), a partir dos subíndices a seguir expostos:

1. Subíndice “**Comprometimento Atuarial da RCL**”: Verifica-se a relação entre a RCL e a Reserva Matemática dos Benefícios Concedidos e a Conceder.
2. Subíndice “**Relação Ativos / (Aposentados + Pensionistas)**”: Razão entre o total de servidores ativos e inativos, conforme dados contidos nos DIPR.
3. Subíndice “**Solvência Atuarial**”: Relação entre o valor dos ativos líquidos do plano e a reserva matemática dos benefícios concedidos informados no DRAA.
4. Subíndice “**Solvência Financeira**”: Relação entre o total de receitas do plano de custeio do RPPS e o valor total relativo ao pagamento dos benefícios do regime.
5. Subíndice “**Endividamento Previdenciário**”: Relação entre os débitos do ente federativo com o RPPS (conforme Termos de Acordo de Parcelamento) e a Receita Corrente Líquida do ente federativo.

Já a dimensão **Transparência** objetiva avaliar a transparência na gestão dos RPPS, por meio do atendimento das obrigações de encaminhamento de informações previdenciárias, conforme exige o artigo 9º, parágrafo único², da Lei nº. 9.717/98, portanto, foram analisados todos os registros de envio dos demonstrativos obrigatórios previstos na Portaria nº. 204/2008-MPS, com o escopo de comparar a transparência na gestão dos RPPS, através do encaminhamento de informações e sua disponibilização no Portal da previdência social, por meio de consulta pública ao CADPREV e do controle dos regimes em análise, conforme os subíndices de cada demonstração contábil.

No último relatório divulgado pela Secretaria de Previdência (SPREV) (Relatório 2018.01), que trouxe a planilha com resultado individualizado por RPPS, foi apresentada a seguinte situação para os RPPS instituídos no Estado do Rio Grande do Norte:

INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA 2018.01 MÉDIA NACIONAL [0,591]	CLASSIFICAÇÃO CONFORMIDADE (NACIONAL)	CLASSIFICAÇÃO EQUILÍBRIO (NACIONAL)	CLASSIFICAÇÃO TRANSPARÊNCIA (NACIONAL)	ISP 2018.01	CLASSIFICAÇÃO ISP 2018.01 GERAL (NACIONAL)	CLASSIFICAÇÃO NO RN
ALEXANDRIA - RN	1.755	1822	1752	0,204	1.929	37
BOA SAÚDE (ANTIGO JANUÁRIO CICC) - RN	1.530	1350	1236	0,528	1.428	24
BOM JESUS – RN	1.037	2024	1926	0,228	1.898	36
CAMPO REDONDO - RN	768	1016	870	0,689	870	13
CEARÁ-MIRIM - RN	1.368	1234	1516	0,562	1.340	23
CORONEL JOÃO PESSOA - RN	1.368	1619	1358	0,492	1.506	26

2 Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei.

CRUZETA – RN	1.755	1454	1438	0,356	1.706	31
DOUTOR SEVERIANO - RN	388	986	328	0,706	778	11
GOIANINHA – RN	1.368	286	1231	0,779	502	2
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	1.693	1571	1564	0,406	1.637	29
ITAÚ – RN	1.542	1648	297	0,496	1.501	25
JUCURUTU – RN	1.368	335	300	0,797	436	1
LAJES – RN	1.368	1702	1747	0,410	1.631	28
LAJES PINTADAS - RN	913	1120	1075	0,628	1.105	17
MACAÍBA – RN	388	808	250	0,758	568	6
MACAU – RN	1.037	1977	1645	0,344	1.721	32
MESSIAS TARGINO - RN	1.755	1978	1714	0,142	2.007	38
MONTE ALEGRE - RN	388	887	1067	0,720	728	9
MOSSORÓ – RN	1.755	1243	1769	0,325	1.747	33
NATAL – RN	1.368	985	1690	0,566	1.325	22
OLHO D'ÁGUA DO BORGES - RN	1.037	1140	870	0,619	1.137	18
OURO BRANCO - RN	1.368	313	1236	0,769	538	4
PASSA E FICA - RN	1.037	922	1222	0,643	1.038	15
PATU – RN	1.368	1894	1936	0,304	1.784	34
PORTALEGRE - RN	1.368	1187	1499	0,573	1.310	21
RIACHUELO – RN	1.037	1830	1586	0,430	1.599	27
RODOLFO FERNANDES - RN	1.368	1902	1603	0,386	1.667	30
SÃO GONÇALO DO AMARANTE - RN	1.037	607	328	0,726	705	8
SÃO JOSÉ DO SERIDÓ - RN	913	443	1149	0,767	545	5
SÃO MIGUEL – RN	768	614	328	0,774	521	3
SÃO PAULO DO POTENGI - RN	388	627	1551	0,743	626	7
SÃO TOMÉ – RN	388	1603	250	0,606	1.194	20
SÃO VICENTE - RN	1.037	778	328	0,684	901	14
SENADOR ELÓI DE SOUZA - RN	1.368	767	1613	0,628	1.104	16
SERRA CAIADA (EX PRESIDENTE JUSCELINO) - RN	388	959	881	0,709	770	10
TANGARÁ – RN	768	1415	1191	0,609	1.182	19
TENENTE ANANIAS - RN	1.368	2024	1772	0,254	1.856	35
VERA CRUZ – RN	768	959	870	0,699	812	12

No Rio Grande do Norte, dos 167 municípios, 37 possuem regimes de previdência, além do regime dos servidores públicos estaduais, totalizando 38 RPPS atualmente cadastrados na Secretaria de Previdência (SPREV) e, por consequência, considerados órgãos jurisdicionados do TCE/RN.

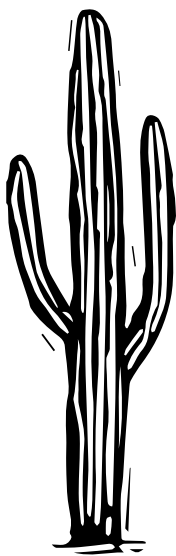
Diante da análise dos resultados auferidos, é possível concluir que os maiores desafios dos RPPS na dimensão conformidade convergem para a escrituração contábil, o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial, cujos subíndices representam os pontos sensíveis de descumprimento da legislação previdenciária pelos RPPS do Estado do RN, de modo que o TCE/RN deve monitorar a conformidade desses regimes no âmbito das fiscalizações incluídas no Plano de Fiscalização Anual.

No que concerne a dimensão de equilíbrio, todos os subíndices alertam para maior necessidade de controle dos recursos, notadamente os relativos à solvência financeira,

decorrente dos problemas de repasse de contribuições previdenciárias, e atuarial, em função dos planos de amortização vigentes atualmente, demonstrando que os riscos inerentes à gestão fiscal trazem seus efeitos também na seara previdenciária.

E, por fim, na dimensão transparência, observa-se que os regimes normalmente enviam os relatórios nos prazos determinados, no entanto, a fidedignidade dos dados inscritos gera preocupação, em função da disparidade com a realidade de cada regime, de modo que há a necessidade de otimizar a veracidade das bases cadastrais, bem como proceder a outros instrumentos de fiscalização aptos a assegurar o controle dos dados enviados através dos demonstrativos exigidos pelo Governo Federal.

Diante do exposto, verifica-se que a média nacional do ISP foi de 0,591, de modo que no RN (média de 0,554), os regimes não destoaram tanto no contexto nacional, já que os principais desafios, riscos e dificuldade da gestão previdenciária são recorrentes também em nosso Estado, apesar da necessidade de assegurar maior controle externo e social sobre os RPPS e garantir a regularidade dos recursos públicos, e prevenir eventuais insuficiências financeiras no pagamento dos benefícios aos servidores públicos.



ANÁLISE DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DO MANUAL DE DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS: UM ESTUDO DE CASO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RESUMO: A preocupação básica deste estudo é refletir sobre a adequação da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) perante os requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional, os quais são imprescindíveis para o bom e regular planejamento e gestão dos recursos públicos. Este artigo tem como objetivo analisar a importância das diretrizes orçamentárias como norma de ligação entre o PPA (Plano Plurianual) e a Lei Orçamentária Anual no processo de planejamento, transparência e estabelecimento de riscos e metas para os recursos públicos. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica considerando a LRF, o MDF e as contribuições de autores como PALUDO (2013), GIACOMONI (2005) e FURTADO (2012), entre outros, procurando enfatizar a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a necessidade desta Lei seguir as Normas da LRF e do MDF, de modo a estabelecer em sua completude os parâmetros norteadores do orçamento público. Concluiu-se pela importância da LDO no processo orçamentário e consequentemente pela necessidade do legislador obedecer aos ditames da LRF e do MDF, tendo em vista uma melhoria na qualidade do planejamento, da transparência e dos gastos públicos.

Palavras-chave: Lei de Diretrizes Orçamentária. Lei de Responsabilidade Fiscal. Contabilidade Pública.

Introdução

O presente trabalho tem como tema a análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado do Rio Grande do Norte, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), especialmente quanto a composição do texto da Lei, o conteúdo do anexo de metas e riscos fiscais, a existência de controle de custos, transferências voluntárias, incentivos e benefícios de natureza tributária.

Nesta perspectiva, construiu-se questões que nortearam este trabalho:

- A LDO atende aos requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal?
- A LDO prevê todos os anexos do Manual dos Demonstrativos Fiscais?
- A forma como foi confeccionada a LDO contribui para uma melhor alocação dos recursos públicos e cumprimento das metas estabelecidas?

Quando se aborda as Diretrizes Orçamentárias se pressupõe que a sua correta elaboração desencadeará em processo norteador do orçamento público. Daí a importância de se investigar a consonância das



MÁRCIO ROBERTO LOIOLA MACHADO

Bacharel em Ciências Contábeis, com Pós-Graduação em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal e Mestrado em Engenharia da Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Auditor de Controle Externo do TCE/RN e Coordenador da Comissão de Auditoria de Operações de Crédito Externo

diretrizes orçamentárias estabelecidas em Lei com as exigências contidas na LRF e no MDF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e diversos doutrinadores reconhecem o papel abrangente e estruturador da LDO, bem como a sua condição de norma ordenadora da elaboração e da execução orçamentária.

Conforme Giacomoni,

Afora manter caráter de orientação à elaboração da lei orçamentária anual, a LDO progressivamente vem sendo utilizada como veículo de instruções e regras a serem cumpridas na execução do orçamento. Essa ampliação das finalidades da LDO tende a suprir a incapacidade, em face ao princípio da exclusividade, de a lei orçamentária disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal. (GIACOMONI, 2005, p.206).

Neste contexto, o objetivo primordial deste estudo é, pois, investigar como foi estruturada a LDO do Estado do Rio Grande do Norte no ano de 2015 frente às exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Manual de Demonstrativos Fiscais.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica, realizada a partir da análise pormenorizada de materiais já publicados na literatura e artigos científicos divulgados no meio eletrônico.

A composição do texto foi fundamentada na LRF (Lei Complementar nº 101/2000), no MDF (Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN) e nas concepções dos seguintes autores: Paludo (2013), Giacomoni (2005), Kohama (2003), Jund (2007) e Furtado (2012).

Desenvolvimento

Segundo Paludo (2013), a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como finalidade nortear a elaboração dos orçamentos anuais, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública estabelecidos no PPA (Plano Plurianual), elegendo as prioridades a serem implementadas no exercício subsequente.

Conforme Jund (2007), “Inovação promovida pela Constituição Federal de 1988, a LDO surgiu como importante instrumento de conexão entre os planos estratégicos das ações governamentais (PPA) e o plano operacional executado”.

Para Furtado (2012) a “LDO tem a função primordial de escolher, dentre os programas constantes no PPA, quais serão prioritários na execução do orçamento do ano seguinte”.

Quanto aos normativos que tratam do tema, tem-se como legislação preambular e principal o artigo 165, § 2º, da Carta Magna, o qual dispõe que a LDO deve compreender as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e conter orientação quanto à elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, deve dispor também sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Sob a perspectiva infraconstitucional, a LRF, em seu artigo 4º, reforçou o comando inscrito no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e alargou o campo de abrangência da LDO, que deverá dispor acerca das seguintes matérias:

- Equilíbrio entre receita e despesa;
- Critérios e formas de limitação de empenhos das despesas;
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e

- Demais condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, as diretrizes orçamentárias do ano de 2015 foram estabelecidas por meio da Lei nº 9.868/2014, de 12/08/2014, que apresentou os critérios para elaboração do Orçamento Geral do Estado para exercício de 2015.

Passando-se a análise do texto da Lei, com exceção dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais, que serão objeto de análise específica, é possível pontuar as seguintes inconsistências:

- Os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais não foram nomeados e numerados como Anexo I e Anexo II, respectivamente, conforme prevê a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias em seu art. 2º. Atualmente a numeração segue o critério de “Tabelas e Demonstrativos” e não os vinculam aos anexos;
- Não foi estabelecido o controle de custos e avaliação de resultados de programas custeados com recursos públicos (Art. 4º, I, “e”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- Não foram determinados os requisitos para a realização de transferência voluntária de recursos a pessoas físicas (Art. 4º, I, “f”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);
- Não constou a previsão do índice de preço cuja variação servirá de limite para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária (Art. 5º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000); e
- Não estabeleceu os requisitos para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária (Art. 14, da Lei Complementar nº 101, de 2000).

Em atendimento ao disposto nos §§ 1º e 2º, do artigo 4º, da Lei Complementar nº 101/2000 e em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 5ª Edição, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, aprovado pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais são peças integrantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Anexo de Metas Fiscais deverá ser elaborado de acordo com o § 2º, do art. 1º, da LRF, contemplando os órgãos da Administração Direta e Indireta, conforme abrangência prevista pelo MDF, e representa os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo.

Ao proceder à análise no que tange ao cumprimento e adequação do Anexo de Metas Fiscais, foram detectadas as seguintes inconsistências:

- O Anexo de Metas Anuais (art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF), com suas tabelas e demonstrativos, não foi incluído no texto da Lei de Diretrizes Orçamentária;
- Constatou-se que o demonstrativo com as Metas Fiscais atuais comparadas com aquelas fixadas nos três exercícios anteriores (LRF, Art. 4º, § 2º, inciso II), limitou-se a realizar uma explanação geral sobre os cálculos de projeções das metas fiscais dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não evidenciando uma análise comparativa da execução passada e das perspectivas futuras de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo;
- O Demonstrativo com a Evolução do Patrimônio Líquido (inciso III, do § 2º, do art. 4º, da LRF), dos três últimos exercícios, não apresentou uma análise com as causas e variações desse Patrimônio;

- O Demonstrativo V, que trata da origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso III), não apresentou a análise dos valores apresentados, contrariando as orientações constantes no MDF;
- O Demonstrativo VI, que dispõe acerca da avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF), não apresentou exame descritivo dos parâmetros utilizados na avaliação atuarial e de valores que possuam maior relevância para o entendimento da situação financeira e atuarial do RPPS, bem como não foi demonstrado que nas projeções apresentadas foram atendidas as normas e critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social, restando o demonstrativo em desacordo com o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional¹; e
- Não foi confeccionado o Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012².

Já o Anexo de Riscos Fiscais³ tem por finalidade realizar a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como explicitar as providências eventualmente utilizáveis, caso os mesmos se concretizem. Da análise realizada foram detectadas as seguintes inconformidades:

- O anexo de Riscos Fiscais limitou-se a exibição de uma tabela, sem, contudo, detalhar o seu conteúdo e explicitar o seu significado, a importância e os tipos de riscos (passivos contingentes e demais riscos fiscais passivos), conforme prevê o MDF da Secretaria do Tesouro Nacional⁴; e
- O valor total previsto na coluna “Riscos Fiscais” apresentou valores divergentes do total da coluna “Providências”;

Diante destas omissões e falhas detectadas, faz-se necessário que o legislador, na condição de criador e fiscal da Lei, esteja sempre atento às peculiaridades das Normas confeccionadas, de modo que o seu conteúdo produza os efeitos econômicos e sociais necessários para a sociedade.

Conclusão

Como foi demonstrado, o planejamento Governamental é de suma importância no processo de alocação de recursos públicos, especialmente em decorrência de sua escassez e de uma exigência cada vez maior da sociedade por serviços de qualidade. A coerência entre os instrumentos de planejamento é relevante para que às prioridades comuns dos cidadãos sejam alcançadas.

O planejamento proposto pela última Constituição Federal requer a integração entre Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A conexão entre o médio prazo (PPA) e o curto prazo (LOA), realizada por meio das metas e prioridades (LDO), refletirá na eficiência dos instrumentos de planejamento.

Todavia, pode-se inferir do presente estudo que as Diretrizes foram concebidas sem o devido cuidado em interpretar e analisar as leis e normas correlatas ao tema, redundando em publicação de Lei descoberta das diretrizes legais estabelecidas, o que pode interferir substancialmente no processo de equilíbrio fiscal e na articulação do orçamento para o ano seguinte.

1 Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, pág. 94.

2 Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, pág. 110.

3 Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, pág. 44.

4 Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª Edição, pág. 35.

Portanto, concluiu-se que a LDO analisada não atendeu, em sua plenitude, os aspectos formais e materiais exigidos na LRF e no MDF. Essas fragilidades acabam por prejudicar a orientação do orçamento anual e, consequentemente, o planejamento das ações governamentais, a transparência e a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Por fim, sem a pretensão de esgotar o estudo sobre o tema e com a finalidade de contribuir com o debate sobre a matéria, sugere-se que seja observado no mínimo os seguintes normativos no processo de confecção da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- Atentar para as formalidades estabelecidas no art. 165, § 2º, da Constituição Federal; e no artigo 4º, I, “e” e “f”, art. 5º, § 3º, e art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000;
- Observar a correta confecção do Anexo de Metas Fiscais, a teor das exigências contidas no artigo 4º, § 2º, II, III e IV, da Lei Complementar nº 101/2000;
- Confeccionar o Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional; e
- Elaborar o Anexo de Riscos Fiscais em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2016.

FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2005.

JUND, Sérgio. *Administração Financeira e orçamentária: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

KOHAMA, Hélio. *Contabilidade Pública: teoria e pratica*. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. Lei nº 9.868, de 12/08/2014, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 2015 e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/ups/legislacao/2014/08/20/35b55cddb7f1f4a78f35c5a08d9610a.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

LUNKES, R. J. *Manual de Orçamento*. São Paulo: Atlas, 2003.

Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 5ª Edição, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, aprovado pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Disponível em: <http://www3. tesouro . gov. br /legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF5edicao.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Orçamento Público e administração financeira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

AUSTERIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO

UMA ANÁLISE DOS ÍNDICES DE GESTÃO FISCAL E DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES NO PERÍODO 2011/2013

1. Introdução

Em razão da crise que agoniza todo o país, a sociedade espera dos gestores públicos uma maior eficiência e eficácia na gestão pública.

Sabe-se que o Brasil possui uma carga tributária elevada que vem evoluindo no decorrer dos anos para satisfazer o desequilíbrio fiscal. Entretanto, apesar de uma carga tributária elevada, inexistente retorno de bens e serviços públicos à população na mesma proporção. Os gestores públicos gastam muito e de forma desarrazoada, comprometendo, além dos recursos públicos do ente, as transferências advindas dos outros entes.

Com a finalidade de tornar a gestão pública mais produtiva e eficiente, impondo um maior controle no gasto do dinheiro público oriundo dos tributos pagos pelos cidadãos, o governo editou a Lei de Responsabilidade Fiscal. O referido instrumento impõe uma série de medidas de controle na gestão da receita e da despesa pública, exigindo a sustentabilidade fiscal dos entes.

Porém, para atingir essa sustentabilidade, alguns gestores alegam ser inevitável restringir os investimentos sociais, prejudicando o desenvolvimento local. Diante desta realidade a questão norteadora do presente artigo é se existe uma relação nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte entre a qualidade da administração dos recursos públicos e o desenvolvimento do referido ente, e se a sustentabilidade fiscal dos municípios com melhores índices de gestão constitui instrumento efetivo no enfrentamento da crise.

Para analisar a qualidade da administração dos recursos públicos foi utilizado neste trabalho o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), administrado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro através do Sistema FIRJAN. Já para aferir o grau de desenvolvimento econômico do município, adotou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Social (IFDM).

O objetivo deste artigo limita-se a investigar se o atendimento aos ditames do referido regramento contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2011 a 2013. Foram adotados os indicadores dos exercícios 2011, 2012 e 2013 por serem os mais recentemente divulgados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, através do Sistema FIRJAN.



**LEONARDO
MEDEIROS JÚNIOR**

Consultor Jurídico do TCE/RN. Mestre em Direito pela UFRN. Especialista em Direito Público (UFRN). Professor de Direito Administrativo (UNI-RN)

2. A Lei de Responsabilidade Fiscal

Em um cenário de crise e descontrole fiscal, com uma elevada despesa pública e receita própria reduzida, investimentos insuficientes, teve início um período de reforma por influências internas e externas com a necessidade de limitação do crescimento dos gastos públicos.

Objetivando realizar uma reforma necessária à sustentabilidade fiscal dos entes e dar mais transparência e seriedade à gestão pública, foi publicada em 04 de maio de 2000 a Lei Complementar nº 101, batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Para Dalmonech, Teixeira e Sant'anna, o principal objetivo da LRF era estabelecer a simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas, com o objetivo de equilibrar as contas públicas¹. A inclusão deste instrumento normativo no sistema jurídico prático atende ao disposto nos artigos 163 e 169 da CF de 1988.

Deve-se atentar, ainda, à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º, que comanda: “Cabe à Lei Complementar: [...] II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal está apoiada em quatro linhas de direcionamento a gestão pública: a) o planejamento, em que são estabelecidas as metas a serem atingidas durante na gestão; b) a transparência, voltada a um maior controle social com a ampla divulgação das contas públicas; c) o controle, que diz respeito ao monitoramento realizado tanto pelos órgãos competentes como pela sociedade organizada ou não; e, d) a responsabilização, que são as penalidades previstas na lei, em decorrência da má utilização dos recursos públicos. O encimado instrumento legal surgiu como instrumento de esperança no combate ao crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual e municipal.

Decorridos 17 anos de vigência do referido instrumento normativo, ainda é possível verificar que diversos entes públicos permanecem com um cenário de total desequilíbrio fiscal.

Para permitir uma sindicabilidade da gestão fiscal responsável, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, no artigo 48, que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal são instrumentos de transparência na Gestão Fiscal.

Sabe-se que a responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público.

Entretanto, além dos órgãos de controle, a fiscalização e a participação social no debate da gestão pública tem crescido, resultando no maior acompanhamento e na fiscalização, pela sociedade, da aplicação dos recursos públicos,

A imposição legal de divulgação dos gastos públicos ampliou a noção de publicidade, estabelecendo, conseqüentemente, uma efetiva participação social na gestão pública.

1 In DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 4, p. 1.173-1.196, jul./ago., 2011. p. 1175

Nesse sentido, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu, na web, o Paineis Municípios, que consiste em uma ferramenta que reúne informações sobre fiscalização, transparência pública, ouvidoria, punições a empresas e demografia de todos os municípios do país². Além do referido portal, sabe-se que cada ente público deve disponibilizar seu portal da transparência, permitindo à sociedade e os órgãos de controle o acesso aos instrumentos de transparência na Gestão Fiscal.

Ao discorrer sobre a importância de instrumentos de controle, em especial indicadores, o Professor Marcelo Guedes Nunes assevera que, hoje, dois dos principais desafios a serem enfrentados por governos democráticos giram em torno da estatística. Alega o autor que o primeiro desafio é aumentar e aperfeiçoar os indicadores sociais, disponibilizando dados atualizados para a população, certificados por entidades independentes que garantam a sua integridade, acompanhados das suas séries históricas. Nas sociedades de massa e nos países de dimensões continentais, o povo só consegue enxergar o seu governo através da estatística. O segundo desafio é educar a população e fazê-la entender a função desses indicadores. As aulas de estatística no ensino médio são tão importantes quanto as aulas de matemática.

Essa aproximação da ciência do direito à ciência da estatística fez surgir o Instituto da Jurimetria, que consiste basicamente na aplicação de métodos da Estatística ao Direito. Para Professor Marcelo Guedes Nunes, a Jurimetria possui duas dimensões: a de regulação e a de eficácia. A Jurimetria de regulação diz respeito à análise do comportamento de quem produz a norma, em contrapartida à Jurimetria de eficácia, que se volta para a análise do comportamento do destinatário da norma.

No presente trabalho, pretende-se analisar a Jurimetria de eficácia a partir do estudo de correção existente ou não entre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Social (IFDM).

3. O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF

Desenvolvido pelo Sistema Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), o índice de Gestão Fiscal nasceu para auxiliar a gestão fiscal dos municípios brasileiros. O referido índice foi lançado em 2012 e é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Registre-se que as prefeituras administram um quarto da carga tributária brasileira, ou seja, mais de R\$ 461 bilhões, um valor que supera o orçamento do setor público da Argentina e do Uruguai somados.

Sabe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 51, estabelece a obrigatoriedade de, até 30 de abril de cada ano, os municípios encaminharem suas contas referentes ao exercício anterior para a STN, que tem 60 dias para disponibilizá-las ao público. A partir desses números é elaborado o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. O referido índice é composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Sua pontuação varia de 0 a 1, de forma que, quanto mais próxima de 1, melhor a situação fiscal do município em análise.

Na análise dos dados, disponível para acesso no endereço <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>, verifica-se que o maior problema dos municípios brasileiros está no elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, especialmente as despesas de pessoal, e na baixa receita própria, demonstrando uma forte dependência das transferências estaduais e federais. Apenas a título de exemplo, os dez melhores indicadores de municípios potiguares no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) Receita Própria 2017 (ano base 2016) divulgado recentemente, revela

² Disponível para acesso no link <http://paineis.cgu.gov.br/index.htm>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

um quadro de significativo desequilíbrio entre o volume de receitas e a arrecadação própria.

Tabela 01: Classificação dos 10 (dez) melhores municípios do Estado do Rio Grande do Norte no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) Receita Própria 2017 (ano base 2016)

RANKING 2017	IFGF Receitas Próprias	MUNICÍPIO	CONCEITO
1º	0.8443	Natal	EXCELENTE SITUAÇÃO FISCAL
2º	0.5302	São Gonçalo do Amarante	DIFÍCIL SITUAÇÃO FISCAL
3º	0.5087	Mossoró	DIFÍCIL SITUAÇÃO FISCAL
4º	0.5036	Lagoa Nova	DIFÍCIL SITUAÇÃO FISCAL
5º	0.4828	Alexandria	SITUAÇÃO FISCAL DIFÍCIL
6º	0.4057	São Miguel do Gostoso	SITUAÇÃO FISCAL DIFÍCIL
7º	0.3466	Santa Cruz	SITUAÇÃO FISCAL CRÍTICA
8º	0.3265	São Miguel	SITUAÇÃO FISCAL CRÍTICA
9º	0.3182	Caicó	SITUAÇÃO FISCAL CRÍTICA
10º	0.3082	Vera Cruz	SITUAÇÃO FISCAL CRÍTICA

Fonte: Dados da pesquisa

Dos 109 (cento e nove) municípios potiguares avaliados no estudo, 103 (cento e três) encontram-se em situação fiscal crítica no que se refere ao total de receitas geradas pelo município. Essa situação comprova a forte dependência dos municípios potiguares das transferências do Estado e da União.

Segundo Carlos Alberto G Barreto Campelo, na tese de dissertação “Eficiência municipal: um estudo no estado de São Paulo”, a eficiência de arrecadação dos municípios está diretamente relacionada à capacidade desses municípios de transformar os recursos disponíveis (arrecadação própria, transferências intergovernamentais e recursos privados) em desenvolvimento socioeconômico e qualidade de vida para a população³.

Assim, os Tribunais de Contas devem cobrar dos municípios a realização de um esforço para arrecadar toda a receita tributária disponível na base tributária própria.

4. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM

Para o presente estudo, será realizada uma correlação entre os resultados obtidos pelos municípios potiguares no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal com outro índice também criado pelo Sistema FIRJAN, denominado Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) acompanha o desenvolvimento dos municípios brasileiros nas áreas de emprego, renda, educação e saúde.

Assim como o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais. O IFDM varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4001 a 0,6), moderado (de 0,6001 a 0,8) e alto (0,8001 a 1) desenvolvimento (FIRJAN, 2012).

Analisando o relatório referente ao exercício 2013, disponível para acesso no endereço <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>, verifica-se que aproximadamente 70% (setenta por cento) dos municípios nordestinos encontram-se com desenvolvimento regular ou baixo.

3 In CAMPELO, C. A. G. B. Eficiência municipal: um estudo no estado de São Paulo. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.p. 59

5. Correlação entre o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM de municípios potiguares

Considerando que o último exercício divulgado pela FIRJAN dos referidos indicadores foi o ano de 2013, adotou-se esse ano como comparativo de demonstração dos 10 (dez) melhores e 10 (dez) piores resultados do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e sua correlação com o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Para comprovar a correlação existente entre os resultados do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) e do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Social (IFDM), foi realizada uma comparação dos resultados nos exercícios 2013, 2012 e 2011 e alocados em gráficos de dispersão com todos os municípios potiguares.

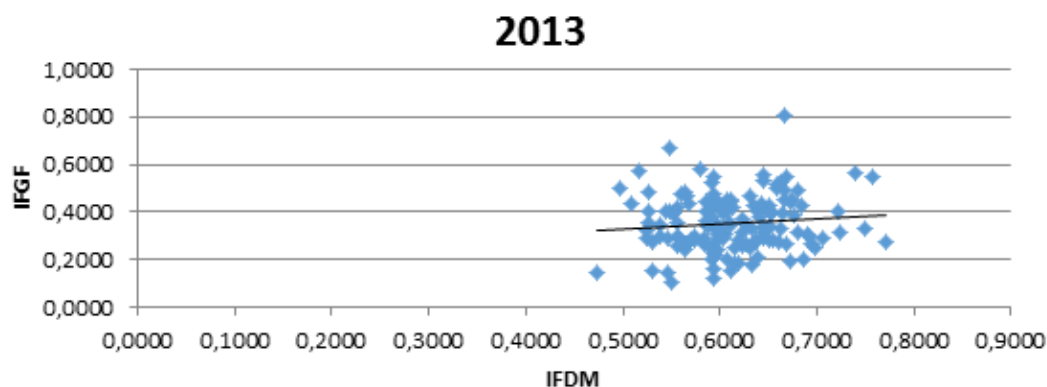
Um gráfico de dispersão é uma representação gráfica da associação entre pares de dados. Sua análise pode resultar nos seguintes resultados:

1. Sem correlação: quando vemos apenas uma nuvem de pontos no gráfico, podemos dizer que não há correlação entre a variável Y e a variável X. Os seus valores não estão de maneira alguma atrelados;
2. Correlação positiva forte: há uma clara tendência nos dados. Quando a variável X aumenta, é esperado conjuntamente um aumento na variável Y. A pouca dispersão dos dados indica que essa tendência é forte;
3. Correlação positiva média: quando a variável X sobe, a variável Y tende a subir também. Entretanto, a dispersão maior dos dados indica que mais variáveis podem estar envolvidas. Adicionar outras variáveis, como variáveis de estratificação, ou testar medições alternativas de X podem ser uma boa estratégia para se entender melhor a correlação;
4. Correlação negativa forte: análoga à correlação positiva forte, só que quando X aumenta, Y diminui; e
5. Correlação negativa média: análoga à correlação positiva média, porém quando X aumenta, Y diminui.

Na análise dos gráficos a seguir apresentados, nota-se uma forte concentração do desenvolvimento em regular e moderado.

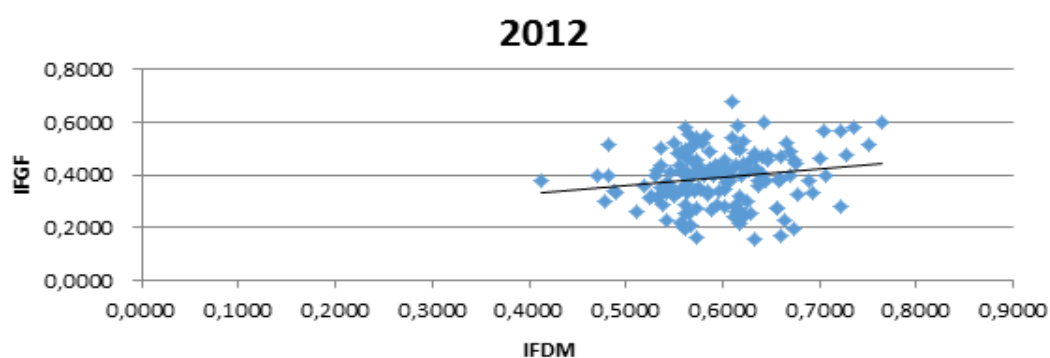
Entretanto, verifica-se, nos gráficos, que a curva de tendência de crescimento comprova que existe uma correlação positiva forte entre a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento da sociedade. Quando a variável Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) aumenta, é esperado conjuntamente um aumento na variável Índice FIRJAN de Desenvolvimento Social (IFDM).

Figura 01: Diagrama de dispersão entre o IFGF e IFDM dos municípios potiguares no ano 2013, com a curva de tendência.



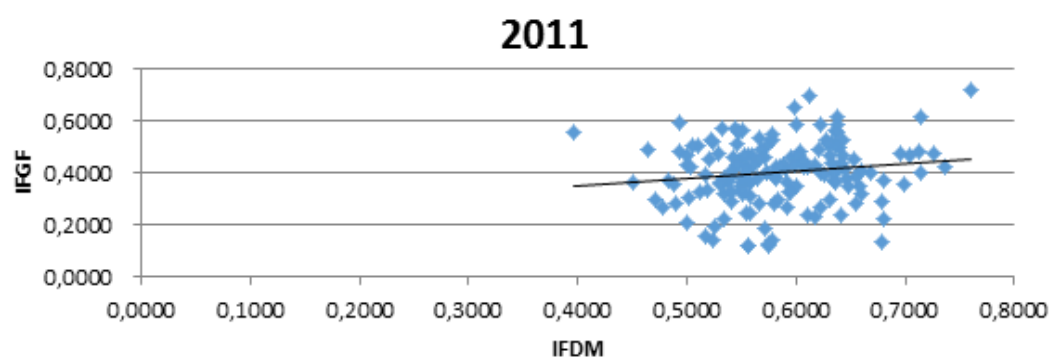
Fonte: Dados da pesquisa

Figura 02: Diagrama de dispersão entre o IFGF e IFDM dos municípios potiguares no ano 2012, com a curva de tendência.



Fonte: Dados da pesquisa

Figura 03: Diagrama de dispersão entre o IFGF e IFDM dos municípios potiguares no ano 2011, com a curva de tendência.



Fonte: Dados da pesquisa

Dessarte, a análise dos gráficos ilustra perfeitamente que, na dimensão da Jurimetria de eficácia, existe uma correlação positiva forte entre a Gestão Fiscal do município e o seu desenvolvimento.

6. Conclusões

Em tempos de crise econômica, diversos críticos apontam a Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de engessamento do orçamento. Entretanto, esquecem de avaliar os resultados positivos do referido instrumento.

Conforme citado, o maior problema dos municípios brasileiros está no elevado comprometimento dos orçamentos com despesas de pessoal e na baixa receita própria. Registre-se que a situação estaria pior na ausência dos instrumentos de fiscalização e controle presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. O cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, com uma forte sindicabilidade do Tribunal de Contas, especialmente nas falhas na arrecadação de tributos municipais e na fraca administração dos recursos públicos, poderia resultar na melhoria dos indicadores de gestão fiscal.

A valorização do planejamento e sua vinculação com a execução do gasto público, pode ocasionar resultados positivos na Gestão Fiscal, possibilitando uma menor dependência dos municípios potiguares dos repasses do governo estadual e federal.

A utilização da Jurimetria de eficácia, com a análise do comportamento dos municípios potiguares, destinatários da Lei de Responsabilidade Fiscal, permite constatar que existe uma relação positiva forte entre os indicadores do IFGF e do IFDM.

Assim, está demonstrado que o controle na gestão da receita e da despesa pública, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, representa uma melhoria no desenvolvimento econômico do ente, resultando em instrumento legítimo e esperado no enfrentamento de crises econômicas e de desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

DEBUS, Ilvo. NASCIMENTO, Edson Ronaldo. “**Lei complementar N. 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**”. Tesouro Federal, Brasília. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Data de acesso: 30 de agosto de 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Data de acesso: 30 de agosto de 2017.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Data de acesso: 30 de agosto de 2017.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. **O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 4, p. 1.173-1196, jul./ago., 2011.

FRANÇA, Phillip Gil. **Ato administrativo o interesse público: gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NUNES, Selene Peres. NUNES, Ricardo da Costa. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento**. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf>. Data de acesso: 30 de agosto de 2017.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria - Como A Estatística Pode Reinventar o Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001b.

Sistema FIRJAN (2017). **IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. In: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acessado em 29/08/2017.

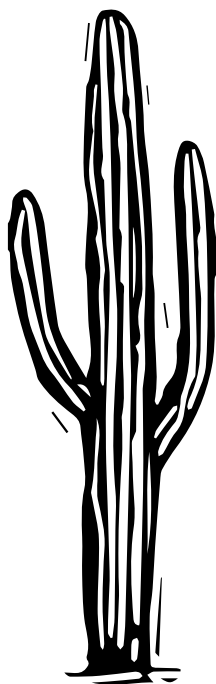
Sistema FIRJAN (2017). **IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. In: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acessado em 29/08/2017.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal – comentada artigo por artigo**. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

TESES E DISSERTAÇÕES

BIANCHI, José Flávio. 2007. **O debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil e o neoinstitucionalismo econômico**. Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília.

CAMPELO, C. A. G. B. **Eficiência municipal: um estudo no estado de São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.



MECANISMOS DE CONTROLE DA RENÚNCIA DE RECEITAS PÚBLICAS

1. Introdução

É cediço que em 2 de janeiro de 2018, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, sancionou a Lei Estadual nº 10.306/2018, que instituiu o programa de recuperação de créditos não tributários, oriundos do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN), da Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON/RN) e do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA).

Observou-se que o programa – denominado pela imprensa como “Refis para créditos não tributários” – se insere na política econômica do governo do Estado, por meio de desonerações incentivadas, visando reduzir o estoque de seus créditos e obter receita para enfrentamento da crise fiscal.

É oportuno ressaltar que compete ao poder público detectar as medidas administrativas necessárias para concretização da arrecadação e do recolhimento dos seus créditos junto a terceiros, sem medir esforços para evitar a evasão e a sonegação, inclusive com a cobrança da dívida ativa e dos créditos tributários ou não, além de cobrança pela via administrativa. Trata-se da responsabilidade do administrador pelo equilíbrio das contas públicas, conforme disposto no artigo 11, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Nunca é demais ressaltar, também, que sobre o valor principal de uma obrigação devida e não paga tempestivamente incidem sua atualização monetária – que não são acréscimos, nem pena acessória, mas apenas atualização do valor por índices legais existentes, juros e multa, estes últimos sim podendo ser considerados penas acessórias.

Como é sabido, os créditos fiscais são regidos primordialmente pelo Código Tributário Nacional – CTN, que regula a forma pela qual os créditos tributários são constituídos (artigos 142 a 150), como podem ser suspensos (artigos 151 a 155-A), excluídos (artigos 175 a 182) e extintos (artigos 156 a 174).

A rigor, a forma geral de extinção dos créditos se dá pelo pagamento, ocorre que, inegavelmente, entre os benefícios concedidos pela Lei Estadual nº 10.306/2018, encontra-se presente a hipótese de suspensão de créditos denominada como parcelamento (artigo 151, VI, CTN) e mais duas modalidades de exclusão do crédito.

Dentre as modalidades de exclusão do crédito tributário presentes na referida lei estão a anistia, que é um instituto previsto no artigo 180 do CTN e que, nas palavras de Roque Antonio Carraza (2010. pág. 958) “é o perdão, total ou parcialmente, a sanção tributária, isto é, a multa decorrente do ato ilícito tributário”, e a remissão (artigo 172, CTN), que diz respeito à extinção parcial ou integral do crédito, o que abrange o principal da dívida.



**JOSÉ ANDERSON
SOUZA DE SALLES**

Bacharel em Direito e Ciências Contábeis.
MBA em Controladoria aplicada ao Setor Público e Especializações em Direito Processual Civil e Políticas Públicas.
Assessor Jurídico da Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Nesse sentido, se faz necessário averiguar: qual o sistema de freios e contrapesos e os mecanismos de controle existentes no ordenamento jurídico pátrio aplicável a renúncia de receitas das entidades do setor público?

2. Mecanismos de controle da renúncia de receitas públicas

Não há dúvidas de que os desdobramentos sobre a constituição de programas de governo com a concessão reduções sobre o montante do valor principal, da correção monetária e dos demais acréscimos legais, possuem o condão de ocasionar danos irreversíveis ao erário.

Pormenorizando, tem-se que o gestor, ao instituir um programa que resulte em anistias e remissões, de natureza tributária ou não, deve levar em consideração que estas ações atuam a médio e longo prazo, sendo inconteste que ainda que tais ações possam acarretar relativo aumento imediato das receitas, em longo prazo implicará numa redução do ativo da entidade, e do próprio patrimônio líquido, na medida em que para receber por exemplo, 30% (trinta por cento) de um crédito (principal, sem correção monetária), se procede ao cancelamento de tudo que era acessório (multa e juros), contribuindo para o empobrecimento da Entidade a longo prazo, caso a medida não sejam devidamente planejada.

Visando coibir práticas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF traz procedimentos a serem seguidos e sanções que exigem do gestor público um melhor gerenciamento no tocante à receita pública, como também, no que se refere à renúncia de receitas.

O artigo 14 da LRF é bastante claro e objetivo no que toca ao estabelecimento de requisitos e condições para que leis concessivas de benefícios ou incentivos fiscais – entenda-se anistia tributária – sejam consideradas legais do ponto de vista da responsabilidade fiscal dos administradores públicos.

O que tal dispositivo legal estabelece é que, partindo do pressuposto que o ente público estará “abrindo mão” de parte de sua receita orçamentária, haja previsão dos meios e mecanismos pelos quais se dará a compensação aos cofres públicos em relação aos valores que o mesmo ente deixará de receber em razão da aplicação daquela lei.

É por isso que exige logo no seu caput a apresentação, por parte do Chefe do Executivo, de estimativa do impacto orçamentário-financeiro que a aplicação da lei vai causar no ente público naquele exercício e também nos dois exercícios seguintes.

Deve também o mesmo administrador público demonstrar que a lei concessiva de benefícios fiscais atende ao disposto na LDO do ente público que representa, o que corresponde à exigência de que tais benefícios estejam previstos como diretrizes orçamentárias daquele ente, evitando sejam utilizados com finalidades escusas, como as relacionadas ao período eleitoral.

Além destes dois requisitos acima, que são de extrema importância e complexidade para o administrador que quer efetivamente conceder benefícios fiscais, deve ainda restar comprovado por ele o atendimento de, pelo menos, um dos dois requisitos apresentados nos incisos I e II do caput do artigo 14 da LRF.

Importa registrar que tais exigências correspondem a medidas que visam impedir a utilização destas leis de maneira indiscriminada e descontrolada, bem como visam evitar maiores prejuízos aos cofres públicos, os quais, como vimos, receberão menos do que o previsto nas respectivas leis orçamentárias anuais.

Há ainda a exigência contida no §2º do artigo 14, a qual está diretamente relacionada à previsão do inciso II do mesmo artigo, quando feita tal opção pelo administrador público, exigindo que a lei concessiva do benefício somente entre em vigor quando efetivamente implementadas as medidas de compensação aos cofres públicos anunciadas naquele inciso.

Não se mostra difícil concluir que qualquer lei que tenha por objetivo conceder benefícios ou incentivos fiscais – entenda-se anistia tributária – deverá atender integralmente às exigências contidas no artigo 14 da LRF. Na prática, ao enviar o respectivo projeto de lei ao Poder Legislativo, o Chefe do Executivo deve demonstrar, de forma clara e minuciosa, o atendimento à LRF.

A problemática, *in casu*, reside no fato de que os mencionados procedimentos de controle e adequação contidos no artigo 14 da LRF são aplicáveis apenas às receitas de natureza tributária. No entanto, é imperioso considerar que qualquer renúncia de receita deve ser revestida pela maior precaução e cuidado possível, de maneira a não causar prejuízos ao conjunto da economia e ao interesse público.

É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, deve ser encarada equivalentemente como um gasto público (*taxexpenditure*), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento e a forma que o patrimônio público é afetado.

No caso da despesa, é *ex post*, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é *ex ante*, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (7ª Edição) estabelece que as receitas e despesas devam ser classificadas quanto ao impacto na situação líquida patrimonial em “efetiva” ou “não-efetiva”, o que corresponde àquelas que, no momento do reconhecimento do crédito, aumentam ou diminuem a situação líquida patrimonial da entidade, constituindo um fato contábil modificativo aumentativo ou diminutivo.

Desse modo, conforme Torres (2010, p. 13), a diferença entre a renúncia de receita (benefício fiscal) e a despesa pública é de mera índole jurídicoformal, o que, por consequência lógica, implica numa identidade pragmática entre ambas. De outra forma, essa figura diminuiria o controle do Estado sobre suas finanças, não incidindo os comandos dos artigos 14, 15 e 16 da LRF.

Programas e projetos, na forma denominada pela LRF, são instrumentos de planejamento e organização da Administração Pública para alcançar a realização de seus objetivos. Iniciar programas ou projetos não inclusos no orçamento significa realizar gastos sem prévio planejamento, o que seria um indício de má gestão dos recursos públicos, o que é expressamente vedado pelo Inciso I, do artigo 167, da Constituição Federal.

Nesse sentido, infere-se que se a denominação “ação governamental” decorre de “qualquer despesa”, o legislador não teria dividido o Capítulo IV da LRF entre o artigo 16, com a denominação ação governamental, e o artigo 17, com sua denominação “despesa obrigatória de caráter continuado”.

Não precisaria o legislador ter partido o conceito em dois diversos, como, aliás, nem precisaria ter instituído qualquer dos dois conceitos. Bastaria ter mencionado “despesa”, de forma que foi necessário delimitar conceitos novos como ação governamental e despesa obrigatória de caráter continuado, para falar de despesas públicas indiferentemente.

Assim, a criação de um programa de governo traz em seu bojo diversas ações que deverão se delongar por outros exercícios e, por conseguinte, é indispensável que o Chefe do Executivo apresente uma gestão fiscal responsável, equilibrada e planejada, em conformidade com o que estabelece os artigos 15 e 16 da LRF.

3. Considerações finais

Ante as reflexões e ponderações acima expostas, a **título de considerações finais** destacamos que toda lei que cria, prevê ou estabelece benefícios ou incentivos fiscais, notadamente aquelas que permitem o recolhimento de tributos ou não, já inscritos em dívida ativa sem o pagamento dos valores correspondentes a juros e multas sobre eles incidentes, devem atender integralmente os requisitos e condições exigidos pelos artigos 14, 15 e 16 da LRF, de modo que dois aspectos merecem ser destacados:

- Os programas relativos à renúncia de receitas tributárias devem sempre ser acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e mais uma das duas opções seguintes: ou ter sido considerado na estimativa de receita da LOA (não afeta metas fiscais) ou apresentar medidas de compensação de aumento de receita; e
- Os programas de governo relativos à renúncia de receitas de caráter não tributário devem ser necessariamente precedidos de duas condições: estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e declaração do ordenador da adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

REFERÊNCIAS

CARRAZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN nº 840, de 21 de dezembro de 2016. Aprova a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Ministério da Fazenda. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/falee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773

TORRES, Ricardo Lobo. Responsabilidade fiscal, renúncia de receitas e guerra fiscal no ICMS. In: SCAFF, Fernando Facuryet al (Coord.). Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência: questões atuais. Florianópolis: Conceito, 2010.

O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM UMA SOCIEDADE ABERTA DE INTÉRPRETES

Introdução

Em um panorama constitucional principiado por valores democráticos, em que o povo, em toda a sua pluralidade, é alçado a titular soberano, não se pode conceber a manutenção de uma estrutura verticalizada que balize a interpretação constitucional e o poder de fiscalização de irregularidades e abusos dos gestores públicos a certos atores. Nessa conjuntura, os Tribunais de Contas enquanto órgãos de controle externo merecem ter sua atuação ressignificada para a instrumentalização da abertura constitucional na vigilância do cumprimento de normas relativas à responsabilidade e gestão fiscal.

Destarte, o presente artigo pretende trazer reflexões sobre o exercício dessa competência institucional dentro de uma principio-logia hermenêutica que clama pela abertura dos intérpretes da Constituição, conforme o referencial teórico de Habermas e do neoconstitucionalismo.

Controle externo e a democratização do Direito

A composição e as pretensões do modelo de Estado adotado se constroem a partir de transições políticas que oscilam entre períodos de autoritarismo e de aberturas democráticas ao longo da história, sempre em paralelo aos fatores reais de poder que nutrem o respectivo modelo que é balizado na existência, ou não, de normas e instrumentos de controle.

Dentro desse contexto histórico evolutivo, o Estado Constitucional Democrático de Direito se desenvolveu como uma negação ao Estado Policial Absolutista e como uma superação do mero Estado de Direito, a partir de uma releitura que transcendesse as concepções formalistas que julgavam suficientes o império da lei, distantes de uma análise substantiva da aplicação das normas inseridas na realidade fática, em contextos sociais plúrimos.

Nesse lume, são caras as reflexões de Lassalle¹ ao ponderar que se o texto escrito não corresponder à Constituição real, sucumbirá perante as forças detentoras de poder. Logo, de nada servirá o texto escrito em uma folha de papel, se ele não se justificar e se concretizar na realidade, nos fatos.

Tal contraponto reforça a imperatividade de uma ressonância entre o sistema jurídico/constitucional e o político/social para que se assegure a própria coerência e efetividade de cada dimensão por meio da completude interseccional.



**LÊNORA SANTOS
PEIXOTO**

Assessora Jurídica na Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Bacharela em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN; Especialista em Prática/Residência Judicial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN; Mestranda em Antropologia Social

1 LASSALLE, Ferdinand. O que é uma constituição. Tradução de Leandro Farina. 2. ed. Campinas: Minelli, 2005.

Nessa conjuntura, enquanto pairar uma interpretação estanque e minimalista acerca do Estado de Direito, ele poderá ser direcionado à subserviência de interesses hegemônicos, o que torna salutar rememorar que, em diversos momentos da história recente, regimes totalitários estiveram devidamente fundamentados e sustentados perante a lei.

Em uma sociedade democrática pluralista é necessário transpor as barreiras institucionais para permitir a participação de todos na concretização da Constituição. Conforme defende Habermas², vivenciar a norma é interpretá-la, razão pela qual, o destinatário da norma é também ator do processo hermenêutico, o que reforça o respeito a uma sociedade aberta de intérpretes.

Afinal, haveria legitimidade no direito sem democracia realizada? Conforme as reflexões de Habermas, “o direito vale não apenas porque é posto, e sim enquanto é posto de acordo com um procedimento democrático, no qual se expressa intersubjetivamente a autonomia dos cidadãos”³. Em uma perspectiva dialógica e comunicativa, esse procedimento não se concretiza na mera exposição dos desejos das majorias (numéricas ou de posições dominantes⁴), mas dialeticamente à promoção da voz dos grupos vulneráveis e minoritários.

Torna-se primordial, portanto, analisar onde pousa a soberania pretendida na ordem jurídica e em que medida ela se insere no exercício do controle externo dos atos dos representantes políticos por parte das Cortes de Contas. Principalmente, ao reconhecer a instituição enquanto espaço técnico aberto à apuração das denúncias formuladas pela população e diante dos recentes influxos políticos que tentam balizar a sua atuação sob o argumento da usurpação de atribuições supostamente privativas.

Concretização constitucional e análise da juridicidade das finanças públicas

Não mais se concebe assimilar os Tribunais de Contas como apêndices do Poder Legislativo ou mero órgão de assessoramento. Enquanto instituição de controle das finanças públicas, essa Corte deve ter autonomia e estar posicionada externamente à estrutura administrativa dos poderes estatais. Conforme bem pontua Fernandes, “ainda que admissível a discussão sobre os limites da revisibilidade das decisões das Cortes de Contas, não é possível sustentar que exerçam meras funções de *staff*”⁵.

Rui Barbosa, inclusive, já destacava na elaboração da primeira Constituição Republicana do Brasil que os Tribunais de Contas deveriam ocupar posição autônoma, reafirmando a necessidade de estarem cercados de garantias contra quaisquer ameaças, ao passo que exerceriam “funções vitais no organismo constitucional”⁶.

Tal assertiva não minora a missão constitucional de colaboração com os demais poderes, sendo a sua independência, inclusive, fundamental para essa composição dialógica, horizontal e colaborativa entre as instituições.

Nesse lume, a própria prerrogativa de responder consultas formuladas por gestores, que, com grande frequência, impulsionam o órgão para sanar dúvidas de questões jurídicas formuladas em tese sobre conteúdo relativo ao controle externo, denota o caráter educativo que o órgão detém ao interpretar normas jurídicas atinentes às suas matérias de atuação.

2 HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão: 2002.

3 HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 119.

4 FORTMAN, Bas de Gaay. *Minority Rights: A major misconception*. *Human Rights Quarterly*. The Johns Hopkins University Press, v. 33, p. 265-303, 2011.

5 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. *Tribunais de Conta do Brasil*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 141.

6 BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira (1891)*. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1934. p. 451.

Apesar disso, os frequentes questionamentos acerca dos limites da atuação do Tribunal na análise da regularidade dos atos do poder público, no que concerne ao respeito às normas de responsabilidade fiscal, relevam a necessidade de frisar que não se pode confundir a atividade jurisdicional do Tribunal no exercício do julgamento de contas, com o seu dever muito mais amplo de controle e fiscalização, que é realizado, inclusive, junto ao cidadão através do impulso de representações e/ou denúncias.

Assim, é necessário evocar que é constitucionalmente garantida a atuação das Cortes de Contas na apreciação da legalidade dos atos administrativos, prevendo o art. 71, XI, da Carta Magna que cabe ao órgão o dever de “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”. Logo, a apreciação opinativa, consubstanciada na emissão de parecer prévio, seria função voltada, unicamente, à apreciação de contas prestadas anualmente pelos chefes do poder executivo (art. 71, I, da CF/88) a serem julgadas pelos membros do Poder Legislativo, não se confundindo com a tarefa mais ampla de fiscalização do cumprimento de normas relativas à responsabilidade e gestão fiscal, que é reforçada, inclusive, pela notável Lei nº 101/2000.

Quando o legislador, o juiz ou o gestor da administração direta ou indireta exercem função administrativa seus atos devem estar sempre em consonância com o princípio da juridicidade que, em sua vertente hermenêutica neoconstitucional, está além da mera legalidade, por primar que a administração atue em consonância com todo o Bloco de Constitucionalidade. Nesse pórtico, ao Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo, também toca a observância da juridicidade para a fiscalização contábil, financeira e orçamentária. A verificação da constitucionalidade, nesse sentido, se perfaz em atividade tipicamente de controle que, em regimes democráticos, não se limita mais à atuação do Poder Judiciário, sendo imprescindível a abertura proposta Haberle e os neoconstitucionalistas.

Afinal, pedir a transparência e avaliar a forma como tem sido destinado o dinheiro público é direito e dever fundamental de todos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, já previa que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”, o que foi consubstanciado no princípio participativo e nas regras da publicidade administrativa adotados na nossa ordem constitucional. Destarte, verificando-se irregularidades, advém outro direito/dever: o de tomar as medidas cabíveis para sustar esses atos.

Conforme bem refletiu Fernandes, controle e poder, no desenvolvimento histórico, nem sempre estiveram associados. A máxima expressão de um poderia significar a aniquilação do outro⁷. Por essa razão, é que os órgãos de controle devem ser dotados de garantias e instrumentos que materializem sua atuação. A possibilidade de concessão de medidas cautelares é justamente a instrumentalização de um desses meios.

A Constituição Federal, em seu art. 71, assegurou a possibilidade de sustação de atos do poder público, a ser adotada pelo Tribunal de Contas, quando, no exercício de sua função institucional, verificar a ocorrência de ato ofensivo à legalidade, legitimidade e economicidade da despesa pública. Nesse mesmo lume, o Supremo Tribunal Federal já reforçou a possibilidade de concessão de cautelares no âmbito das Cortes de Contas, por considerar um poder implícito aos demais conferidos no texto constitucional⁸, não sendo admitido à ordem democrática retroceder a interpretação para reduzir esse poder/dever.

Portanto, o controle da juridicidade sobre as finanças públicas representa verdadeira concretização constitucional e deve ser assegurado por todas as instituições republicanas, respeitando a autonomia e instrumentalizando a atuação de todos os Tribunais de

7 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. **Tribunais de Conta do Brasil**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37.

8 MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03- 2004.

Contas, que, por seu turno, devem materializar os mecanismos de participação e educação cidadã.

Considerações finais

Limitar o direito/dever elementar de fiscalização dos atos do poder público seria retroceder às estruturas centralizadoras e acasteladas de uma era em que as tarefas institucionais eram meras estruturas simbólicas a serviço da hegemonia de um império galgado sobre falsas independências e guiado pelos potentados das elites oligárquicas e coronelistas a quem era de convir esse tipo de sistema.

Tal retrocesso, em tempos em que a teoria moderna do Direito Constitucional vem a primar por uma sociedade aberta de intérpretes, expõe ser inadmissível excluir os Tribunais de Contas como órgãos capazes de analisar a constitucionalidade de atos de gestão fiscal irregulares ou abusivos. A quem serviria essa limitação do controle externo?

Ao cidadão, como beneficiário e ator desse controle, não é. Essa restrição, inclusive, representaria a amputação da essência democrática participativa e de sua soberania, com nítida violação ao direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, *a*, da CF/88 e de denúncia aos Tribunais de Contas, previsto no art. 74, § 2º, da Carta Fundamental.

Diante dessa conjuntura, é de se concluir que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e sua análise concomitante da gestão fiscal devem ser acolhidos como corolários da concretização constitucional e do princípio participativo, a partir da abertura dos intérpretes da Carta Fundamental e da materialização dos instrumentos de combate às irregularidades na gestão financeira do Estado.

Afinal, para além da previsão abstrata sobre a existência de um Estado Democrático de Direito, é preciso problematizar a sua concretização a partir do debate sobre a qualidade dessa democracia, em uma perspectiva que transcenda a mera representatividade mediante o voto.

O Tribunal de Contas, inserido em uma sociedade aberta e como mecanismo a favor desta, passa a se revelar como garantidor da participação cidadã ao ser promotor da transparência na administração, incentivador da realização de audiências públicas, propulsor de mecanismos de denúncia para o controle da atuação dos agentes públicos, edificador de uma educação para cidadania, consubstanciando veículos de diálogo em prol do aprimoramento do funcionalismo público a partir da celebração de termos de ajustamento de gestão e do aconselhamento acerca de projetos e da fiscalização do cumprimento de políticas públicas. O que é exercido, inclusive, de forma direta pelos cidadãos mediante denúncias.

Assim, na contramão dos influxos que tentam reduzir o Tribunal de Contas a papel ornamental, cerceando sua autonomia interpretativa e seu poder de cautela, o órgão continua a exercer tecnicamente e em respeito à juridicidade o combate às irregularidades no exercício da gestão fiscal, através do empoderamento cidadão a quem cabe, legitimamente, o controle.

A IMPORTÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA

Introdução

Tendo completado 18 anos desde sua publicação em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) apresenta louvável esforço no controle da gestão do dinheiro extraído do bolso do povo (apesar de certos autores apontarem defeitos no plano das medidas macroeconômicas). Um exemplo disso é a definição de transparência no art. 12 e seu asseguramento por instrumentos de gestão fiscal (art. 48), inclusive mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. Trata-se, portanto, de tema com grandes repercussões nos âmbitos teórico e prático e de inegável relevância e atualidade.

Assim, através de uma metodologia de revisão bibliográfica de doutrina especializada nacional, consiste no objetivo geral deste artigo delinear a importância da LRF na gestão da coisa pública. São objetivos específicos da presente pesquisa: a) fornecer um breve histórico da LRF; b) compreender a importância da LRF no planejamento, receita e despesa públicas; e c) compreender sua importância como instrumento normativo no controle das finanças públicas.



**PAULO VITOR
DOS SANTOS**

Educador Físico. Especialista em
Gestão Pública

Breve histórico da LRF

Apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional no Projeto de Lei Complementar 18/99, a Lei de Responsabilidade Fiscal constitui importante passo para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária. Conforme aponta Ricardo Lobo Torres (2011, p. 181), o fato de a LRF constituir mimetismo do *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (1994) e denotar anglicismo exagerado gerou conflitos com a estrutura presidencialista de governo e com o equilíbrio federativo. Contudo, os principais defeitos foram solucionados na reformulação perpetrada na Câmara dos Deputados.

O dispositivo foi sancionado em 04 de maio de 2000, transformando-se na Lei Complementar nº 101, e tem relevante papel na melhor disciplina da gestão orçamentária no Brasil. Abordar-se-á este ponto no tópico a seguir.

Importância da LRF

O princípio da responsabilidade¹ faz-se presente em todos os momentos da vida orçamentária do Estado: desde a elaboração da lei até a gestão dos recursos orçamentários e o controle de contas. Conforme aponta Ricardo Lobo Torres (2011, p. 128), foi por intermédio da Lei de Responsabilidade Fiscal que o princípio da responsabilidade, de

1 Um dos princípios do direito financeiro elencados por Piscitelli (2014, p. 21).

longa tradição no direito financeiro anglo-americano, começa a ingressar no Brasil. Tal princípio corresponde ao conceito de *accountability*. De difícil tradução para o português, aproxima-se do sentido de uma responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos.

A nossa Lei de Responsabilidade Fiscal foi fortemente influenciada pela legislação correlatada da Nova Zelândia e de outros países da OCDE² (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O princípio da responsabilidade, no modelo da Nova Zelândia, se desdobra nos subprincípios da prudência e transparência. O princípio da prudência foi proclamado em diversas passagens do *Fiscal Responsibility Act*, ao passo que o subprincípio da transparência aparece na lei neozelandesa como abertura (*disclosure*). Ambos transmigraram para o sistema da LRF (TORRES, 2011, p 128).

É importante destacar que a desobediência ao princípio da responsabilidade fiscal gera inclusive a responsabilidade penal³. A seguir será pormenorizada a importância da LRF no planejamento, receita e despesa públicas, além de sua importância como instrumento normativo no controle das finanças públicas.

No planejamento

A CF 88 prevê, no art. 165, três planejamentos orçamentários: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Os três se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, e ambas coadunarem com o orçamento plurianual (arts. 165, § 72, 166, § 42, 167, § 19). E têm os três que se compatibilizar com o planejamento global — econômico e social (art. 165, § 42).

Aqui, a LRF tem um papel crucial. Um exemplo disso é quando dispõe sobre os objetivos e características da LDO⁴ (PISCITELLI, 2014, p. 43). Isso também é perceptível na determinação de receitas e despesas, de forma que todas as receitas deverão estar vinculadas a despesas específicas e nos exatos montantes do dispêndio (artigo 5º, § 4º, da LRF). Um último exemplo é a determinação, no artigo 5º, § 5º, LRF, de que os investimentos contidos na LOA deverão estar de acordo com as disposições do PPA, de forma que não poderá haver dotação que ultrapasse um exercício financeiro, sem que haja previsão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão.

Na receita pública

A LRF dedica um capítulo inteiro às receitas públicas, que compreende duas seções: uma relativa à “previsão e arrecadação” (artigos 11 a 13) e outra sobre “renúncia de receita” (artigo 14). São diversas as regras prescritas na LRF sobre receita pública. Para os fins deste artigo, focar-se-á em três delas.

2 O Brasil ainda não faz parte dessa organização internacional (cfr. FERNANDES, 2018, documento online não paginado).

3 A Lei nº 10.028/2000, em complementação à LRF, alterou diversos dispositivos da legislação penal e tipificou novos crimes contra as finanças públicas: contratação de operação de crédito; inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar; assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura; não divulgação de declaração de gestão fiscal responsável; ordenação de despesa não autorizada; prestação de garantia graciosa; não redução de despesa relativa a pessoal; não cancelamento de restos a pagar; aumento de despesa relativa a pessoal no último ano do mandato ou legislatura.

4 Além das exigências constitucionais, deverá dispor sobre: (i) o equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) os critérios e forma de limitação de empenho, nos casos de haver a necessidade de reduzir despesas ou em virtude do excesso de endividamento, ou por conta do não atingimento das metas de resultado fixadas na LDO; (iii) as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e (iv) as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

O art. 11 impõe como condição à existência de responsabilidade na gestão do dinheiro público a “instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. A consequência desse preceito é retirar, da competência tributária, sua facultatividade⁵.

Já o § 2º do artigo 12 determina que receitas decorrentes de operações de crédito não poderão superar os valores das despesas de capital, previstas no projeto da LOA. O objetivo é que os gastos com o endividamento sejam, ao menos, iguais àqueles com investimentos visando ao aumento do patrimônio público.

Por fim, nos termos do § 1º do artigo 14, haverá renúncia de receita sempre que se fizer presente algum benefício de natureza fiscal ou tributária cujo resultado seja a redução dos ingressos nos cofres públicos (PISCITELLI, 2014, p. 65 ss.).

Na despesa pública

A despesa pública pode ser definida como o conjunto de gastos do Estado, cujo objetivo é promover a realização de necessidades públicas, o que implica o correto funcionamento e desenvolvimento de serviços públicos e manutenção da estrutura administrativa necessária para tanto (PISCITELLI, 2014, p. 70). A despesa pública não poderá ser realizada sem autorização legal. No geral, referida autorização está contemplada na própria LOA, que discrimina as receitas e despesas para um dado exercício, mas também é possível a abertura de créditos adicionais (PISCITELLI, 2014, p. 23-24).

Também neste ponto são relevantes os comandos da LRF, que especificam e detalham certas condições para determinados tipos de despesa. Esse regramento está compreendido entre os artigos 15 a 24, que prescrevem não apenas condições adicionais para a realização de toda e qualquer despesa, como também englobam a disciplina das despesas com pessoal e das despesas com a Seguridade Social.

Como instrumento normativo no controle das finanças públicas

A LRF, segundo José Afonso da Silva (2008, p. 738), “é uma lei normativa permanente com característica de lei sobre as leis do sistema, já que todas, que são de caráter temporário, nela deverão fundamentar-se”.

Aplicação prática da LRF foi a recente aprovação pelo plenário do Tribunal de Contas da União⁶, em 07 de outubro de 2015, por unanimidade, do parecer do ministro Augusto Nardes pela rejeição das contas do governo federal de 2014.

No caso em tela, uma das irregularidades que levaram os ministros a entender que as contas não estavam em condições de serem aprovadas são as chamadas “pedaladas fiscais”. Trata-se de atraso, por parte do Tesouro Nacional, de repasses para instituições financeiras públicas e privadas que financiariam despesas do governo, entre eles benefícios sociais e previdenciários, como o Bolsa Família, o abono e

5 A União, em tese, ofende o artigo 11 da LRF ao deixar de criar o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto no artigo 153, inciso VII, da Constituição. Contudo, tendo-se em vista que a União não recebe transferências voluntárias de outros entes – ao contrário, é ela quem as faz –, não há resultados práticos relevantes em virtude da ausência de criação desse imposto. Em verdade, essa hipótese reflete clara situação de ineficácia da referida norma (PISCITELLI, 2014, p. 56).

6 Todo Estado de Direito pressupõe a submissão do próprio Estado às leis que ele edita. Daí a necessidade de um órgão controlador da atividade estatal a fim de evitar que se cometam ilegalidade (HARADA, 2010, p. 92). Os Tribunais de Contas possuem função basilar para preservação da legalidade da atuação da Administração Pública, mas, sobretudo, desempenham um papel fundamental para a concretização do Estado Democrático de Direito brasileiro.

seguro-desemprego, e os subsídios agrícolas. Tais “pedaladas” teriam sido necessárias para cumprir a meta fiscal.

Para o TCU, esses atrasos de recursos para os bancos apresentam características de operação de crédito (de natureza orçamentária ou extraorçamentária, conforme o caso) entre a União e instituições financeiras oficiais. Ou seja, é como se o governo tivesse tomado empréstimos de bancos como a Caixa Econômica Federal, o que é proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, a contratação de operações de crédito exige a existência de prévia e expressa autorização, constante na LOA, em créditos adicionais ou em lei específica, além de inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto quando se tratar de operações por antecipação da receita orçamentária (ARO). Segundo o parecer do TCU, ocorreram atrasos sistemáticos e de valores expressivos no repasse de recursos do Tesouro Nacional para que as instituições efetuassem os pagamentos das referidas despesas. Dessa forma, esse artifício representaria uso indevido da força institucional da União para cumprir as metas fiscais bimestrais ao longo de 2014.

Conclusão

Ante ao exposto, pode-se concluir que a responsabilidade na gestão fiscal e, assim, no uso do dinheiro público, é um princípio que permeia toda a Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de assegurar que o gasto público seja realizado dentro de certos limites e de acordo com regras estritas que, se não cumpridas, acarretam sanções aos entes públicos.

Assim, os enfoques dados à LRF com relação ao planejamento e receitas e despesas públicas atuam no fortalecimento da situação financeira dos entes da Federação, possibilitando o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

É necessário reconhecer que a presente pesquisa sofreu limitações tanto no que tange à revisão bibliográfica quanto à maturação das ideias e implementação. Tal se deu pelas circunstâncias específicas em que o artigo foi produzido (como avaliação de uma disciplina). Como indicação futura, as possibilidades de aprofundamento são inúmeras, em especial quanto a real eficácia da LRF.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília: TCU, 2015.
- FERNANDES, Daniela. **Por que o Brasil ainda não conseguiu entrar na OCDE, o clube dos países ricos**. BBC, Paris, 05 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44361623>>. Acesso em: 28 jun. 2018.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

QUE BRASIL EU QUERO (AJUDAR A CONSTRUIR) PARA O FUTURO?

É incontável o número de vídeos enviados ao programa da TV – que Brasil eu quero para o futuro, com a finalidade de contemplar cidadãos dos 5570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios do país, a oportunidade de externar seu apelo, seu sonho, sua expectativa, sua vontade de ver um amanhã mais promissor para o Brasil.

Essa oportunidade de revelar publicamente o país que buscamos ter, em comparação com o que temos hoje é um grandioso exemplo de controle social, posto que possa ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública. E controle social é exatamente a fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. Ambas as situações são importantes mecanismos de fortalecimento da cidadania que contribuem para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública.

No programa os textos são comoventes, esperançosos de verdade, muito semelhantes entre si na exposição das deficiências, sedentos de mudanças simples, mas fundamentais para o mínimo de dignidade social. Todos os apelos e insatisfações, sem exceção, decorrem de algum ato de corrupção.

Quando falamos nessa decomposição, logo os políticos são citados e viram o principal alvo do discurso. Mas será que eles são os únicos corruptos deste país? Será que nós cidadãos refletimos sobre a legitimidade e probidade de seus costumes, jeitos, atitudes no dia a dia? Será que buscamos os órgãos de controle?

A população muitas vezes se insurge e se assente vítima desse mal - que invade a coletividade, não se obstando por balizes culturais, temporais ou territoriais - e ignora sua parcela de responsabilidade. Em uma sociedade apodrecida que finge ser contra a corrupção, ninguém é inocente. E os políticos são apenas um espelho das pessoas que representam.

O cidadão, que tem como direito e dever fiscalizar seus representantes, deve estar cada vez mais atento às promessas de campanha e ao que realmente os governantes realizam com o dinheiro da população, não podendo somente reclamar e resmungar. A transferência de responsabilidade deve ficar no passado. Agora é hora de chamar para si e fazermos a nossa parte, denunciando todo indício de corrupção e fiscalizando sempre aqueles que mexem com o dinheiro público.

Temos exemplos claros e recentes que vivenciamos e comprova tristemente nossa omissão, nossa culpa, nossa “mania” de relacionar corrupção apenas aos políticos.

Estamos assistindo o apelo dos órgãos de saúde do país para que os pais levem seus filhos para se vacinar contra gripe. Um prejuízo de milhões de reais na saúde pública e, pasmem, não é culpa dos políticos, é culpa da omissão, da acomodação, do desleixo de muitos pais que estão deixando de proteger seus filhos de doenças importantes, não os levando para se vacinar. Estão sobrando vacinas no Brasil, que, diga-se de passagem, é conhecido mundialmente por suas campanhas na área de saúde.



**ZÊNIA MARIA
CHAVES LOPES
DE ALCÂNTARA**

Advogada. Coordenadora do Setor de
Execuções do TCE/RN

Não muito diferente, vem acontecendo com a proliferação da dengue. É impossível erradicá-la com a tecnologia de hoje, tamanha a urbanização, temos que combater sua propagação. No entanto nós cidadãos não estamos fazendo a nossa parte de limpar, não acumular água ou enxugar reservatório de água parada. O Ministério da Saúde adverte que o combate à dengue não pode parar, tem que ter ações permanentes, e NÃO depende dos políticos.

Seguindo este raciocínio de que temos muitos deveres de cidadãos que não exercemos e desse modo nos igualamos aos políticos corruptos, acrescento nossa omissão em relação à população brasileira formada por deficientes, que vive ainda um processo de exclusão no que se refere ao acesso e seus direitos. A realidade deles é dura e desumana, mas não é ocasionada pela falta de legislação e nem pelos políticos. Porque não acionamos os tantos meios a nossa disposição para denunciar?

Frequentemente assistimos as pessoas desrespeitando as vagas para estacionamento, ou carros estacionados impedindo o acesso nas calçadas, assim como presenciemos serviços mal prestados tanto pelas instituições públicas quanto privadas. Convivemos com o racismo, a desigualdade social, os idosos sendo ignorados, a divergência de salários, o lixo sem ser jogado no lixo, a reciclagem sendo abominada, e; continuamos vivendo nossa vida como se tudo estivesse perfeito ou se não nos coubesse nenhuma atitude, tudo dependesse exclusivamente dos governantes.

E por aí vai. São exemplos infindáveis de falta de cidadania, ou de omissão que revelam brasileiros acostumados a reclamar da corrupção política sem se preocupar em ser cidadão melhor. Ora, Cidadania é a prática dos direitos e deveres de um indivíduo, e devem andar sempre juntos, uma vez que o direito de um cidadão implica necessariamente numa obrigação de outro cidadão. Se todos cumpríssemos nossos deveres não seria necessário esforços hercúleos em defesa dos direitos. .

Quantas vezes divulgamos o verdadeiro papel do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte? Em quantas conversas informais citamos que o TCE/RN tem o portal do gestor, tem ouvidoria, portal de transparência, sessões plenárias? Quantas vezes estimulamos alguém a buscar sua fiscalização? Este é o papel do cidadão.

A cidadania não é dada e sim construída em um processo de organização, participação e intervenção social de indivíduos, o conceito de cidadania se encontra em permanente construção.

O Papa Francisco recentemente, respondendo à pergunta de um jovem afirmou que:

“temos que nos envolver na política, porque ela é uma das formas mais altas de caridade”. Questionou ainda as razões pelas quais ela está “suja”: “está suja por quê? Por que os cristãos não se envolveram nela com espírito evangélico?”. Para o Pontífice, o fiel não pode se fazer de Pilatos e lavar as mãos. “É fácil colocar a culpa nos outros, mas e eu, o que faço?”, perguntou Francisco ao grupo de estudantes do Colégio Jesuíta da Itália, durante um encontro na última sexta-feira, 7 de junho, no Vaticano. ([HTTPS://padrepauloricardo.org/blog/politica](https://padrepauloricardo.org/blog/politica))

Que Brasil eu quero para o futuro? Que os cidadãos brasileiros além de aprenderem a votar, conheçam, aprendam e divulguem os muitos meios de exercer a cidadania pelo controle social. Importante saber e divulgar que existem os Conselhos temáticos (Conselho da Saúde, da Educação, do Meio Ambiente, entre outros). Fundamental conhecer e divulgar a existência do Orçamento Participativo (OP), das Audiências Públicas, Sessões Legislativas para serem monitoradas, Portais da Transparência, Serviços de Informação ao Cidadão, Observatórios, muitas ferramentas digitais, Aplicativos Cívicos (aproveitar a tecnologia a favor da participação e do controle social), Fóruns (discutem políticas públicas), Ouvidorias Públicas, Grupos de Estudos, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e; finalmente Estudar um pouco mais sobre Política e Cidadania.

Ser cidadão é participar ativamente da construção e do controle do estado. Estamos sendo de fato cidadãos?





POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO



TCE DEFINE POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado (TCE/RN) aprovou a resolução 22/2018, que institui a Política de Comunicação da Corte de Contas. A política estabelece como princípios a qualidade, agilidade e transparência na divulgação das ações do TCE.

Segundo os termos da resolução, a política de comunicação do TCE será orientada a fortalecer a imagem do Tribunal e colaborar numa maior e melhor aproximação do órgão com a sociedade, além de primar pela qualidade da informação e buscar a defesa do interesse público e melhoria da gestão pública.

O conteúdo disseminado através dos canais oficiais do Tribunal de Contas deverá se pautar pela veracidade, transparência, impessoalidade, entre outros princípios. O conteúdo terá de difundir os valores, condutas e procedimentos da Corte, além de estimular o debate relacionado à cidadania e ao controle social, a partir do esclarecimento de fatos de interesse público e disseminação de ações relativas ao controle externo.

“Cabe ao Presidente do TCE-RN e/ou ao conselheiro relator, disponibilizar as informações sobre processos ou ações de sua responsabilidade ou, em comum acordo, autorizar a manifestação de servidor sobre questões de mérito discutidas em processo em andamento”, aponta a Política de Comunicação.

A Assessoria de Comunicação Social é o setor responsável por produzir e divulgar as informações necessárias acerca das decisões e iniciativas administrativas do Tribunal de Contas, como também produzir peças gráficas, atender demandas da imprensa e supervisionar o material de divulgação institucional da Corte.

POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO TCE-RN

Considera-se —Política de Comunicação Social o conteúdo das definições institucionais do TCE/RN, disseminadas nos aspectos interno e externo, mediadas de forma direta – como no atendimento ao cidadão, ou através dos meios de comunicação de massa, tais como impressos, rádio, tv, Internet e demais recursos de interação virtual.

DIRETRIZES DA POLÍTICA 1

A Comunicação Social no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) terá como orientação a missão e a visão institucional, buscando:

- 1.1 Fortalecer a imagem do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte perante a sociedade.
- 1.2 Colaborar numa maior e melhor aproximação entre o TCE e a sociedade, com a disseminação de conteúdos significativos que, inclusive, sirvam como instrumentos para o exercício do controle social.
- 1.3 Promover o bom relacionamento entre o TCE e os meios de comunicação de massa;
- 1.4 Primar pela qualidade da informação, buscando a melhoria da gestão pública, a defesa do interesse social e o combate à corrupção.
- 1.5 Alinhar as ações de comunicação social aos objetivos estratégicos definidos pelo TCE, a cada biênio, apontando ações e produtos a serem executados no referido período em um Plano de Ação.
- 1.6 Executar as ações da Assessoria de Comunicação Social em parceria com os demais setores do TCE.

DIRETRIZES DA POLÍTICA 2

PRINCÍPIOS ÉTICOS E VALORES

A comunicação social do TCE-RN é função pública orientada pelos seguintes princípios:

- 2.1 Veracidade;
- 2.2 Transparência;
- 2.3 Impessoalidade;
- 2.4 Respeito;
- 2.5 Dignidade;
- 2.6 Democracia;
- 2.7 Solidariedade.

DIRETRIZES DA POLÍTICA 3

COMUNICAÇÃO COMO PROCESSO

Entende-se por comunicação o processo de produção de informação e sua disseminação. Assim, os processos de comunicação visam estruturar as ações de comunicação do TCE-RN buscando cumprir as atribuições constitucionais do TCE-RN, entre as quais está a responsabilidade pelo controle externo.

3.1 Critérios para a Gestão de Conteúdo

3.1.2 O conteúdo disseminado deverá ter as seguintes premissas:

- I) Difusão de valores, condutas e procedimentos do TCE-RN em ações que envolvam apoio institucional, publicidade ou parcerias;
- II) Ampliação do posicionamento da marca TCE e fortalecimento da reputação positiva;
- III) Apoio ao relacionamento com os setores ou organizações com área de interesse semelhante;
- IV) Estímulo ao debate de temas relacionados à cidadania e sustentabilidade;
- V) Estímulo ao sentido de pertencimento entre os servidores e de comprometimento das lideranças.

3.2 Gestão da Comunicação

3.2.1 A política de Comunicação do TCE tem como finalidade atender o interesse público. Neste aspecto, apresenta como público alvo de suas ações diferentes atores:

- I) No âmbito externo: a sociedade como um todo, executores e beneficiários das políticas públicas.
- II) No âmbito interno: servidores lotados no TCE.

3.3 Gestão da Comunicação

3.3.1 A Política de Comunicação será executada a partir do Plano de Ação em Comunicação, elaborado a cada gestão, em sintonia com as diretrizes do Planejamento Estratégico, devendo conter:

- I) planejamento das ações e produtos, execução, monitoramento e avaliação;
- II) Garantia da ampla divulgação das ações e serviços corporativos, consolidando a reputação positiva da marca TCE;
- III) Esclarecimento de fatos de interesse público;
- IV) Apoio à disseminação de informações sobre o Controle Externo.

3.4- Gestão da Comunicação

3.4.1 Em cada gestão, serão definidas estratégias de disseminação de informação, buscando atender a sociedade e os diversos públicos que interagem com o TCE. O trabalho será executado levando em consideração aspectos específicos do tipo de comunicação.

3.5 – Execução da Comunicação

3.5.1 Cabe ao Presidente do TCE-RN e/ou ao conselheiro relator, disponibilizar as informações sobre processos ou ações de sua responsabilidade ou, em comum acordo, autorizar a manifestação de servidor sobre questões de mérito discutidas em processo em andamento, bem como fornecer informações à imprensa relativas a processos, auditorias, plano de fiscalização ou qualquer atividade desenvolvida no TCE. O procedimento deve ser mediado pela Assessoria de Comunicação Social.

3.5.2 A ACS/TCE também é responsável pela comunicação via imprensa, captação de informações, edição e envio aos meios de comunicação de release, atendimento

às demandas dos repórteres e editores, gerenciamento do mailing, manutenção e organização da clipagem de notícias e do banco de imagens, atualização do site corporativo (pagina de notícias) e canais da empresa em redes sociais externas, além da produção de impressos, como jornais e publicações de cartilhas e livros.

DIRETRIZES DA POLÍTICA 4

ESTRUTURA E COMPETÊNCIA

4.1 Compete à Assessoria de Comunicação Social do TCE-RN desenvolver ações que valorizem a missão constitucional dos órgãos de controle externo, assim como estimular o controle social, com ações que dêem efetividade aos direitos fundamentais e que contribuam para o combate à corrupção e ao desperdício dos recursos públicos.

4.2 A ACS é o setor responsável pela produção das informações necessárias à divulgação pública das decisões do TCE-RN e de todas as suas iniciativas político administrativas, sem prejuízo às atribuições da Comissão Permanente de Jurisprudência (CPJur), previstas no art. 389 do Regimento Interno do TCE/RN e em seu Regulamento, aprovado pela Resolução nº 09/2017 – TCE.

4.2.1 A ACS é responsável pelo desenvolvimento das peças gráficas de natureza institucional (cartazes, revistas, folders, vídeos, etc) produzindo os materiais diretamente ou acompanhando sua elaboração junto às empresas contratadas.

4.2.2 Todo material de divulgação institucional do TCE-RN será elaborado, supervisionado ou receberá parecer técnico da Assessoria de Comunicação Social.

4.2.3 É responsabilidade da ACS receber as demandas da imprensa dirigidas ao TCERN e facilitar o trabalho dos jornalistas, oferecendo—lhes informações corretas e agendando entrevistas com Conselheiros e servidores.

4.2.4 Todos os profissionais de imprensa possuem o mesmo direito de acesso às informações do TCE-RN, vedada qualquer forma de discriminação entre os veículos de comunicação.

4.2.5 quando houver solicitação de pautas exclusivas para temas de interesse de um veículo ou de um profissional de imprensa, a demanda será analisada pela Coordenação da ACS, a qual se posicionará a respeito em face dos princípios constitucionais de regência da Administração Pública, submetendo suas conclusões à deliberação do Presidente do TCE-RN.

4.2.6 A Assessoria de Comunicação Social deverá contar com equipamentos de informática e programas específicos, pertinentes a área de comunicação, para o bom e correto desenvolvimento do seu trabalho.

4.2.7 A ACS contará com especialistas em jornalismo e áreas afins, como designer gráfico e produtores de setores específicos, como impressos, vídeo e mídia social.

DIRETRIZES DA POLÍTICA 5

DISPOSIÇÕES FINAIS

5.1 No caso de crise, com impedimento do presidente e vice-presidente falarem, será feita uma comissão, com representante da ACS, conselheiros e conselheiros substitutos, que designarão o porta voz para prestar as informações de natureza pública, naquele momento.

5.2 Resguardadas a autonomia e independência funcional do Ministério Público junto ao TCE-RN, a ACS poderá, dentro das suas possibilidades, prestar atendimento às demandas do Órgão Ministerial na seara da comunicação institucional.

O DESIGN NA PROMOÇÃO DA COMUNICAÇÃO DENTRO DO TCE-RN

Popularmente, a palavra design é usada para caracterizar uma atribuição física de um produto, ligado principalmente a questões de sua composição formal, sua aparência. Diz-se que um artefato tem um “bom design” quando ele é visualmente agradável.

Mas o design vai muito além da forma. Como descrito por Rafael Cardoso, escritor e historiador. Para ele, design refere-se à concepção e à elaboração de projetos, tanto para fabricação de artefatos industriais quanto para a configuração de sistemas de interação entre usuários e objetos.

Historicamente, o design é dividido em duas grandes áreas: desenho industrial e programação visual. Enquanto o desenho industrial está ligado à produção de artefatos tridimensionais (produto), a programação visual está ligada a produção de objetos gráficos, sejam impressos ou digitais.

Atualmente, usa-se a denominação design gráfico em substituição ao termo programação visual. O design gráfico abrange em sua atuação a criação de

identidades visuais, logotipos, sinalização, peças gráficas impressas e digitais (cartazes, panfletos, anúncios etc). O design gráfico tem como tarefa gerir as informações e organizá-las visualmente. Esta organização visa a melhor apreensão do conteúdo por parte do público leitor.

Na busca de melhor transmitir as informações de suas ações para o público interno e externo, o TCE-RN, em 2017, inseriu a atuação de estagiários em design. Especialmente no setor de Comunicação Social, o design veio para contribuir com a produção de peças gráficas impressas e digitais, servindo aos mais diversos setores da Corte.

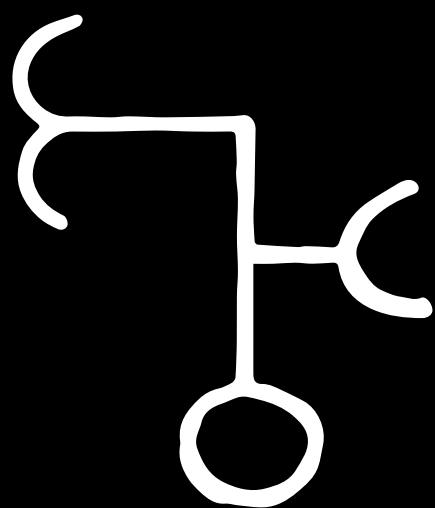
Informativos, revistas, cartilhas, cartazes, logotipos, apresentações... foram diversos os serviços realizados dentro do TCE-RN. Mesmo com pouco mais de um ano de atuação, o design vem contribuindo de forma positiva na promoção e gestão visual da informação.













Ouvidoria do TCE: 0800-281-1935