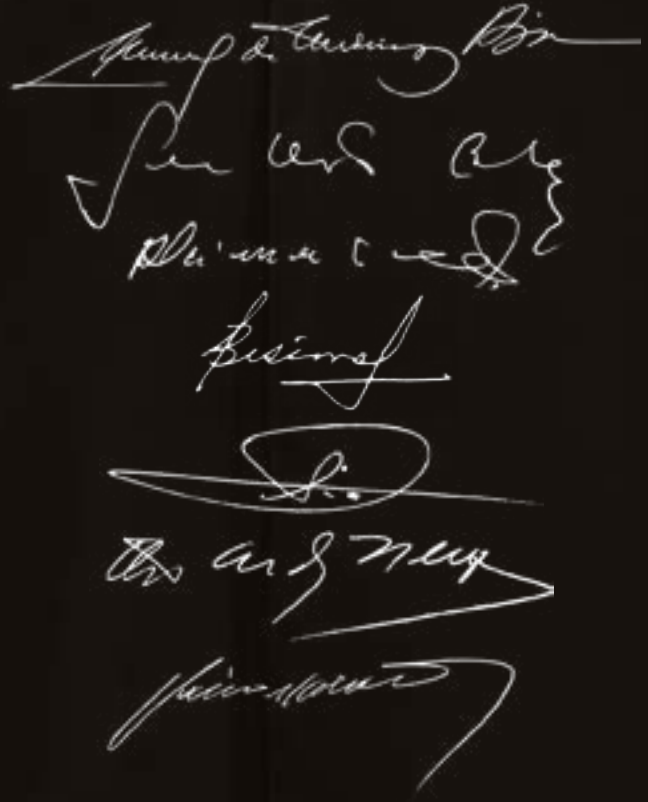
REVISTA DO
TCE
Tribunal de Contas do
Estado do Rio Grande do Norte
Natal/RN | v. 21, n. 1, 2019

HOMENAGEM AO TEMPO

A história do TCE tem a assinatura deles. Uma celebração aos conselheiros que já deixaram a toga, mas carregam na aposentadoria valiosos registros e memórias de suas trajetórias



TCE RN
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

GALERIA DE EX-PRESIDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

1961-2018

VICENTE DA MOTA NETO
1961

ROMILDO FERNANDES GURGEL
1962-1971

ALDO MEDEIROS
1972 | 1977

JOSÉ BORGES MONTENEGRO
1973

OSCAR NOGUEIRA FERNANDES
1974

MORTON MARIZ DE FARIA
1975

MANOEL DE MEDEIROS BRITO
1976

LINDALVA TORQUATO FERNANDES
1978

JOSÉ PETROLINO FERNANDES
1979/1980

ULYSSES BEZERRA POTIGUAR
1981/1982

GENIBALDO BARROS
1983/1984

ALCIMAR TORQUATO DE ALMEIDA
1985/1992 | 2005/2006

HAROLDO DE SÁ BEZERRA
1993/1994

NÉLIO SILVEIRA DIAS
1995/1996

ANTÔNIO SEVERIANO DA CÂMARA FILHO
1997/1998

JOSÉ FERNANDES DE QUEIROZ
1999/2000

GETÚLIO ALVES NÓBREGA
2001/2002

TARCÍSIO COSTA
2003/2004

PAULO ROBERTO CHAVES ALVES
2007/2008 - 2013/2014

MARIA ADÉLIA DE ARRUDA SALES SOUSA
2009/2010

VALÉRIO ALFREDO MESQUITA
2011/2012

CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES
2015/2016

ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES
2017/2018

R359

Revista do TCE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. – v. 21, n. 1, nov. 2019. – Natal/RN: Tribunal de Contas do RN, 2019.
156p.: il

ISSN 2358-1476

Periodicidade anual

1. Administração Pública – Periódico. 2. Controle Externo – Periódico. 3. Comunicação Institucional – Periódico. 4. Homenagem ao tempo – Conselheiros – Periódico. I. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

CDU 336(813.2)(05)

Michele Rodrigues Dias
Bibliotecária Documentalista
CRB 15 nº 780

Síntese Organizacional do TCE

CONSELHEIRO PRESIDENTE
Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

CONSELHEIRA VICE-PRESIDENTE
Maria Adélia de Arruda Sales Sousa

CONSELHEIRO PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA
Paulo Roberto Chaves Alves

CONSELHEIRO PRESIDENTE DA 2ª CÂMARA
Renato Costa Dias

CONSELHEIRO CORREGEDOR
Antônio Gilberto de Oliveira Jales

CONSELHEIRO OUVIDOR
Carlos Thompson Costa Fernandes

CONSELHEIRO DIRETOR DA ESCOLA DE CONTAS
PROFESSOR SEVERINO LOPES DE OLIVIEIRA
Tarcísio Costa

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

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO-GERAL
Jaime Mariz de Faria Neto

SECRETÁRIA DE CONTROLE EXTERNO
Anne Emília Costa Carvalho

CONSULTOR JURÍDICO
Vinícius Araújo da Silva

CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Carlos Eduardo Jales Costa

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE
Procurador-Geral
Thiago Martins Guterres

PROCURADORES
Luciano Silva Costa Ramos
Carlos Roberto Galvão Barros
Luciana Ribeiro Campos
Othon Moreno de Medeiros Alves
Ricart César Coelho dos Santos

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 | E-mail: ascomtcern@gmail.com

tce_rn tcedorn tce_rn tce.rn.gov.br

Expediente

ASSESSOR DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
Viktor Marcio Bruno Vidal

EDITOR
Eugênio Parcelle da Silva

REPORTAGEM
Isaac Lira

PRODUÇÃO
Fátima Moraes

CATALOGAÇÃO
Michele Rodrigues Dias
Bibliotecária e Documentarista - CRB-15/780

CAPA
Fernando de Souza Silva

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Fernando de Souza Silva

FOTOGRAFIAS
Acervos Pessoais
Acervo do TCE/RN
Engenho de Fotos

IMPRESSÃO
Tavares&Tavares Empreendimentos Comerciais Ltda

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores.
O artigo especial que trata do Redesenhando a Gestão Pública é de responsabilidade da equipe da Escola de Contas Prof. Severino Lopes de Oliveira, com diagramção de Larissa de Freitas Fontes, Elizabeth Soares Ferreira e Bruna Camila de Menezes.

Capa:
Sob a toga, veste tradicional utilizada nas sessões, a assinatura dos conselheiros no momento da posse no cargo, registrada na ata de nomeação. Pela ordem: Manoel de Brito (1976), Genibaldo Barros (1983), Alcimar Torquato (1985), Haroldo Bezerra(1993), Antônio Câmara (1997), Getúlio Nóbrega (2001) e Valério Mesquita (2011).

Apresentação

As instituições têm alma.

A máxima popular serve para expressar o sentido desta edição da Revista do TCE.

Ao lado dos artigos que destacam temas e reflexões de interesse do controle externo, o caderno especial presta homenagem aos conselheiros aposentados presentes entre nós, numa representação de todas as lideranças que em determinado momento dedicaram seu tempo, suas energias e esforços em prol desta Corte. E cada um, ao seu tempo, deixou marcas, colaborando com o desenvolvimento institucional.

É visível o avanço alcançado pelos Tribunais de Contas nas últimas décadas, o respeito conquistado junto à opinião pública, em decorrência dos resultados apresentados para a sociedade. Ao longo do tempo, muitas mudanças ocorreram, leis foram atualizadas, metodologias aperfeiçoadas, tudo na busca incessante do exercício do controle externo com eficiência e eficácia, como determinado na Constituição.

A nobre tarefa de fiscalizar a correta aplicação do orçamento público, sob a ótica da legislação vigente, revela-se dinâmica e desafiadora. Trata-se de uma atividade complexa, exercida por um conjunto de profissionais que se integram num trabalho que resulta em benefícios para a sociedade. Assim, todos são importantes nesta construção, dos servidores mais simples até os conselheiros, entre os quais o presidente, responsável pelas diretrizes, pelo comando da instituição em um determinado momento histórico.

Assim, o que somos hoje se deve também ao que foi realizado no passado, num encadeamento de compromissos e comprometimentos que terminam por marcar um tempo, uma gestão. É fato. Há uma entrega, um esforço permanente de gestores e sua equipe em acertar, em desencadear ações significativas que reflitam na sociedade, na melhoria do patamar de qualidade de vida. É uma busca constante, uma experiência desafiadora para todos e todas aos quais são confiados a responsabilidade pela execução do controle externo.

Ainda bem que existe uma memória, como referência do que foi feito para as novas gerações.

Boa leitura!

Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior
Presidente do TCE-RN

Sumário

Artigos Especiais

PÁGINA 11 | A PÉSSIMA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA
Ana Paula de Oliveira Gomes

PÁGINA 22 | REDESENHANDO A GESTÃO PÚBLICA
Equipe da Escola de Contas do TCE/RN

Artigos do Ministério Público de Contas

PÁGINA 34 | PRÁTICA #HASHTAG SUSTENTABILIDADE DO MPC APRESENTA RESULTADOS DE SUCESSO
Luciana Ribeiro Campos, Julianne da Nóbrega Vilela e Gabriel Victor Rodrigues Pinto

PÁGINA 41 | ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DECISÃO PARA A DEFINIÇÃO DOS MUNICÍPIOS APTOS A FIRMAR TAG SUSTENTABILIDADE COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Luciana Ribeiro Campos, Vanessa Ribeiro Campos,
Julianne da Nóbrega Vilela e Gabriel Victor Rodrigues Pinto

Consultas Jurídicas

PÁGINA 44-51

Senhores Conselheiros

PÁGINA 54-57 | **MANOEL DE BRITO**
TRAÇOS MARCANTES DA HISTÓRIA
Cassiano Arruda Câmara

PÁGINA 58-61 | **GENIBALDO BARROS**
O CIDADÃO GENIBALDO BARROS
Laércio Segundo de Oliveira

PÁGINA 62-65 | **ALCIMAR TORQUATO**
AMIZADE E POLÍTICA
João Batista Machado

PÁGINA 66-69 | **HAROLDO BEZERRA**
ZELO E PARCIMÔNIA
Maria Elza Bezerra Cirne

PÁGINA 70-73 | **ANTÔNIO CÂMARA**
PAPAI, O POLÍTICO
Antonio Sérgio Severiano da Câmara

PÁGINA 74-77 | **GETÚLIO NÓBREGA**
UM HOMEM SEMPRE EM BUSCA DO CONHECIMENTO
Maria Lúcia Coelho Nóbrega

PÁGINA 78-81 | **VALÉRIO MESQUITA**
LITERATO E MECENAS POTIGUAR
João Medeiros Filho

Artigos Técnicos

PÁGINA 84 | TRATAMENTO E PROCESSAMENTO DE "NOTÍCIAS DE FATO": BREVES NOTAS PROPOSITIVAS
Allan Ricardo Silva Souza, Laura Maria Pessoa Batista Alves, Murillo Victor Umbelino Machado
e Victor Rafael Fernandes Alves

PÁGINA 91 | GESTÃO DE RISCOS FISCAIS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE NATAL NO PERÍODO DE 2013 A 2016
Anderson José do Nascimento Lima

PÁGINA 95 | AVALIAÇÃO DE RISCOS NA AUDITORIA PREVIDENCIÁRIA DE CONFORMIDADE
Amílcar Vicente da Cruz Gomes

PÁGINA 102 | DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO E A FUNÇÃO CONTROLADORA: BREVES NOTAS SOBRE AS MUDANÇAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO CONTROLE EXTERNO
Andrei Herberth Rodrigues de Oliveira

PÁGINA 107 | NO ORDENAMENTO JURÍDICO DO ESTADO DO RN SE VERIFICA CONFLITO A RESPEITO DA CONCESSÃO DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE
Antonio Luiz de Oliveira Filho

PÁGINA 110 | A INAPLICABILIDADE DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
Diego Antonio Diniz Lima

PÁGINA 114 | PRINCÍPIOS DA NÃO-SURPRESA (ART. 10 DO CPC/15) E DA CONGRUÊNCIA (ART. 141 E 492 DO CPC/15)
Daniel Melo de Lacerda

PÁGINA 118 | A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Flávio Vinícius Alves Cordeiro

PÁGINA 122 | A ATUAÇÃO CONSENSUALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO CUMPRIMENTO DA PROGRAMAÇÃO MUNICIPAL ORÇAMENTÁRIA
Francyellen Beatriz de Azevedo Soares e Karinne Benassuly de Melo

PÁGINA 126 | A CONSULTA E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTOS DO ATIVISMO DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PREVENTIVO
Gabriel Romualdo Santos

PÁGINA 130 | GESTÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS: UM ESTUDO DE CASO EM PROJETO FINANCIADO COM RECURSOS DO BANCO MUNDIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
Márcio Roberto Loiola Machado e Eduardo Pereira Lima

PÁGINA 140 | ANÁLISE PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL: FATORES QUE OCASIONARAM O DÉFICIT
Mateus de Souza Jales

PÁGINA 144 | A EFICIÊNCIA NO DEVER DE PRESTAR CONTAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA
Silas Barbosa Cortez

PÁGINA 148 | QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - TCE/RN
Tércia Vivianna Varela de Moraes

Artigos Gerais

PÁGINA 154 | APROVEITE A OFERTA!
Daniel Costa

PÁGINA 155 | HENRI DE LUBAC, UM TEÓLOGO DE VALOR
José Ferreira da Rocha

Artigos Especiais

A PÉSSIMA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA

Ana Paula de Oliveira Gomes
Conselheira Substituta do TCE/RN
Mestra em Direito Constitucional
Professora, poetisa, contista e cronista cearense

Introdução

Este ensaio objetiva apresentar o imbróglio previdenciário no Brasil. Os grandes vilões pelo rombo nas contas públicas nacionais são, de fato, os ativos e os inativos? Eis o que se espera responder com a pesquisa ou, pelo menos, levar a pensar a respeito.

O texto procura dialogar com o leitor a partir de vários prismas: quer seja ele leigo no assunto ou uma pessoa que já tenha prévio conhecimento da matéria ou seja estudante ou profissional que labore na área. Assume-se o desafio.

Para o leigo, o texto tenta ser de fácil leitura, compreensão e didática. Em quinze (15) páginas, esforça-se para abraçar assuntos relevantes no que tange à área previdenciária, começando com enfoque constitucional, passando pela definição de seguridade social (geral) para (ato contínuo) enveredar pela feição específica previdenciária. Adentra em seus meandros objetivamente. Prima por ser inteligível.

Para o *expert* em previdência, o texto visa à revisão, à organização mental da estrutura previdenciária e, principalmente, a inter-relacionar críticas e soluções críveis para a suposta e fabricada crise previdenciária brasileira.

O esforço científico utilizará como método a pesquisa bibliográfica. Objetivos específicos: 1) explicar o sistema da seguridade social à luz da Constituição da República; 2) evidenciar os distintos regimes previdenciários (geral, próprio e complementar); 3) abordar os enfrentamentos subjacentes a problemática.

Justifica-se a pesquisa por motivos de ordem pessoal, social e científica. A título pessoal, com mais de vinte cinco (25) anos de contribuição para o regime próprio de previdência social, esta pesquisadora (brasileira) se sente entregue à própria sorte em termos de segurança social; a título social, urge colocar luz nas trevas: para combater o bom combate, é preciso conhecer, estudar.

As lutas contemporâneas são institucionais, o que desafia o exercício consciente e responsável da cidadania. A título científico, o assunto foi objeto (inclusive) de tese de doutoramento que provou – ao contrário do que defende o senso comum – não ser a previdência social brasileira deficitária.

Nesse jogo confuso de *rent seeking* (grupos de interesse), em que o Estado brasileiro parece abandonar o contribuinte à própria sorte, em plena velhice, o presente esforço científico teve guarida internacional, havendo sido publicado, inicialmente, em revista jurídica portuguesa. Posteriormente, foi capítulo de livro financiado com recursos próprios. Cada vez mais, fica difícil discutir assuntos como esse no Brasil. Os ânimos se acirram. O objeto cognoscente é atual, inquietante e desafiador. Que estimule pesquisas e debates socialmente responsáveis.

1) O sistema da seguridade social à luz da Constituição da República

O excerto corresponde ao primeiro objetivo específico do ensaio. Inicialmente, compreenda-se que seguridade social é gênero nos termos do art. 194 da Lei Política em vigor. São espécies: saúde, previdência e assistência social. Cada uma com singularidades.

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade

e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Poder Público nos órgãos colegiados. Isso é o que se encontra positivado constitucionalmente.

Conforme preceitua o art. 196 da Constituição, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença (e de outros agravos) e ao acesso universal/igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O art. 203 da Lei Fundamental estatui que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Seu público são os atores sociais carentes. Essa subárea da seguridade social tem por objetivos: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (conforme dispuser a lei, no caso, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social).

Já a previdência (ou seguro social) observa a ideia elementar de contributividade associada ao financiamento de riscos sociais considerados (historicamente) relevantes. Tudo isso se mostra a serviço da efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Estado (art. 1º, III) e razão de ser da própria abstração denominada Estado.

Com fundamento de validade no art. 195 da Constituição Cidadã, a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei (no caso, a lei de custeio da seguridade social), mediante recursos provenientes dos orçamentos das esferas nacional e subnacionais de poder, bem como das seguintes contribuições sociais:

> a) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro;
>
> b) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social (não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social – imunidade constitucional);
>
> c) sobre a receita de concursos de prognósticos (loterias), assim como do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. Logo, a base de financiamento do sistema é ampla.

Em virtude da autonomia dos entes federativos, as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

A proposta de orçamento da seguridade social há que ser elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão dos próprios recursos, o que dialoga com o art. 165, §5º, III, da Bíblia Política.

Prescreve a Norma Fundamental que a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social não pode contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Além da ampla base de financiamento, lei complementar poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social. Adicione-se que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Eis a (hígida) anatomia constitucional do modelo.

Não obstante, em que pese o esboço constitucional, nem sempre o que se arrecada é utilizado em prol do financiamento do sistema (efetivamente). No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), consta dispositivo preocupante – a Desvinculação de Receitas da União (DRU):

> Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Em termos práticos, significa que – do que o governo federal arrecadar – aparta trinta (30%) e gasta como bem lhe aprouver (pagamento de juros e principal da dívida pública, inclusive). Excetua-se da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação.

Portanto, o paradigma delineado no excerto constitucional permanente é abalado no ADCT. Compreendido o sistema de seguridade social desenhado pela Norma Fundamental (e sua antítese), a seção seguinte enfrentará o segundo objetivo específico do estudo.

2) Os regimes previdenciários vigentes no Brasil (geral, próprio e complementar)

O sistema brasileiro previdenciário é formado por três regimes: a) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sendo o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ator responsável pela gestão das contribuições previdenciárias (a Receita Federal do Brasil atua como órgão arrecadador de todos os tributos federais, inclusive, das contribuições previdenciárias); b) o regime próprio previdenciário dos servidores públicos (RPPS), sob responsabilidade dos tesouros nacional e subnacionais; c) o regime complementar, este de natureza facultativa – diferentemente dos dois anteriores.

O RGPS é público e de caráter compulsório para todos os trabalhadores do setor privado e servidores/empregados públicos contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). De amplitude nacional e caráter contributivo, possui teto de contribuição e de benefícios. Seu regime financeiro é de repartição simples. Há imunidade em termos de contribuições dos inativos (aposentados e pensionistas).

Ao RPPS, por seu turno, são devidas contribuições obrigatórias dos ativos, aposentados e pensionistas. A contribuição do Poder Público (patronal) corresponde, a princípio, ao dobro da contribuição dos ativos.

O regime previdenciário positivado no Brasil, após o advento da Constituição Cidadã, passou por três significativas reformas - frutos das Emendas Constitucionais (EC) 20, 41 e 47. A EC 20/1998 estabeleceu idade mínima para o servidor aposentar-se (60 anos, se homem; 55 anos, se mulher), estatuindo regra de transição (revogada posteriormente pela EC 41/2003).

A EC 41/2003 garantiu aos servidores ingressantes no serviço público até 31.dez.2003 (data de sua entrada em vigor) a possibilidade de aposentadoria com proventos integrais (última remuneração) se e somente se implementadas as seguintes condições: a) 60 anos para homens ou 55 anos para mulheres (no RGPS, inexiste idade mínima, mas fator previdenciário); b) 35 anos de contribuição para homem e 30 anos de contribuição para mulher (semelhantemente ao RGPS); c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo (critérios inaplicáveis ao RGPS).

A EC 41/2003 tentou flexibilizar a paridade, cujo significado é o seguinte: os proventos devem ser revistos na mesma proporção e na mesma data sempre que se modifique a remuneração dos ativos, sendo também estendidos aos aposentados quaisquer benefícios/vantagens posteriormente concedidos aos ativos – mesmo se decorrentes de transformação/reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentação. O que a EC 41 procurou fazer foi estabelecer a paridade mitigada, ou seja, apenas garantir a revisão dos valores na mesma proporção e na mesma data dos ativos. Posteriormente, foi publicada a EC 47/2005 que voltou a garantir – ao servidor – o direito à paridade total.

Após o advento da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, iniciou-se o processo de efetivação da previdência complementar na esfera federal (âmbito do RPPS). Implicação prática: os novos servidores federais serão filiados obrigatórios do RPPS até o limite de R$ 5.531,31 (em moeda de 4.mar.2018), o que equivale ao teto de contribuição e benefício do RGPS.

Se desejarem aposentadoria com valor superior ao teto do RGPS, poderão aderir à previdência complementar, operacionalizada por fundo de previdência específico (FUNPRESP). Os servidores que já estavam no serviço público antes, se intencionarem, poderão aderir à previdência complementar até determinada data focal estabelecida. Se o fizerem, renunciarão ao direito à aposentadoria integral pelo regime próprio ou à aposentadoria pela média de suas contribuições pela totalidade da remuneração, a depender do caso concreto.

Os regimes próprios dos servidores públicos (RPPS) são de responsabilidade dos respectivos tesouros (União, estados, DF e municípios). São públicos e de caráter obrigatório para os detentores de cargos efetivos (no caso dos servidores civis) e para os militares. Os planos ofertados são de benefício definido. O regime financeiro é de repartição simples.

O custeio por repartição simples funciona da seguinte forma (em termos práticos): as contribuições do trabalhador em atividade pagam o benefício do aposentado. O RGPS também opera dessa forma. O modelo supõe solidariedade intergeracional. A geração de trabalhadores ativos custeia o pagamento de benefícios dos inativos. Há um pacto coletivo intergeracional.

Por outro lado, o regime de previdência complementar é privado, de caráter facultativo (voluntário), organiza-se sob as formas aberta (bancos e seguradoras) e fechada (fundo de pensão). É autônomo em relação à previdência social oficial (esta sim compulsória). A ideia basilar da previdência complementar é gerar reservas. O regime financeiro é o de capitalização.

A Lei 12.618/2012 autorizou a criação de fundos de pensão (entidades fechadas de previdência complementar) para administrar os planos de benefícios das funções estatais e órgãos de extração constitucional em nível federal.

Destaque-se que a previdência complementar dos servidores públicos (em âmbito macro) está prevista constitucionalmente por força da Emenda 20/1998 (primeira reforma previdenciária capitaneada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso).

Com essa emenda, as esferas nacional e subnacional ficaram autorizados a limitar a cobertura do RPPS ao teto do RGPS, desde que instituam fundos de pensão para os respectivos servidores. O interessante é que a entidade fechada de previdência do servidor está obrigada a ofertar aos seus participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida - o que é diferente de benefício definido. Em termos práticos, isso significa que - caso o servidor adira ao modelo de fundo de pensão - sabe quanto irá pagar. Porém, não quanto irá perceber (se é que receberá).

A previdência complementar é obrigada a oferecer aos participantes, além do benefício programado (complementação da aposentadoria), benefícios não programados para os eventos invalidez e morte. Em relação a esses eventos não programados, o fundo de pensão tanto poderá administrá-los diretamente quanto terceirizá-los.

A principal mudança na aposentadoria com adesão à previdência complementar é que o valor das aposentadorias e pensões no serviço público civil deixará de ser integral ou ter por base de cálculo a totalidade da remuneração, limitando-se ao teto do RGPS. Ainda assim, para fazer jus ao benefício limitado ao teto, terá de contribuir com alíquota máxima do teto (o que oscila de 11% a 14% a depender do ente federativo). A regra é compulsória a todos os servidores que ingressarem no serviço público após a operacionalização do fundo.

Aderir à complementação da aposentadoria é legitimar arrecadação adicional sobre a parcela da remuneração que ultrapassar o teto. Além da tributação compulsória (a contribuição previdenciária é um dos tributos positivados no art. 149 da Lei Fundamental vigente), quem aderir à complementação, terá de arcar com uma alíquota adicional, em média, de 8,5% da parcela remuneratória excedente ao teto do RGPS. É assim a fisiologia da complementação de aposentadoria do servidor público - em um modelo de contribuição definida (e não benefício definido).

Explica-se melhor a forma de contribuição do servidor que ingressar no regime previdenciário complementar: contribuirá para o RPPS até o teto do regime geral (cujos benefícios são concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS), no percentual de 11% a 14%. Acima do teto, contribuirá com o percentual adicional para o fundo de pensão dos servidores. O governo, como patrocinador, só contribuirá com (até) 8,5%.

Se o servidor contribuir com menos de 8,5%, a contribuição do governo será paritária. Contudo, se decidir, por exemplo, contribuir com 10%, o governo estanca em 8,5%. Assim sendo, se for para contribuir com menos de 8,5%, o governo acompanha. Se for para contribuir com mais, o limite governamental fica em 8,5%.

Independentemente da situação, o servidor sabe quanto irá pagar. Não obstante, não sabe quanto irá receber no futuro (se é que receberá). Se o servidor quiser contribuir para entidade diversa de previdência complementar, não terá qualquer contrapartida do patrocinador. A contrapartida de até 8,5% é só se aderir ao respectivo fundo de pensão.

Em relação aos atuais inativos, a nova sistemática previdenciária complementar do servidor público os atingirá indiretamente, em razão da ruptura da solidariedade entre o servidor que vier a ingressar no serviço público - após a criação do fundo de pensão - e os aposentados e pensionistas.

Por outro prisma, os atuais servidores que contribuem pela totalidade da remuneração (os que já estavam no serviço público antes da criação do fundo de pensão) poderão continuar a contribuir pela totalidade remuneratória, caso em que – em tese - poderão se aposentar com base na última remuneração (integral ou pela média das contribuições). Isso se não houver quebra de pacto (confiança) por parte do governo sob alegação de insuficiência de recursos. Os que ingressaram no serviço público antes da reforma de 1998 terão direito à paridade e integralidade, além de poderem se beneficiar de regra transitória.

Terão direito à paridade e integralidade os servidores que também ingressaram entre a vigência das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, desde que contem idade mínima (55 anos para mulher e 60 anos para homem), tempo de contribuição (30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem) e comprovem 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo.

Os que ingressaram a partir de 1º de janeiro de 2004 até 31 de janeiro de 2013, após completarem os requisitos para aposentadoria, terão direito com base na atualização mensal de suas contribuições. Obterão benefício, provavelmente, aproximado da última remuneração. Logo, os servidores admitidos antes da aprovação do plano de benefícios do fundo de pensão não serão submetidos obrigatoriamente ao novo teto do RPPS (a lei faculta-lhes aderir ao novo regime).

Se – volitivamente - aderirem, a decisão será irreversível. Terão direito a três benefícios, sem qualquer garantia de que a soma será igual à última remuneração: a) aposentadoria cujo teto máximo será o do RPPS (corrigido anualmente na mesma data e índice de reajuste dos benefícios do INSS, hoje, o Índice Nacional de Preço ao Consumidor - INPC); b) um benefício diferido (ou especial) correspondente ao tempo em que contribuiu pela totalidade da remuneração, que será corrigido pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo; c) o que acumular em reservas no fundo de pensão (atualização depende da rentabilidade do mercado). Em suma: a única certeza: a incerteza!

Caso o servidor optante pela previdência complementar deixe o serviço público (federal), terá quatro possibilidades, em tese: a) resgate da totalidade das contribuições vertidas (as efetivadas pelo governo ficam com o fundo), descontada taxa de administração; b) autopatrocínio - mantém-se vinculado à previdência complementar, mas terá que aportar ao fundo o percentual equivalente à contribuição como participante e a contribuição do patrocinador para garantir o benefício acordado; c) opção pelo benefício proporcional diferido (BPD), a ser concedido quando de sua aposentadoria; d) portabilidade - possibilidade de levar todas as reservas (inclusive a contribuição do patrocinador) para outro fundo de pensão.

Observa-se, assim, que há cruciais diferenças entre os planos de benefícios nas sistemáticas do RPPS e da previdência complementar. No regime próprio, o plano é de benefício definido: a pessoa sabe, previamente, quanto terá de aposentadoria, ainda que

a contribuição possa variar ao longo do tempo. Nesse caso, o governo contribui com o dobro do que contribui o servidor. Já no regime complementar, o plano será de contribuição definida: há suposta transparência sobre o valor da contribuição. Porém, o quantum da complementação (se é que ocorrerá) é um breu total, já que depende de variáveis exógenas (gestão do fundo, crises nacionais e internacionais das mais diversas ordens, especulações no sistema financeiro etc.).

O cálculo da aposentadoria pela sistemática do regime complementar (valor do benefício programado) ocorrerá conforme o montante do saldo acumulado da conta pelo participante. O valor do benefício deve estar (permanentemente) ajustado a esse saldo. O modelo é de total incerteza pelos seguintes motivos: 1º) é de contribuição definida (e não de benefício definido), pelo que há antítese na própria nominação "benefício programado"; 2º) em termos práticos, se as aplicações renderem mais do que a "previsão", o titular da conta será beneficiado; se renderem menos, prejudicado. Ora, o brasileiro já viu esse filme várias vezes!

Nas diversas mídias, foram noticiados escândalos envolvendo fundos de pensão no Brasil. Ilustram o fenômeno: "Operação Rizoma" - desdobramento da Lava-Jato no Rio de Janeiro; "Operação Pausare – supostamente, o fundo de pensão Postalis efetivou investimentos fracassados. Segundo a Folha de São Paulo (publicação de 3.abr.2018):

> O Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) também decidiu que os 17 maiores fundos de pensão do Brasil – como Postalis (dos funcionários dos Correios), Funcef (Caixa) e Petros (Petrobrás) – terão de criar um comitê de auditoria para fiscalizar as contas e impedir rombos. A indústria dos fundos de pensão registra rombo de R$ 42 bilhões no acumulado até setembro do ano passado, dado mais atualizado. Dez planos concentram 80% do déficit de todo o sistema, sendo nove patrocinados por empresas estatais.

Do jeito que caminha o país, é preciso atentar-se à crível probabilidade de uma velhice desamparada, haja vista o histórico de gestão fiscal irresponsável governamental (em nível nacional e subnacional).

"Menos mal" a situação do servidor federal que ingressou no serviço público antes da efetivação do funpresp e que, na vigência do novo regime, foi aprovado em outro concurso público federal. Ainda que mude de cargo e órgão, não está obrigado ao novo regime previdenciário, desde que – necessariamente - observe a continuidade no serviço, sem qualquer interrupção no tempo de serviço/contribuição (a pessoa sai do cargo em um dia e assume o outro incontinenti). Nesse caso, o (a) servidor (a) mantém o direito ao regime anterior.

O servidor com remuneração inferior ao teto do RGPS, por óbvio, pode migrar para o "novo regime". Detalhe: nesse caso, não haverá a contrapartida do patrocinador. Apenas o servidor (contribuinte) irá verter recursos para complementação de sua aposentadoria.

A respeito da base remuneratória sobre a qual incidirá a contribuição para o fundo de pensão – para situações em que o servidor ganhe além do teto do RGPS – a cobrança será calculada sobre o valor da remuneração mensal que exceder ao teto do RGPS (limitado ao teto do serviço público, conforme art. 37 XI da Lei Fundamental vigente).

Sobre os servidores migrantes pelas legítimas e democráticas vias do concurso público entre entes federativos - a exemplo de servidores estaduais/municipais que passem em concurso federal - desde que não tenha havido interrupção entre a saída do cargo anterior e o ingresso no novo, terão direito ao benefício especial diferido relativo ao tempo em que contribuíram sobre a totalidade da remuneração nos cargos anteriores, nos mesmos parâmetros assegurados aos servidores federais que migrarem à previdência complementar. Logo, não há grande incentivo à referida "migração". Os concursos públicos federais perdem, portanto, atratividade.

Eis, assim, a síntese dos regimes previdenciários hoje existentes no país. Dado por vencido o segundo objetivo do estudo, o próximo item explanará enfrentamentos subjacentes à problemática investigada.

3) Enfrentamentos subjacentes à problemática

O excerto corresponde ao terceiro e último objetivo específico do estudo. A título de instigação científica, cite-se Piketty (2017, p. 16): "[...] as decisões objetivas dependerão acima de tudo da capacidade dos cidadãos e dos diferentes grupos sociais de lutar e derrubar as barreiras do conhecimento e do egoísmo míope. O fim da história não é para amanhã". Ciente de que a história é hoje, a partir da compreensão das seções antecedentes, depreende-se ser o sistema previdenciário brasileiro, além de segmentado, extremamente confuso.

No final de 2017, foi publicado relatório elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o tema previdência social. Esclareça-se que, no Brasil, por força do art. 58 §3° da Lei Magna vigente, as comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos regimentalmente, sendo criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo.

As conclusões dos parlamentares refutam mitos subjacentes ao assunto. Primeiro: há suposto consenso - encampado pela massa midiática – de que a reforma previdenciária brasileira é a necessária resposta para evitar futuro caótico das contas públicas. Não obstante, as estimativas que serviram de suporte à proposta de reforma – em tramitação no Congresso Nacional – apresentam erros e imprecisões, tomando por ponto de partida exercício de considerável recessão econômica.

Segundo: problemas de gestão na concessão/manutenção de benefícios. Os parlamentares apuraram que, na maioria dos casos, ocorrem fraudes - capitaneadas por associações criminosas - na operacionalização de benefícios, o que desafia resposta penal por parte do Estado.

Terceiro imbróglio: desvio de recursos. Historicamente, as fontes previdenciárias sofreram "transferências" por parte do próprio governo federal para financiar distintos gastos de interesse do mandatário de plantão. Exemplos: as construções de Brasília, da ponte Rio-Niterói, da Transamazônica.

Quarto: com a institucionalização da DRU (no ADCT), significativa parcela dos recursos originalmente afetados à sustentação previdenciária foi redirecionada. Modelo algum consegue operar dessa forma. Outrora, a desvinculação era de vinte por cento (20%), a partir do advento da Emenda Constitucional 93/2016, passou a ser de trinta por cento (30%).

Quinto: o Estado brasileiro é benevolente com as entidades devedoras; as isenções estabelecidas impactam negativamente nas contas setoriais; o parcelamento e o perdão de multas, juros, atualização monetária e encargos são recorrentes mesmo em ciclos de prosperidade econômica. Em apertada síntese, foram essas as mais significativas conclusões parlamentares, cujas propostas à função executiva foram as seguintes:

> a) reavaliar a integralidade da política de desonerações e de renúncias fiscais, a fim de que haja contribuição equitativa de todos os segmentos econômicos com a geração de impactos positivos em termos de arrecadação;
>
> b) por outro lado, a arrecadação precisa ser eficiente, sobretudo, em termos de cobrança dos inadimplentes inscritos em dívida ativa. Logo, a função executiva deve recrudescer a utilização das tecnologias da informação no sentido de intensificar a produtividade fiscal sem olvidar o ideal de justiça tributária (por óbvio);
>
> c) há que se atuar com inteligência, permanência e integração no combate às fraudes e crimes contra o sistema da seguridade social. Paralelamente, devem ser adotados mecanismos periódicos de verificação/revisão de benefícios;
>
> d) a política de concessão de parcelamentos de dívidas precisa ser revista, não pode estimular a sonegação. Ao contrário, deve colocar os contribuintes adimplentes em situação vantajosa.

Adicione-se que, em tese de doutoramento, Denise Lobato Gentil, ao analisar a sistemática da seguridade social brasileira no interregno de 1990-2005, concluiu que o sistema previdenciário não se encontra e nem tende a uma situação financeiramente insustentável. Segundo Gentil (2006, p. 17):

> Ao contrário, apesar de todas as dificuldades que o país tem passado, década após década com baixo crescimento, baixos patamares de salários, elevado desemprego e crescimento do mercado de trabalho informal, o sistema mostrou superávit operacional ao longo de vários anos, principalmente no período recente e, exatamente por isso, a previdência vem cumprindo seus compromissos junto aos beneficiários.

De fato, por todo o exposto neste ensaio e na pesquisa da Dra. Denise Lobato Gentil, a base de custeio previdenciária é sólida. Segundo a estudiosa, o que se passa é uma desvinculação de receitas da União superior ao limite permitido (o que se harmoniza com as conclusões da CPI).

Conforme a pesquisadora, o problema não reside nos gastos da seguridade social (sistema concebido para ser autossustentável), mas no montante de recursos que o governo gere no pagamento de juros da dívida pública, sendo o esforço fiscal voltado a corresponder às expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro.

A metodologia de aferição – apresentada pelo Governo Temer no interregno de 2017-2018 - desconsidera os parâmetros constitucionais como sendo a totalidade das receitas vinculadas ao sistema da seguridade social. Ademais, não gera demonstrativos contábeis específicos.

Segundo a estudiosa (2006, p. 229), é intencional a conduta do governo em impedir que se possa constatar "que o sistema, ao contrário do que usualmente se divulga, gera um excedente de recursos de magnitude expressiva, que é desviado para o orçamento fiscal e alocado em despesas de várias naturezas". Consequência: deixa-se de atender a demandas urgentes relativas à saúde, à assistência social e dificulta o aprimoramento da previdência social. O sistema é financeiramente sustentável (2006, p. 229-230):

> A organização dos dados de uma série histórica relativamente longa permitiu concluir que a previdência gerou superávit operacional durante onze dos dezesseis anos investigados. Mais particularmente, no período pós-1999, os resultados foram sempre positivos, com exceção do ano de 2003, o que, portanto, leva a crer que o sistema é financeiramente sustentável com recursos próprios.
>
> Se o resultado da previdência pôde ser obtido de forma direta, utilizando-se o fluxo de caixa do INSS, o excedente da seguridade, entretanto, precisou ser investigado com demonstrativos apropriadamente construídos para isso, isolando os recursos do orçamento da seguridade social do orçamento geral da União, conforme ordenam os preceitos da Constituição de 1988. Constata-se, do confronto entre receitas e despesas, que o sistema de seguridade social foi superavitário ao longo de todos os anos do período 1995–2005, tendo o excedente de recursos se elevado de R$ 4,3 bilhões, em 1995, para R$ 58,1 bilhões, em 2005 [...]. Esse resultado financeiro demonstrou, de um lado, uma vigorosa capacidade de geração de receitas, mesmo em fase de reduzido crescimento e, de outro lado, uma baixa aplicação de recursos no interior do sistema de seguridade social. Uma parte significativa dos recursos é desviada, sistematicamente, para fora do sistema. Entre 1995 e 2005, foram deslocados da seguridade R$ 267 bilhões, dos quais R$ 107 bilhões para além do limite permitido pelo mecanismo da DRU [...]. Verifica-se também que o desvio de recursos foi muito maior nos anos de 2004 e 2005 do que em períodos anteriores – de R$ 20,8 bilhões e R$ 26,5 bilhões, respectivamente.

A inferência é lógica: a seguridade social brasileira contempla receitas diversas. É financeiramente sustentável (e foi delineada para o ser). Ademais, apresenta potencial para expansão de gastos sociais. Não obstante, adverte a pesquisadora (2006, p. 235):

> A constatação, no entanto, de que há um superávit financeiro com a adoção do critério das múltiplas fontes de receitas da seguridade social não significa dizer que não há problemas a resolver na previdência. O principal deles diz respeito à implantação de políticas de inclusão de segmentos da população que não contribuem e não recebem proteção previdenciária, estimados em 45,2 milhões de pessoas pela PNAD de 2004.

O óbvio, portanto, não é excluir, retirar direitos. Ao contrário, incluir, combater fraudes/sonegação, fomentar as inscrições, otimizar o atendimento aos contribuintes, estimular os

mecanismos de controle social via ouvidorias e auditar periodicamente o sistema. Tudo isso, sinergicamente considerado, racionalizará os gastos e fortalecerá as arrecadações. No que concerne ao problema demográfico, levantou a estudiosa (2006, p. 236):

> O problema demográfico de envelhecimento da população, sempre levantado como um ponto de estrangulamento do sistema, embora real, não tem a gravidade que lhe é atribuído e não representa uma justificativa suficientemente forte para a realização de reformas radicais "preventivas", pois conforme demonstram vários estudos científicos apontados por Andrade (1999), a configuração das tendências demográficas da população brasileira, até pelo menos a segunda década deste século, podem ser consideradas como extremamente favoráveis. Os problemas neste campo, portanto, podem ser contornados com planejamento e com crescimento econômico.

É preciso, portanto, enfrentar as causas e, não apenas, as consequências do problema previdenciário brasileiro. Sem essa simples conduta, qualquer reforma – alicerçada (apenas) em arsenais quantitativos – restará fadada ao fracasso e em pouquíssimo interregno temporal. Por trás de números, há sempre ideologias. Logo, o desafio é não ser capturado pelos mais diversos *rent seeking*. É não ser perfidamente simplório.

Conclusão

Começou-se o ensaio a partir da seguinte questão orientadora: os grandes vilões pelo rombo nas contas públicas nacionais são, de fato, os ativos e os inativos? Admitir resposta positiva nesse sentido seria dotar esses atores sociais de verdadeiros superpoderes destrutivos para qualquer nação. Desnecessária, pois, ginástica interpretativa para ver o óbvio. Não se pode ser ingênuo. Urge pensar o pensar no país dos absurdos – o Brasil.

De acordo com o referencial teórico norteador deste esforço científico, a única conclusão plausível, em termos de gestão previdenciária, é que a suposta crise foi fabricada. O sistema – constitucionalmente – não foi desenhado para funcionar deficitariamente. Ao contrário: a seguridade social brasileira contempla receitas diversificadas. É financeiramente sustentável e apresenta potencial para expansão dos gastos sociais.

Com a institucionalização da DRU (no ADCT), significativa parcela dos recursos originalmente afetados à sustentação previdenciária foi redirecionada. Modelo algum consegue operar dessa forma. Outrora, a desvinculação era de vinte por cento (20%), a partir do advento da Emenda Constitucional 93/2016, passou a ser de trinta por cento (30%). No próprio texto constitucional há um câncer (DRU) que precisa ser combatido, sob pena de persistir a sangria dos recursos previdenciários.

Como a gestão padece de problemas históricos crônicos de administração, periodicamente, quem está na iminência de se aposentar, vê-se entregue à própria sorte. Os mantras, hoje, amplamente difundidos midiaticamente são: necessidade de intensificação do modelo de previdência complementar para o servidor público e elevação da alíquota da contribuição previdenciária.

Sempre, o discurso gravita no arrecadar. E o bem gerir? E o controlar? Até quando o brasileiro aguentará uma tributação que beira ao confisco? Como diria o saudoso Ariano Suassuna, "ao redor do buraco tudo é beira"! Está mais do que na hora de o sistema previdenciário brasileiro ser submetido à auditoria independente por instituição com expertise internacional. O brasileiro (a) tem o direito de saber se há, de fato, "buraco" e sua "beira".

Migrar para os planos de previdência complementar, em termos de Brasil, é um risco. Nada garante segurança social. O modelo é de contribuição definida (e não de benefício definido). Ademais, os diversos escândalos de corrupção envolvendo o assunto (Funcef, Petros, Previ, Postalis – "Operação Greenfield" da Polícia Federal) falam por si.

Em face desse cenário de insegurança social e vulnerabilidade, com desvirtuamento da razão de ser das contribuições sociais (principalmente, da contribuição previdenciária – hoje, verdadeiro imposto sobre o trabalho, espécie de licença para trabalhar), o contribuinte precisa envidar esforços para poupar. Propõe-se o modelo de poupança japonesa – o "Kakebo", com o cuidado de o poupador brasileiro diversificar as formas e locais de aplicações de recursos para tentar reduzir o fator risco (decisão eminentemente pessoal).

O "Kakebo" nada mais é que um diário de economia doméstica. Ferramenta simples e eficaz, cuja ideia-chave é a disciplina. Propõe método de poupança mensal em torno de 15% a 20% dos ganhos, sempre que a pessoa perceber seu salário (logo no início do mês). Princípios básicos do método: controlar todas as despesas, priorizar gastos e efetivar análise acurada do consumo diário, tudo com o propósito de poupar. Que o brasileiro, pela educação, assenhore-se do próprio destino.

Que ares de responsabilidade fiscal, compromisso e zelo com a coisa pública cheguem aos governantes brasileiros eleitos nos pleitos de 2018. A verdadeira e imprescindível revolução de que os atores sociais necessitam, nesse combalido país, é a revolução moral. O problema axiológico é causa. O resto, consequência. Por fim, que novas pesquisas procurem correlacionar – amiúde – o modelo "Kakebo" à realidade brasileira.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Fortaleza: DIN. CE, 2017.

PIKETTY, Thomas. Às urnas cidadãos!: crônicas 2012-2016. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/24/veja-os-principais-pontos-do-relatorio-da-cpi-da-previdencia>. Acesso em: 11.fev.2018.

<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20760>. Acesso em: 11.fev.2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11.fev.2018.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm>. Acesso em: 4.mar.2018.

<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguraridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 5.maio.2018.

<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2018/04/entenda-o-historico-de-problemas-do-fundo-de-pensao-dos-correios-o-postalis.html>. Acesso em: 29.jul.2018.

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,apos-prejuizos-bilionarios-fundos-de-pensao-terao-regras-rigorosas,70002253459>. Acesso em: 29.jul.2018.

REDESENHANDO A GESTÃO PÚBLICA

REDESENHANDO A GESTÃO PÚBLICA

UM PROCESSO DE CAPACITAÇÃO CONTINUADA

O exercício do controle externo, constitucionalmente, atribuído aos Tribunais de Contas, não compreende apenas as ações de natureza fiscalizatória, muitas vezes de pouco resultado quanto à transformação da governança pública.

Comprometido com a efetividade da sua missão institucional, o TCE/RN, cada vez mais, confere especial relevância à orientação aos gestores públicos, disponibilizando informações e conhecimentos, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da administração, em benefício da sociedade norte-rio-grandense.

O grande incentivador dessa nova experiência, o Conselheiro Tarcisio Costa, assumindo, pela segunda vez, a Direção da Escola de Contas, propôs à equipe da EC o seguinte desafio:

"Preocupa-me a necessidade de melhor capacitar o gestor público municipal, frente aos diversos desafios da administração pública, no afã de diminuir a distância da desinformação e despreparo e, sobretudo, contribuir se não para erradicar, ao menos, minimizar o índice de irregularidades administrativas cometidas, as quais, na maioria das vezes, têm causa na falta de preparo e na desinformação."

Preocupação esta, muito pertinente a quem, na sua condição de educador, com valiosa vivência na Academia, ao exercer a Presidência do TCE/RN (2003) fundou a Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira, oficialmente instalada em 18 de Março de 2004.

A partir de então, o Conselheiro Diretor da Escola apresentou a ideia aos dirigentes da Assessoria de Planejamento e Gestão - APG; da Ouvidoria e da Secretaria de Controle Externo - SECEX. Sob a sua liderança e com o apoio dessa equipe, enriquecendo em conteúdo, métodos e oportunidades de realização, a nova experiência proposta foi posta em prática.

Vale, antecipadamente, ressaltar que as ações aqui registradas resultam da atuação conjunta do Tribunal (Escola de Contas, Assessoria de Planejamento e Gestão, Ouvidoria e SECEX) integrada à soma da valiosa contribuição das entidades parceiras: Federação dos Municípios do Estado do RN - FEMURN e Federação das Câmaras Municipais do Estado do RN - FECAM, com especial destaque para os Prefeitos, Presidentes de Câmaras Municipais e respectivas equipes de cada um dos municípios, participantes dos projetos que integram o **Redesenhando a Gestão: do Planejamento ao Controle.**

Equipe central do Programa Redesenhando a Gestão Pública (PRGP)

NOVA METODOLOGIA UTILIZADA NOS ENCONTROS REGIONAIS

A partir do exercício de 2019, os Encontros Regionais para Gestores Municipais, sob a temática: **"Redesenhando a Gestão Pública – do planejamento ao controle"** têm adotado procedimentos metodológicos, por meio de atividades, nas quais os participantes terão papeis coadjuvantes, junto aos instrutores e facilitadores dos temas apresentados.

Em cada Encontro Regional são apresentados os resultados do último IEGM do Rio Grande do Norte, **com destaque para os baixos índices alcançados no indicador Planejamento**, problemática comum à quase totalidade dos municípios do RN.

Essa evidência é utilizada como estratégia para fomentar a motivação, o interesse e a adesão ao planejamento como ferramenta indispensável a uma gestão municipal eficaz na busca de soluções adequadas e corretas.

Para isto, durante cada Encontro de gestores municipais utilizamos resultados do IEGM, apresentando aos gestores públicos presentes, os índices alcançados pelos seus municípios. Mostrando de forma realista a problematização a ser utilizada como **estratégia** para motivá-los a terem interesse pelo planejamento como ferramenta, na busca de soluções adequadas e corretas de forma criativa e reflexiva.

Por fim, as experiências reais de alguns dos municípios são expostas na "Mesa e Debates", em busca das possíveis alternativas, adaptáveis à **resolução dos problemas (básicos e comuns)** de forma participativa e realista.

Encontro regional no Polo III Mossoró

Reunião com a Prefeitura Municipal de Mossoró

Reunião com a Prefeitura Municipal de Jardim do Seridó

PROGRAMA REDESENHANDO A GESTÃO PÚBLICA: do planejamento ao controle

O programa "Redesenhando a Gestão Pública" – do planejamento ao controle, da Escola de Contas - do TCE/RN, tem como objetivo contribuir para a melhoria da eficiência dos serviços públicos, fomentando e incentivando a adoção da gestão voltada para resultados em benefício da sociedade.

O foco do programa é o desenvolvimento integrado e permanente das unidades gestoras, a partir da transferência do conhecimento e boas práticas de gestão.

Público-alvo do programa: jurisdicionados (agentes e gestores públicos) por meio da orientação e treinamento, prevenindo irregularidades e erros recorrentes no uso e aplicação dos recursos públicos, visando contribuir, de forma eficaz, para melhoria da gestão pública.

É pensamento da atual administração da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira fomentar na Administração Pública as culturas: do Planejamento, dos Controles Internos, das técnicas de construção dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), da educação continuada, da eficiência, da inovação, da participação e práticas essenciais para o desenvolvimento institucional.

OS PROJETOS ESTÃO ESTRUTURADOS PARA O ATENDIMENTO DAS SEGUINTES PRIORIDADES

PROJETO I
APOIO AO PLANEJAMENTO E À GESTÃO ESTRATÉGICA - PREFEITURAS

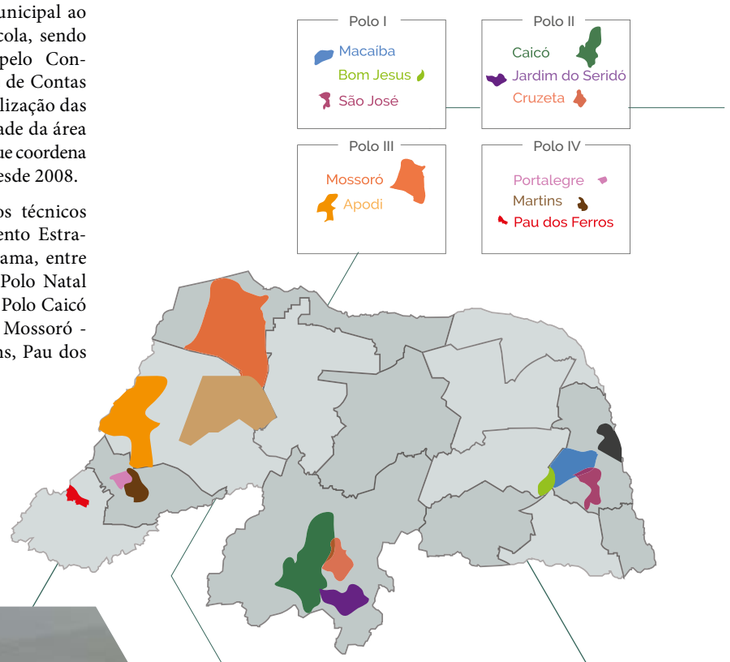
PROJETO II
FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – CÂMARAS MUNICIPAIS

PROJETO III
CONTROLE INTERNO UNIDADES DE CONTROLE PREFEITURAS E CÂMARAS MUNICIPAIS

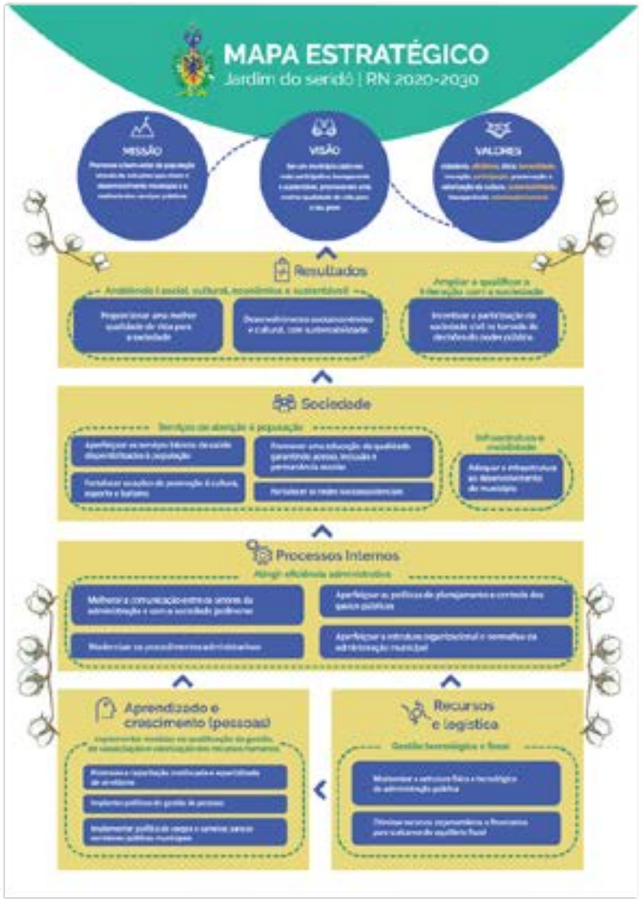
PROJETO I – APOIO AO PLANEJAMENTO E À GESTÃO ESTRATÉGICA

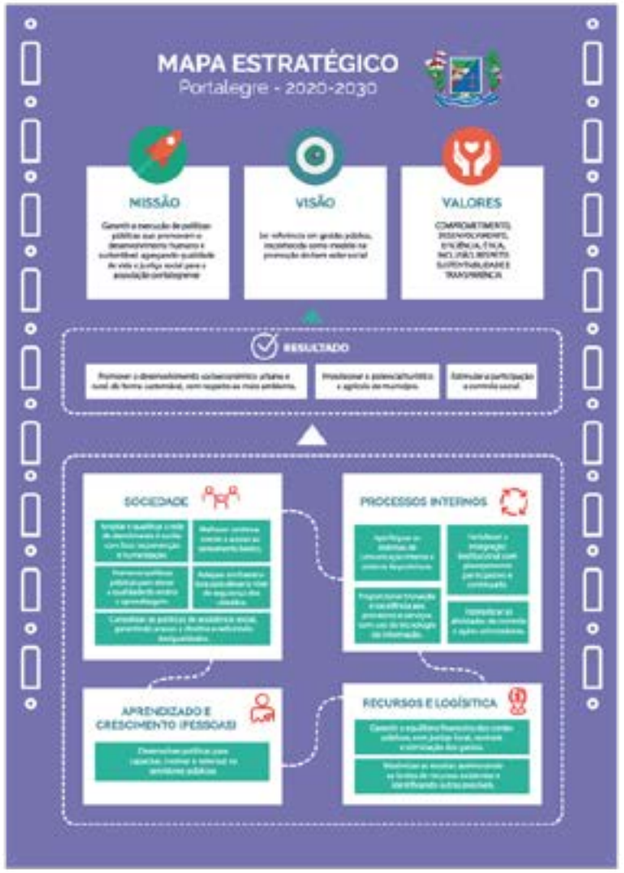
A solicitação do apoio institucional oferecida por parte da Escola de Contas é realizada a partir de manifestação de interesse por parte da prefeitura municipal ao programa de capacitação ofertado pela Escola, sendo a autorização para sua realização deferida pelo Conselheiro Tarcísio Costa - Diretor da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira. A realização das ações deste projeto está sob a responsabilidade da área de Planejamento e Gestão, setor do TCE/RN que coordena o Planejamento Estratégico da instituição desde 2008.

O objetivo do projeto é a capacitação dos técnicos responsáveis pela elaboração do Planejamento Estratégico para os municípios adesos ao Programa, entre os quais foram selecionados os seguintes: Polo Natal - Bom Jesus, São José de Mipibu e Macaíba; Polo Caicó - Cruzeta, Caicó e Jardim do Seridó; Polo Mossoró - Apodi e Mossoró; Polo Portalegre - Martins, Pau dos Ferros e Portalegre.



Workshop Planejamento Estratégico - Prefeitura Municipal de São José de Mipibu





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

PROJETO II – FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – FORTALECIMENTO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL

A iniciativa do TCE/RN em parceria com a FECAM, em oferecer aos vereadores e servidores municipais o "Ciclo de Capacitação e Fortalecimento do Legislativo Municipal" da Escola de Contas Severino Lopes de Oliveira, alinhado ao projeto de capacitação "Redesenhando a gestão pública: do planejamento ao controle", leva em consideração o relevante papel que o Poder Legislativo desempenha em matéria de planejamento, especialmente por ser o órgão responsável pela representação popular na busca pela construção de um Estado realmente republicano e democrático.

Para a Professora Marise Magaly Queiroz Rocha instrutora responsável por ministrar todas as capacitações: *"É muito gratificante ter a oportunidade de conduzir uma experiência inovadora e propiciar aos participantes a compreensão sobre o planejamento governamental e suas alterações, a transparência e a responsabilidade fiscal. Em suma, atuar no fortalecimento das Câmaras Municipais permite melhorar a qualidade dos instrumentos de planejamento, da execução orçamentária, do gasto público e consequentemente a qualidade de vida de nossa população."*

Os Ciclos de Capacitação e Fortalecimento do Legislativo Municipal foram divididos em 04 polos:

- Polo Parnamirim – aconteceu nos dias 27 e 28 de maio de 2019, contando com 57 participantes, com representatividade de 17 municípios.
- Polo Jardim do Seridó – aconteceu no dia 14 de agosto de 2019, contando com 61 participantes, com representatividade de 21 municípios.
- Polo Apodi – no dia 08 de novembro de 2019.
- Polo Pau dos Ferros - no dia 04 de dezembro de 2019.

II Ciclo de Capacitação e Fortalecimento do Legislativo municipal - Polo II Caicó - município de Jardim do Seridó

Artigos Especiais

PROJETO III – CONTROLE INTERNO - UNIDADES DE CONTROLE DAS PREFEITURAS E CÂMARAS MUNICIPAIS

A capacitação este ano foi dividida em polos regionais, com três turmas em 2019 e outras três em 2020, e se insere no projeto "Redesenhando a Gestão Pública – do planejamento ao controle", capitaneado pela Escola de Contas Severino Lopes de Oliveira.

Nova abordagem, cuja finalidade é promover a aptidão dos participantes para atuação como auditores internos do setor público. A capacitação está sendo executada por meio do desenvolvimento de competências técnicas, comportamentais e gerenciais em controle interno, auditoria governamental, gestão de risco e fiscalização do orçamento e da execução da despesa pública.

Abrangendo 35 municípios do Polo I - Natal e Região Metropolitana foi realizado no período de 17 a 20 de setembro, no auditório da Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte - FEMURN. Para participar, os interessados tiveram obrigatoriamente que demonstrar vínculo com o Controle Interno de um dos jurisdicionados a esta Corte.

A segunda turma de 2019 é voltada para o controle interno de órgãos do Estado (22 a 25 de outubro) e a terceira e última deste ano ocorre no polo Parnamirim, com 29 municípios, entre os dias 26 e 29 de novembro.

Outras três turmas estão programadas para o ano de 2020, com datas ainda indefinidas, para os municípios polarizados por Mossoró, Caicó e Portalegre, fechando assim, o ciclo da capacitação nos municípios de todo o Estado.

Formação de controladores internos
Turma II

Formação de controladores internos
Turma I

Palestra de sensibilização
no município de Bom Jesus

Encontro regional no Polo II Caicó

Reunião Escola de Contas com Prefeitura
de Pau dos Ferros

Tarcísio Costa
Conselheiro-diretor

Marlúsia Saldanha
Coordenadora-geral

Ruth Diniz
Coordenadora de capacitação

Margareth Duarte
Coordenadora de administração

Equipe de coordenação e supervisão da escola

Equipe técnica:

Helena Barbosa
Kaline Rêgo
Rosário Carvalho
Ilceni Lima
Ana Claúdia Paiva
Conceição Torres

Artigos Ministério Público de Contas

PRÁTICA #HASHTAG SUSTENTABILIDADE DO MPC APRESENTA RESULTADOS DE SUCESSO

Luciana Ribeiro Campos
Procuradora do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Professora Adjunta da UERN. Doutora em Direito pela UFPB. Mestre em Direito pela UFAL. Graduação em Direito pela UFCE. Graduação em Administração de Empresas pela UECE

Julianne da Nóbrega Vilela
Assessora de Gabinete no Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela UFRN

Gabriel Victor Rodrigues Pinto
Assessor de Gabinete no Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Pós-graduando em Prática Judicial pela Escola de Magistratura do Rio Grande do Norte. Bacharel em Direito pela UFRN

Em meados do exercício de 2017, foram afetos à Procuradora Luciana Ribeiro Campos, deste Ministério Público de Contas, alguns processos em que se pleiteava a nulidade de concursos públicos realizados nos Municípios de Parnamirim e Assú, em razão da situação irregular de despesas com pessoal, apesar de já terem sido nomeados inúmeros servidores para os cargos previstos nos concursos. Nesses municípios, assim, entravam em embate os interesses dos concursados com a própria capacidade financeira dos entes de arcar com suas remunerações e com as remunerações dos servidores mais antigos, de forma que foi necessário estudar quais eram as causas dos desequilíbrios orçamentário-financeiros e como adequar o aumento de despesa com pessoal com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Convidados os gestores e sindicatos para tratar da situação do Município, concluiu-se que a redução de despesas com pessoal e que a alavancagem das receitas próprias eram medidas que possibilitariam a consolidação de nomeações realizadas, uma vez que afastava os Municípios do proibitivo da LRF de nomear pessoal quando da extrapolação do limite prudencial de despesas (51,3%). O comprometimento significativo da despesa municipal com o seu quadro de pessoal impossibilita a aplicação de recursos considerados como prioritários pela Constituição Federal, como saúde, educação, segurança, infraestrutura, entre outros.

A celebração do TAG com esses municípios ampliou a receita no investimento desses setores prioritários e os conduziu à austeridade financeira em um curto período de tempo, o que possibilitou, sobretudo, a renovação dos quadros de seus servidores pela realização de concurso público nas áreas essenciais da educação, saúde e segurança pública.

O Município de Parnamirim foi o primeiro a aderir essa prática com o MPC, em agosto de 2017, quando registrava, na data da assinatura, o percentual de quase 58% de comprometimento da sua receita com gastos com pessoal. Com o ajuste, houve a redução desse percentual para menos de 48%.

No TAG celebrado com o Município de Assú, que está em vias de finalização, o marco de partida do gasto com pessoal era de 62,95% da receita corrente líquida, e foi reduzido para o percentual de 51,47%. Para esse ajuste, inclusive, teve-se como destaque a estipulação de um teto para gastos com festividades locais, que devem ser financiadas com os tributos recolhidos durante esses eventos, numa correlata equivalência entre a despesa e receita ali verificadas.

O sucesso dos instrumentos de ajuste sensibilizou outros Municípios, os quais foram escolhidos por amostragem para a nova fase da prática, situação em que a Procuradora Luciana Campos uniu esforços com o Procurador Carlos Barros, com vistas a otimizar os trabalhos e pesquisas necessários para a formalização dos TAGs. Foram integrados às negociações, também, além dos representantes do Poder Executivo, aqueles que se encontram à frente do Poder Legislativo Municipal, de forma a ajustar o orçamento do ente federativo como um todo e estabelecer uma cultura de controle dos gastos públicos para toda a realidade local.

O nome do projeto, #hashTAG Sustentabilidade, dessa forma, adotado como identidade da prática realizada pelos representantes do MPC, nasceu justamente da capacidade de compartilhamento das atividades realizadas e resultados alcançados, incluindo o marco da sustentabilidade financeira, tão necessária para a continuidade do serviço público e a manutenção das diversas áreas de interesse da população.

Entre as principais medidas pactuadas nos TAGs estão a redução de cargos comissionados e temporários; exoneração de servidores não alcançados pela estabilização da ADCT da Constituição Federal, os quais já adquiriram o direito à aposentadoria no regime geral de previdência; suspensão da concessão de aumentos, reajustes ou adequação de remuneração, excetuando-se o reajuste do salário mínimo e o piso nacional do magistério; auditoria na folha de pagamento para identificar acúmulos ilegais de cargos e situações de nepotismo; implementação de medidas de efetivação do recolhimento de receita.

Importa destacar, contudo, que não se adotam idênticas medidas para diferentes Municípios, mas se estipulam metas individualizadas para a realidade local, levando em consideração as suas características específicas e seus principais problemas. O diagnóstico prévio da situação financeira toma por base um corte histórico de cinco anos, para aferir se o problema está localizado na atuação de um único gestor ou se ela persiste por diferentes legislaturas. A primeira análise feita, nesse estudo de caso, é a situação da progressão do limite de gastos com pessoal, para identificar se o Município ultrapassou os percentuais indicados pela LRF.

Gráfico 1 -Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida de São Bento do Trairi (2013-2018)

Gráfico 2-Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida de Ipueira (2013-2018)

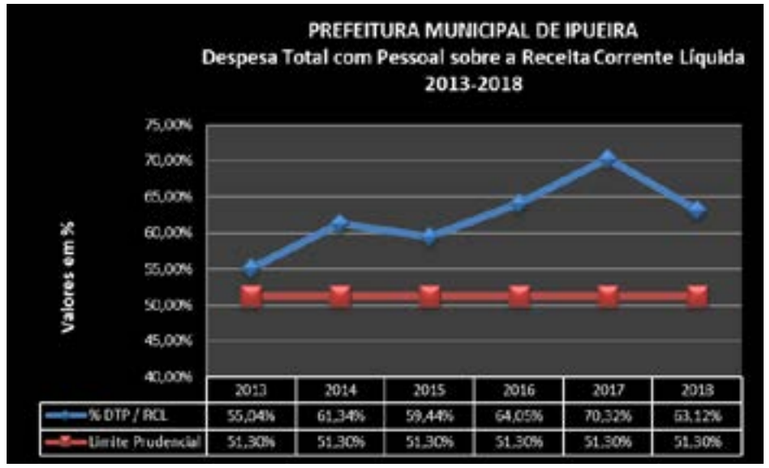


Figura 1 - Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida de Parnamirim (2013-2018)

Gráfico 3 - Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida de Itajá (2015 ao 1º quadrimestre de 2019)

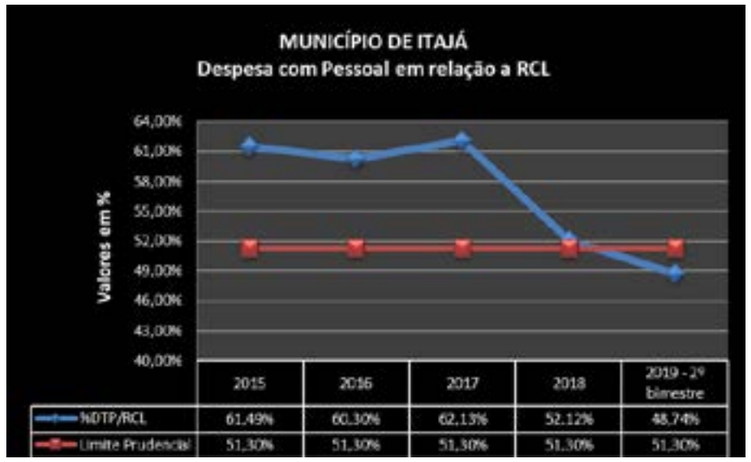


Gráfico 4 - Despesa com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida de Assú (2014-2018)

Artigos do Ministério Público de Contas

São avaliadas, de igual modo, as receitas e despesas orçadas e executadas no mesmo quinquênio, para ser identificado o perfil financeiro dos tributos próprios (especialmente, os impostos locais ISS, IPTU e ITBI), catalogados em tabelas e gráficos ilustrativos. Investiga-se, ademais, o perfil de gastos gerais do ente, levantados a partir dos sistemas de dados do TCE (Anexo 13 e 14 do Sistema Informatizado de Auditoria Informatizada), que revelam quais foram os maiores empenhos e pagamentos realizados nos anos anteriores à celebração do TAG e, consequentemente, quais contratos poderiam ser objeto de medidas de economia de custos.

Esses estudos prévios são necessários para identificar a eventual utilização da técnica da "contabilidade criativa", capaz de criar ilusões numéricas para pagar despesas excedentes à capacidade financeira do Município, como tem ocorrido especialmente quanto aos gastos com pessoal (a exemplo o encerramento prematuro de contratos temporários ao fim do exercício fiscal), o que conduz à falsa percepção de folga financeira na receita, de que se utilizam os gestores para autorizarem gastos superdimensionados e sem dotação orçamentária.

Os dados, refletidos em gráficos e em indicadores contábeis financeiros, são discutidos com os ordenadores de despesa do ente público em diversas reuniões presenciais, quando eles são convidados a apresentar suas próprias propostas para o alcance da saúde financeira. Cada TAG celebrado, então, é feito sob medida para as necessidades do ente. Garante-se, dessa forma, a liberdade da atuação desses gestores e incentiva-se a sua participação em todas as fases de execução das despesas, de forma que todos os novos atos produzidos tenham como núcleo a austeridade. Essa colaboração entre os participantes, que não costuma existir em outros órgãos de controle da administração, possibilita a adoção de medidas concretas e específicas que podem ser efetivamente implementadas.

Ressalta-se, ainda, que a prática não se encerra na assinatura dos TAGs, mas são previstas cláusulas que garantem o monitoramento de toda a situação municipal até que as despesas sejam equilibradas aos termos legais, o que é feito mediante a apresentação periódica de Relatórios de Resultados por parte dos gestores. Nesses instrumentos são relatados os avanços e dificuldades encontrados na incorporação das metas daquele Termo de Ajustamento, para que o Ministério Público de Contas possa avaliar o seu andamento e atestar quais metas foram cumpridas total ou parcialmente. Os municípios de Assu, Itajá, São Bento do Trairi e Ipueira, nesse sentido, continuam em monitoramento, sendo que os dois primeiros já estão em vias de finalização, e já registram percentuais próximos a 48,6% (limite de alerta).

Figura 2 - Redução da DTP/RCL de Parnamirim durante a vigência do TAG

Figura 3 - Redução da DTP/RCL de Assu durante a vigência do TAG

Figura 4 - Comparativo de DTC/RCL antes e depois da vigência do TAG

A demonstração gráfica dos resultados alcançados pelo Ministério Público de Contas, conforme a Figura 4 - Comparativo de DTC/RCL antes e depois da vigência do TAG, revela que o Projeto #hashTAG Sustentabilidade tem alcançado êxito em seus propósitos, o que é digno de reconhecimento perante a sociedade potiguar. As colunas em vermelho, constantes no Gráfico, indicam a situação do Município antes da formalização do TAG. As colunas na cor verde, por sua vez, indicam a situação atual do gasto de pessoal dos Municípios que já alcançaram, enquanto que as colunas amarelas demonstram os Municípios que possuem uma projeção de alcançar o limite de alerta até o 1º quadrimestre de 2020. O ajuste promovido em cada um desses Municípios possibilita, assim, a melhora na prestação de serviços públicos locais e a retomada de investimentos de interesse público.

Ressalta-se, por fim, que o sucesso da prática foi tamanho que se espraiou em procedimentos adotados processual e extraprocessualmente neste Tribunal de Contas e inspirou atividades por parte de servidores desta casa, a exemplo da proposta de "Planejamento Estratégico" apresentada pela Escola de Contas e a Consultoria Jurídica do TCE em meados de 2019, que inclusive aproveitou os resultados já obtidos por este Ministério Público de Contas no Município de Parnamirim desde 2017 para dar continuidade aos avanços já conquistados.

Isso demonstra quão salutares e proveitosas foram as ações realizadas pela Procuradora Luciana Campos e sua equipe ao longo dos últimos anos no sentido de avaliar a situação financeira totalitária dos entes públicos, o que foi capaz de formar um novo olhar dos servidores sobre o planejamento orçamentário responsável, modificando a antiga cultura da mera avaliação de prazos da entrega de contas públicas e a ideia de impunidade pelos atos orçamentários irresponsáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, L. R. Direito Orçamentário em Busca da Sustentabilidade. Porto Alegre: Nuria Fabris. 2015.

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Combate à Fraude Orçamentária Constitucional. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/combate-a-fraude-orcamentaria-constitucional/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Procuradoria do Ministério Público de Contas Profere Discurso na Sessão de Homologação do TAG de Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/procuradoria-do-ministerio-publico-de-contas-profere-discurso-na-sessao-de-homologacao-do-tag-com-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Ministério Público de Contas Celebra TAG com a Prefeitura de Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/ministerio-publico-de-contas-celebra--tag-com-a-prefeitura-de-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte.Medidas Implementadas pelo TAG tem contribuído para Realinhar as Finanças Públicas de Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/medidas--implementadas-pelo-tag-tem-contribuido-para-realinhar-as-financas-publicas-de-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Avanços e Retrocessos na Prefeitura Municipal de Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/avancos-e-retrocessos-na-prefeitura-municipal--de-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte.Na Contra Mão da Austeridade, o Comprometimento da Saúde Financeira pelo Concurso de Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/na--contra-mao-da-austeridade-o-comprometimento-da-saude-financeira-pelo-concurso-publico-de-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Homologação do TAG de Assú em Busca da Sustentabilidade Orçamentária. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/homologacao-de-tag-de-assu-em--busca-da-sustentabilidade-orcamentaria/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Prefeitura de Parnamirim Segue Implementando Medidas Efetivas para Redução de Gastos com Pessoal. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/prefeitura--de-parnamirim-segue-implementando-medidas-efetivas-para-reducao-de-gastos-com-pessoal/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAG Inova ao Estipular Teto de Gastos com Festividades. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tag-inova-ao-estipular-teto-de-gastos-com-festividades/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. O MPC Trabalhando em Prol da Sustentabilidade Orçamentária do Estado do RN. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/o-mpc-trabalhando-em-prol-da--sustentabilidade-orcamentaria-do-estado-do-rn/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Retomadas das Negociações com Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/retomada-das-negociacao-com-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAG de Assú, uma Experiência de Sucesso. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tag-assu-uma-experiencia-de-sucesso/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte.TAG de Itajá: Expectativa de Economia de R$25 Milhões. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tag-itaja-expectativa-de-economia-de-r25-milhoes/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAG Parnamirim, Economia no Quadrimestre Chegou a R$9 Milhões. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tag-parnamirim-economia-no-quadrimestre-chegou-a-r9-milhoes/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Negociações do TAG para o Município de Itajá Avançam. Disponível em: 6. http://mpc.rn.gov.br/negociacoes-do-tag-para-o-municipio-de-itaja-avancam/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAG de Itajá se Inicia com Imediata Economia de Meio Milhão de Reais. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-tag-itaja-se-inicia-com-imediata-economia-de-meio-milhao-de-reais/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Realiza Monitoramento do 3º Quadrimestre do TAG de Parnamirim. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-realiza-monitoramento-do-3-quadrimestre-do-tag-de-parnamirim/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Firma TAG com a Prefeitura de Ipueira. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-firma-tag-com-a-prefeitura-de-ipueira/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Ministério Público de Contas Inicia Tratativas para a Assinatura de TAG com o Município de Areia Branca. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/ministerio-publico-de-contas-inicia-tratativas-para-a-assinatura-de-tag-com-o-municipio-de-areia-branca/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TCE/RN Homologa Termo de Ajustamento de Gestão Firmado entre o MPC e o Município de Itajá. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tcern-homologa-termo-de-ajustamento-de-gestao-firmado-entre-o-mpc-e-o-municipio-de-itaja/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Município de Lagoa D'anta Inicia Negociações com o Ministério Público de Contas para a Assinatura do TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/municipio-de-lagoa-danta-inicia-negociacoes-com-o-ministerio-publico-de-contas-para-a-assinatura--de-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Município de São Bento do Trairi Assina TAG junto ao Ministério Público de Contas do RN. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/municipio-de-sao--bento-do-trairi-assina-tag-junto-ao-ministerio-publico-de-contasrn/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Município de Lagoa de Pedra Começa Tratativas com o Ministério Público de Contas para a Assinatura de TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/municipio-de-lagoa-de-pedra-comeca-tratativas-com-o-ministerio-publico-de-contas-para-a-assinatura-de-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC se Reúne com o Município de Monte Algre/RN para Iniciar Tratativas quanto a Celebração de TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-se--reune-com-o-municipio-de-monte-alegrern-para-iniciar-tratativas-quanto-a-celebracao-de-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Município de Lagoa Nova Começa Tratativas com o Ministério Público de Contas para a Assinatura do TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/municipio-de-lagoa-nova-comeca-tratativas-com-o-ministerio-publico-de-contas-para-a-assinatura-de-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Realiza Monitoramento do 1º Quadrimestre do TAG de Assú. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-realiza-monitoramento-do-1-quadrimestre--do-tag-de-assu/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAGs Celebrados entre o MPC e os Municípios de São Bento do Trairi e Ipueira são Homologados pela 2ª Câmara na Última Sessão do Ano. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tags-celebrados-entre-o-mpc-e-os-municipios-de-sao-bento-do-trairi-e-ipueira-sao-homologados-pela-2a-camara-na-ultima-sessao-do-ano/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAG de Parnamirim Caminha para seu Encerramento. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tag-de-parnamirim-caminha-para-seu-encerramento/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Ministério Público de Contas Avança nas Negociações com o Município de Areia Branca para a Assinatura de TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/ministerio-publico-de-contas-avanca-nas-negociacoes-com-o-municipio-de-areia-branca-para-a--assinatura-de-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Acompanhamento do TAG de Assú Apresenta Resultados Positivos. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/acompanhamento-do-tag-de-assu-apresenta--resultados-positivos/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Define data junto a Prefeitura de Lagoa Nova para a Apresentação de Metas para o TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-define-data--junto-a-prefeitura-de-lagoa-nova-para-apresentacao-de-metas-para-o-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Ministério Público de Contas Assina Termo de Aditivo ao TAG de São Bento do Trairi. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/ministerio-publico-de-contas-assina-termo-aditivo-ao-tag-de-sao-bento-do-trairi/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Instaura Procedimento Instauratório Prévio para Apurar Indícios de Desequilíbrio Econômico Financeiro em Municípios do Agreste Potiguar. Disponível em:http://mpc.rn.gov.br/mpc-instaura-procedimento-instauratorio-previo-para-apurar-indicios-de-desequilibrio-economico-financeiro-em-municipios-do-agreste-potiguar/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Agenda Data para Celebração de TAG com Areia Branca. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-agenda-data-para-celebracao-de-tag-com-areia--branca/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Define Data para a Assinatura de TAG com os Poderes Executivo e Legislativo de Lagoa Nova/RN. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/mpc-define--data-para-a-assinatura-de-tag-com-os-poderes-executivo-e-legislativo-de-lagoa-novarn/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. TAG Itajá: Município Cumpriu Metas Previstas para o Primeiro Quadrimestre de Vigência do TAG. Disponível em: http://mpc.rn.gov.br/tag-itaja-municipio-cumpriu-metas-previstas-para-o-primeiro-quadrimestre-de-vigencia-do-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC se Reúne com Prefeitos Comprometidos com o Projeto #Hashtag Sustentável. Disponível em: https://mpc.rn.gov.br/mpc-se-reune-com-prefeitos--comprometidos-com-o-projeto-hashtag-sustentavel/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. MPC Celebra TAG com Areia Branca. Disponível em: https://mpc.rn.gov.br/mpc-celebra-tag-com-areia-branca/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Parnamirim Cumpre Antecipadamente os Termos do TAG e Retoma a Regularidade de Suas Finanças. Disponível em: https://mpc.rn.gov.br/municipio-de--parnamirim-cumpre-antecipadamente-os-termos-do-tag-e-retoma-a-regularidade-de-suas-financas/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Ministério Público de Contas Inciia Tratativas com Boa Saúde para Eventual Assinatura de TAG. Disponível em: https://mpc.rn.gov.br/ministerio-publico-de-contas-inicia-tratativas-com-boa-saude-para-eventual-assinatura-de-tag/

Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Poder Legislativo de São Bento do Trairí. Disponível em: https://mpc.rn.gov.br/poder-legislativo-de-sao-bento-do-trairi-passa-a-integrar-o-tag-do-municipio/

ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DECISÃO PARA A DEFINIÇÃO DOS MUNICÍPIOS APTOS A FIRMAR TAG SUSTENTABILIDADE COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Luciana Ribeiro Campos
Procuradora do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Professora Adjunta da UERN. Doutora em Direito pela UFPB. Mestre em Direito pela UFAL. Graduação em Direito pela UFCE. Graduação em Administração de Empresas pela UECE

Vanessa Ribeiro Campos
Professora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil da UFCE. Doutora em Engenharia de Produção pela USP. Mestre em Engenharia de Produção pela UFPE. Engenheira Civil pela UFCE e Administração de Empresas pela UECE

Julianne da Nóbrega Vilela
Assessora de Gabinete no Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes. Bacharel em Direito pela UFRN

Gabriel Victor Rodrigues Pinto
Assessor de Gabinete no Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte. Pós-graduando em Prática Judicial pela Escola de Magistratura do Rio Grande do Norte. Bacharel em Direito pela UFRN

RESUMO

A necessidade de estruturação do processo de tomada de decisão é dominante em inúmeras situações encontradas em organizações. O interesse pelo estudo do processo de tomada de decisão fez com que houvesse evolução significativa desse tema, possibilitando a formalização e estruturação da decisão. O presente trabalho tem como objetivo estudar as condições e os critérios de decisão para definição de quais Municípios tem viabilidade para firmar o TAG com o Ministério Público de Contas. A análise sobre os critérios condicionantes para implantação deste projeto contribui para a tomada de decisão e elaboração de ajustes financeiros.

PALAVRAS-CHAVE: Tomada de Decisão, Sustentabilidade, Enfoque multicritério.

1. Introdução

A Teoria da Decisão é definida por Gomes (2007) como o estudo dos paradigmas subjacentes à tomada de decisão. Com efeito, o autor aponta que estudiosos dessa Teoria afirmam que o caminho de uma boa decisão compreende características como: conhecer suficientemente o problema, obter todas as informações necessárias, gerar um conjunto de ações viáveis, avaliar os objetivos a serem alcançados, explicitar as consequências, efetuar críticas dos resultados obtidos e produzir recomendações objetivas.

Nos últimos anos, o interesse pelo estudo do processo decisório fez com que houvesse evolução significativa neste tema e crescente no desenvolvimento de modelos matemáticos para solução de problemas com múltiplos objetivos. Zopounidis e Doumpos (2001) garantem a estruturação do processo de tomada de decisão possibilita que o agente de decisão faça análise da decisão de forma precisa, além disso, força com que haja um ganho significativo na capacidade de discernir a natureza real das informações relativas às preferências implícitas dos atores. Compreender a sistemática do processo de tomada de decisão com múltiplos critérios, seus componentes e particularidades é importante para qualquer organização. A partir do momento em que existe segurança em relação ao conhecimento do processo decisório, pode-se garantir melhoria nas decisões organizacionais.

O estudo contribui para a orientação e auxílio dos agentes de decisão no que diz respeito ao apoio à decisão com múltiplos critérios no âmbito do projeto destinado à solução alternativa de conflitos na esfera de controle externo, visando aperfeiçoar e adequar a gestão dos recursos públicos de Municípios do Rio Grande do Norte. O objetivo da pesquisa é ajustar o gasto de pessoal municipal aos limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e seguintes), assim como otimizar a elaboração dos orçamentos municipais e adequar a execução de despesas ao equilíbrio intergeracional (Campos, 2015), de forma a garantir a justiça social e a promoção dos direitos humanos básicos à sociedade.

A propositura de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) como meio alternativo surgiu em resposta ao caos financeiro vivenciado por 128 dos 164 Municípios do Rio Grande do Norte (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, 2019), que diversas vezes elaboraram seus orçamentos

sem a devida técnica contábil. Essa situação autorizava a realização de despesas sem qualquer lastro na dotação orçamentária, além de prejudicar a execução das políticas públicas prioritárias desses Municípios.

A experiência teve partida com os Municípios de Parnamirim e Assu, a qual, após demonstrar bons resultados, foi expandida para Itajá, São Bento do Trairi, Areia Branca, Lagoa Nova e Ipueira – os quais decidiram cooperar voluntariamente na redução sustentável de seus gastos. O comprometimento de grande parte da receitas municipais provocava dificuldades com os seus servidores mais antigos, que sofriam com o atraso salarial e com a consequente violação à dignidade da pessoa humana. Os servidores recentes, por outro lado, admitidos por meio de concursos inviáveis financeiramente, também sofriam o eventual risco de exoneração, caso não fossem tomadas medidas de compensação e contenção de gastos, o que importaria em prejuízo à máxima dimensão de seus direitos subjetivos.

A implementação do projeto, desse modo, também possibilitou que os Municípios comprometentes voltassem a priorizar a oferta de direitos sociais previstos constitucionalmente, como saúde e educação, além de garantir uma parte do orçamento municipal à continuidade de políticas públicas essenciais. Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo estudar as condições e os critérios de decisão para definição de quais Municípios tem viabilidade para firmar o TAG com o Ministério Público de Contas. A análise sobre os critérios condicionantes para implantação deste projeto contribui para a tomada de decisão e elaboração de ajustes financeiros.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente apresentam-se as diretrizes para avaliação do desajuste financeiro vivenciado pelos Municípios do Rio Grande do Norte. O próximo tópico abordado diz respeito aos critérios de decisão aplicados na literatura. Os principais critérios pesquisados foram divididos em duas categorias: classificação e escolha apoiada no processo decisório. Por fim, apresentam-se as considerações finais do tema estudado.

2. Caracterização do Estudo

2.1 Origem do Estudo

O estudo teve início a partir de uma experiência bem sucedida com o Município de Parnamirim, que assinou um TAG com o Ministério Público de Contas potiguar, cuja vigência ocorreu entre dezembro de 2017 e dezembro de 2018. A iniciativa do Parquet de Contas foi motivada pelo evidente descompasso entre a previsão da receita pública na Lei Orçamentária Anual municipal e a receita pública efetivamente executada por aquele Município. Para além de demonstrar um planejamento precário, a falta de técnica orçamentária revela uma inaptidão de o Município anualmente fazer face às demandas de serviços públicos crescentes.

Buscou-se, dessa forma, evitar a fraude orçamentária nos Municípios que se mostraram aptos para participar do projeto, que foi estendido para outras Prefeituras do Estado do Rio Grande do Norte. O estudo também permitiu o controle de gastos inscritos nas rubricas mais expressivas das leis orçamentárias (rubricas 339004, 339034, 339036 e 339039) referentes às contratações com pessoal terceirizado, que muitas vezes englobam contratações superfaturadas, dispensas irregulares e motivações inconfessáveis, especialmente no tocante à limpeza urbana e predial.

2.2 Estruturação do Processo Decisório

A avaliação dos critérios que definirão a viabilidade de se firmar um TAG com um Município se mostra complexa ao Ministério Público de Contas, pois a atribuição de maior ou menor grau de importância de um critério depende não só de um trabalho técnico, como também de um juízo de valor, o que implica em grande subjetividade. Tal avaliação se apoia em todo o diagnóstico financeiro do Município e nas despesas constantes em sua folha de pagamento e em seus empenhos.

Os critérios são utilizados como parâmetros de avaliação para seleção de uma alternativa diante de um conjunto de opções. A definição dos critérios permite fazer comparações entre as alternativas, além disso, estes podem abranger diferentes aspectos financeiros, orçamentários e estruturais.

A análise por critérios múltiplos reúne diversos instrumentos que formalizam o processo decisório por meios de procedimentos de agregação de preferências dos tomadores de decisão. O conceito de múltiplos critérios é muito amplo, designa, em geral, qualquer procedimento que empregue mais de um ponto de vista ou critério. Esse procedimento pode ser útil na seleção de alternativas, já que visa agregar informações de naturezas diferentes de modo a permitir comparações entre as opções.

Para o presente estudo, foram definidos, como parâmetros iniciais, alguns critérios classificatórios, que servem para excluir os Municípios cuja viabilidade de celebração de um TAG é diminuta. Os critérios escolhidos para tal filtragem, foram: a) exclusão dos Municípios cuja Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida está abaixo de 51,30% (limite prudencial); b) exclusão dos Municípios cujo gestor responde criminalmente por delitos em face da Administração Pública; c) exclusão dos Municípios cujo gestor se encontra no fim do 2º Mandato eleitoral e d) exclusão dos Municípios com Regime Próprio de Previdência Social.

3. Considerações Finais

As grandes dificuldades enfrentadas na execução do presente projeto são as ações do Ministério Público Estadual de incrementar despesas com pessoal a despeito e contrariamente aos mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em tentativas de efetivar Resoluções que regulam alguns serviços, apesar de não exigirem medidas compensatórias de redução de despesas, situação em que há o contínuo descumprimento à Lei.

Há, nesse ponto, por parte daquele Órgão Ministerial, falta de compreensão de que o implemento das medidas deve estar acobertado pelos estudos de impacto orçamentário prévio, nos termos dos arts. 16 e seguintes da LRF, inclusive para que sejam previstas eventuais necessidades de compensação de gastos para abarcar as novas despesas, mantendo-se a saúde financeira do Município. Do contrário, faz-se nascer o risco temerário da dupla lesão ao erário, tanto em não ser possível adimplir o pagamento dos servidores, quanto em oferecer serviços precários aos governados, além de se empregar menos recursos nas demais prioridades orçamentárias do ente municipal.

O principal fator que contribui para o sucesso da prática, por outro lado, foi a liberdade garantida aos municípios para adotarem os meios que entenderem adequados e eficientes ao alcance das metas pretendidas. O Ministério Público de Contas, após a realização de estudos aprofundados acerca de toda a situação orçamentária e financeira do Município, agenda reuniões expositivas com a equipe de ordenadores de despesa de cada ente público, apontando quais limites legais e constitucionais estão sendo descumpridos, e quais as principais falhas na execução orçamentária municipal, situação após a qual é aberto prazo para que os responsáveis apresentem suas propostas de adequação da gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, L. R. Direito Orçamentário em Busca da Sustentabilidade. Porto Alegre: Nuria Fabris. 2015.

GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro. Teoria da Decisão. São Paulo: Editora Thompson. 2007.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Acessoem: 15 de ag. de 2019. http://www.tce.rn.gov.br/. Anexo 15 do SistemaIntegrado de Auditoria Informatizado. Natal, Rio Grande do Norte, Brasil: TCE.

ZOPOUNIDIS, C., DOUMPOS, M. Multicriteria Decision Aid Classuficiation Methods (Applied Optimization). New York: Kluwer Academic Publishers. 2001.

Consultas Jurídicas

CONSULTAS

O Tribunal de Contas do Estado responde a consultas feitas pelos jurisdicionados, desde que atenda a procedimentos disciplinados nos artigos 102 e 105 da Lei Complementar nº 464/2012 e nos artigos 316 a 321 do Regimento Interno do TCE.

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

São autoridades competentes para sua subscrição os chefes dos três poderes; Secretários de Estado; Prefeitos, presidentes de Câmaras Municipais; Procuradores Gerais e dirigentes de autarquia, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações (Estado e Município).

Processo Nº 000088 / 2019 - TC (000088/2019-TC)

Interessado: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
Assunto: CONSULTA
Relator(a): CONS. PRESIDENTE

ACÓRDÃO No. 10/2019 - TC

EMENTA: CONSULTA. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PAGAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DE PARTE OU DA TOTALIDADE DE SERVIDORES PÚBLICOS EM UMA OU MAIS DATAS DO MÊS DE COMPETÊNCIA. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DOS ARTS. 102 DA LCE Nº 464/2012 E 316 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/RN. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDA S . CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA (MEDIDA CAUTELAR). IMPOSSIBILIDADE, POR OFENSA À ISONOMIA, DE ESCOLHA DE CATEGORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS QUE RECEBERÃO SUAS REMUNERAÇÕES EM DATA ANTERIOR À DO PAGAMENTO DAS DEMAIS CATEGORIAS, AINDA QUE TODA A FOLHA SALARIAL DO PODER OU ÓRGÃO AUTÔNOMO SEJA QUITADA NO PRAZO LIMITE (ÚLTIMO DIAS DO MÊS DE COMPETÊNCIA) PREVISTO NO ART. 28, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE UMA OU MAIS DATAS, DENTRO DO MÊS LABORADO, PARA PAGAMENTOS DOS SERVIDORES, DESDE QUE HAJA CRONOGRAMA PREVIAMENTE FORMALIZADO E DIVULGADO E, SOBRETUDO, QUE CADA ATO DE PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES BENEFICIE TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA INDISTINTAMENTE, DE MANEIRA UNIFORME E ISONÔMICA, VEDANDO-SE A PRIORIZAÇÃO CASUÍSTICA DO PAGAMENTO EM PROL DE UM GRUPO OU CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DE FORMA ANTECIPADA AOS DEMAIS.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de consulta formulada pela Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte, relativa ao adiantamento do pagamento dos servidores públicos estaduais, ACORDAM os Conselheiros, por maioria, vencidos o Conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, Relator do feito, e o Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, nos termos do voto divergente do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, concordando parcialmente com o opinamento da Consultoria Jurídica e integralmente com o parecer do Ministério Público de Contas, julgar:

1) pelo conhecimento da Consulta nº 000088/2019-TC, formulada pelo Controlador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte; 2) pelo indeferimento do pedido de tutela provisória (medida cautelar); 3) por responder ao consulente nos seguintes termos: Pergunta: Não havendo norma que estabelece um marco inicial, mas apenas essa regra que fixa o marco final, pode o Executivo pagar a integralidade da remuneração de parte ou da totalidade dos servidores em qualquer outro dia do mês de competência, como por exemplo, nos dias 10, 15, 20, etc., como ocorre em outros órgãos? Resposta: Sim. Há permissivo jurídico para que as remunerações devidas aos servidores públicos estaduais sejam quitadas fracionadamente, por meio da prévia fixação de uma ou várias datas de pagamento distribuídas dentro do mesmo mês laborado (mês de competência), desde que tal sistemática observe o prazo-limite do "último dia de cada mês" determinado pelo art. 28, §5º da Constituição Estadual potiguar, condicione-se a um cronograma previamente formalizado e divulgado e, sobretudo, que cada ato de pagamento salarial beneficie todos os servidores públicos da Administração Pública Direta e Indireta indistintamente, de maneira uniforme e isonômica, vedando-se a priorização casuística do pagamento em prol de um grupo ou categoria de servidores públicos de forma antecipada aos demais.

Sala das Sessões, 07 de Fevereiro de 2019.

ATA da Sessão Ordinária nº 00006/2019 de 07/02/2019

Presentes: o Excelentíssimo Sr. Conselheiro Presidente Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior e os **Conselheiros:** Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Carlos Thompson Costa Fernandes e Antônio Gilberto de Oliveira Jales

Decisão tomada: Por maioria

Representante do MP: O(A) Procurador(a) Geral Thiago Martins Guterres

CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES
Conselheiro(a) para o Acórdão

Processo Nº 007147 / 2017 - TC (007147/2017-TC)

Interessado: CAMILLO COLLIER NETO
Assunto: FORMULAÇÃO DE CONSULTA
Relator(a): CONS. PRESIDENTE

ACÓRDÃO No. 388/2017 - TC

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. REPOSIÇÃO DE PESSOAL DA ÁREA DE SEGURANÇA, SAÚDE E EDUCAÇÃO, EM FACE DE INATIVIDADE, FALECIMENTO, EXONERAÇÃO, DEMISSÃO E DEMAIS ESPÉCIES DE VACÂNCIAS DE CARGOS, QUE REPRESENTEM SUPRESSÃO DE REMUNERAÇÃO, AINDA QUE EXTRAPOLADO O LIMITE PRUDENCIAL DE GASTOS COM PESSOAL. POSSIBILIDADE. VACÂNCIA OU DESLIGAMENTO DE SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. LÍCITA NOVA NOMEAÇÃO PARA PREENCHIMENTO DESSA MESMA VAGA, DENTRO DO PRAZO A QUE CORRESPONDERIA O ESTÁGIO PROBATÓRIO. PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO NA ÁREA DE SEGURANÇA, QUANDO ATINGIDO OU EXTRAPOLADO O LIMITE PRUDENCIAL, PERMISSÃO APENAS PARA REPOSIÇÃO NAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS. CONSULTA JÁ OBJETO DE DECISÃO. APLICAÇÃO DO ART. 320 DO REGIMENTO INTERNO. AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO IDIARN, NAQUILO QUE DIZ RESPEITO AO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA ARTICULADO COM O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, SÃO RELACIONADAS À ÁREA DE SAÚDE PÚBLICA. CF/1988, ARTS. 6º E 200, II E VI. LEI FEDERAL Nº 8.080/1990, LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/2012 E LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 324/2006. ART. 22, IV, DA LRF. ITEM 3 DA CONSULTA. CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Diretor Geral do Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Estado do Rio Grande do Norte – IDIARN, Sr. Camillo Collier Neto, acatando integralmente o parecer da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, ACORDAM os Conselheiros nos termos do voto do Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento parcial da presente consulta, e, no mérito, pela concessão de resposta ao consulente nos termos abaixo: 1) é lícito e regular o Órgão ou Poder Estadual que esteja com sua despesa total com pessoal extrapolando o limite legal definido no art. 20, inciso, da LRF autorizar e realizar concurso público destinado de reposição em virtude de exoneração, demissão, dispensa, vacância, aposentadoria ou falecimento do servidor, na área de saúde, desde que seja para realização de atividades finalísticas dessa área, já que todos esses casos a despesa com pessoal é suprimida? Resposta: Aplicação do art. 320 do Regimento Interno deste Tribunal, com a remessa ao Consulente da Decisão nº 664/2016-TC proferida no Processo nº 014886/2015-TC. 2) em caso de vacância ou desligamento de servidor em estágio probatório, esta 'vaga' poder-se-ia ser computada para os fins de reposição de que trata a LRF? Resposta: Aplicação do art. 320 do Regimento Interno deste Tribunal, com a remessa ao Consulente da Decisão nº 167/2014-TC proferida no Processo nº 001290/2014-TC. 3) se face as suas atribuições legais, pode-se dizer que ações desenvolvidas por este Instituto são relacionadas a área de saúde, visto que se enquadram como atividades de vigilância sanitária e fiscalização epidemiológica? Resposta: As atribuições do IDIARN voltadas à vigilância sanitária animal e vegetal, bem como à inspeção e classificação de produtos de origem animal e vegetal, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, naquilo que diz respeito ao Sistema Unificado de Atenção à

Sanidade Agropecuária articulado com o Sistema Único de Saúde, assim entendidas as atividades de vigilância sanitária e de fiscalização e inspeção de alimentos para consumo humano, podem ser consideradas como despesas na área de saúde. Sendo assim, o provimento de cargos do IDIARN nas atividades finalísticas do órgão, desde que enquadradas nas ações consideradas como de saúde pública, estão inseridas na exceção prevista no art. 22, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Intime-se o Consulente e, caso não apresentado o recurso previsto no art. 104 da Lei Complementar nº 464/2012, fica desde já autorizado o seu arquivamento após disponibilização do Acórdão no sítio eletrônico deste Tribunal.

Sala das Sessões, 21 de Setembro de 2017.

ATA da Sessão Ordinária nº 00072/2017 de 21/09/2017

Presentes: o Excelentíssimo Sr. Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales e os **Conselheiros:** Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Carlos Thompson Costa Fernandes e Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

Decisão tomada: Por unanimidade.

Representante do MP: O(A) Procurador(a) Geral Ricart Cesar Coelho dos Santos.

ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES
Conselheiro(a) Relator(a)

Processo Nº 018480 / 2015 - TC (018480/2015-CONTROL)

Interessado: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO
Assunto: CONSULTA
Relator(a): CONS. PRESIDENTE

ACÓRDÃO No. 265/2018 - TC

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSULTA FORMULADA PELA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. VERIFICAÇÃO DE OBEDIÊNCIA QUANTO AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE E PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A LEGISLAÇÃO DESTE TRIBUNAL. CONHECIMENTO. PRONUNCIAMENTO SOBRE O MÉRITO EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DA CONSULTORIA JURÍDICA. 1 – A ESTRUTURA JURÍDICA DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA, COM ENFOQUE NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, DETERMINA QUE O CUSTEIO COM INATIVOS, SALVO AS EXCEÇÕES PREVISTAS NO ART. 19, §1º, INCISO VI DAQUELE DIPLOMA LEGAL, DEVE SER COMPUTADO COMO DESPESA PÚBLICA COM PESSOAL. 2 – AINDA EM RELAÇÃO À ESCRITURAÇÃO DA DESPESA COM INATIVOS, A LEI 9.717/1998, EM SEU ART. 1º, INCISO VIII, DETERMINA QUE OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DEVEM DEMONSTRAR E CONSOLIDAR EM DEMONSTRATIVOS FINANCEIROS E ORÇAMENTÁRIOS TODAS AS DESPESAS FIXAS E VARIÁVEIS COM PESSOAL INATIVO, BEM COMO ENCARGOS INCIDENTES SOBRE OS PROVENTOS. 3 – ALÉM DISSO, O MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS, PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL A QUAL OBJETIVA ESTABELECER PARÂMETROS DE CONSOLIDAÇÃO NO QUE DIZ RESPEITO ÀS CONTAS PÚBLICAS, DETERMINA QUE OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DEVEM COMPUTAR O MONTANTE DE INATIVOS PAGOS COM RECURSOS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. 4 – ASSIM, UMA VEZ CRIADO UM INSTITUTO PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, DEVE O RESPECTIVO PODER EXECUTIVO ESCRITURAR A DESPESA COM INATIVOS EM SEU CÔMPUTO. 4 – EM RELAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE LEI QUE VERSA SOBRE POLÍTICA REMUNERATÓRIA, A SUPERVENIÊNCIA DO ATINGIMENTO DO LIMITE PRUDENCIAL NÃO OBSTA A SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DAQUELE TIPO DE NORMA JURÍDICA EM QUALQUER HIPÓTESE EM VIRTUDE DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS, SALVO SE A PRÓPRIA NORMA LEGAL INSTITUIDORA ASSIM O DISPUSER COMO CONDICIONANTE PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da consulta formulada pela Controladoria Geral do Estado a qual possui uma dúvida interpretativa em relação à aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal no que diz respeito ao cômputo de despesa com inativos, bem como adimplemento de vantagens concedidas em virtude de superveniência do limite prudencial. Acatando integralmente o parecer da CONJUR e parcialmente o do Ministério Público de Contas quanto ao mérito, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar pela concessão de resposta ao consulente nos termos abaixo: a) Para efeito do cômputo das despesas de pessoal em cotejo com o montante resultante de apuração da receita corrente líquida, deverá ser extirpado, do total das despesas de pessoal, o valor correspondente ao cálculo dos valores das despesas realizadas com aposentados? A estrutura constitucional da política remuneratória no âmbito da administração pública brasileira determina, por força do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que a despesa com inativos deve ser computada como despesa pública com pessoal, com exceção da situação jurídica delimitada no art. 19, §1º, inciso VI. Além disso, para os entes federados que instituírem regime próprio de previdência social aquele cômputo deve ser contabilizado pelo respectivo Poder Executivo Estadual, responsável pela gestão previdenciária, nos termos do art. 1º, inciso VIII da lei 9.717/1998 e conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. b) Vantagens contempladas por leis sancionadas em datas anteriores ao período em que os limites das despesas com pessoal estavam aquém do previsto no caput do art. 22 da LRF, podem continuar a ser implantadas sob a proteção da determinação legal? Em relação ao cumprimento de lei que determina adimplemento da política remuneratória em virtude da superveniência do atingimento do limite prudencial, resta defeso a suspensão da eficácia daquele tipo de norma jurídica em virtude do princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos, salvo se a própria norma legal instituidora assim o dispuser como condicionante para sua implementação. Ademais, vale informar que a obrigatoriedade de realização de despesas com pessoal decorrentes de determinação legal não dispensa o órgão ou pode de adotar as medidas legais previstas de readequação do gasto a que aludem o art. 169, §§3º e 4º da Constituição Federal e arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sala das Sessões, 21 de Agosto de 2018.

ATA da Sessão Ordinária nº 00064/2018 de 21/08/2018

Presentes: o Excelentíssimo Sr. Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales e os **Conselheiros:** Tarcísio Costa, Marco Antonio Moraes Rego Montenegro (convocado), Renato Costa Dias, Maria Adélia Sales, Carlos Thompson Costa Fernandes e Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

Decisão tomada: Por unanimidade.

Representante do MP: O(A) Procurador(a) Geral Ricart Cesar Coelho dos Santos.

ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES
Conselheiro(a) Relator(a)

Processo Nº 014286 / 2017 - TC (014286/2017-TC)

Interessado: FEDERAÇÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DO RN - FECAM
Assunto: CONSULTA EXTRA PAUTA.
Relator(a): CONS. PRESIDENTE

ACÓRDÃO No. 560/2017 - TC

EMENTA: REVISÃO DE CONSULTA. PAGAMENTO DE DÉCIMO TERCEIRO E FÉRIAS PARA VEREADORES. INTERPRETAÇÃO DO STF AO ART. 39, § 4º, DA CF/1988. POSSIBILIDADE, DESDE QUE OBEDECIDOS TODOS OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUANTO ÀS DESPESAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL, DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DOS VEREADORES E DESPESAS DE PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI. POSSIBILIDADE NA MESMA LEGISLATURA SEM MAJORAÇÃO DE VALOR MENSAL, TENDO EM VISTA QUE O SUBSÍDIO FORA FIXADO NA ANTERIOR. NÃO VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pela Federa ção das Câmaras de Vereadores do Estado do Rio Grande do Norte – FECAM/RN, por intermédio do seu Presidente, Vereador Odair Alves Diniz, Presidente da Câmara Municipal de Caicó/RN, na qual, em razão da necessidade e da grande dúvida existente hoje relativa ao pagamento de décimo terceiro salário aos vereadores das Câmaras Municipais, indaga: "1 – Estando a Câmara dentro do limite prudencial, seria necessário Lei para regulamentar tal subsídio? 2 – Criando a Lei que regulamenta tal subsídio, ela vale para a atual legislatura?", acatando parcialmente o parecer da CONJUR e integralmente o do Ministério Público de Contas quanto ao mérito, propondo a presente revisão de consulta, e, com fundamento no art. 105 da Lei Complementar nº 464/2012, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar pela concessão de resposta ao Consulente, nos termos abaixo: 1 – Estando a Câmara dentro do limite prudencial, seria necessário Lei para regulamentar tal subsídio? RESPOSTA: Desde que o Poder Legislativo Municipal se encontre abaixo do limite prudencial, é possível a concessão do pagamento de décimo terceiro subsídio e férias, reconhecido aos detentores de mandato eletivo local pelo Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 650.898/RS) em sede de repercussão geral, estando condicionada à previsão em lei em sentido estrito. Deve-se observar, para tanto, o cumprimento dos requisitos incursos no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000. Cumpre respeito, ainda, pelo Parlamento Municipal, dos limites de despesa encartados nos artigos 29, incisos VI e VII, e 29-A, § 1º, 37, X e XI da Constituição da República, relativo às despesas totais da Câmara de Vereadores e de sua folha de pagamento, respectivamente. 2 – Criando a Lei que regulamenta tal subsídio, ela vale para a atual legislatura? RESPOSTA: Em razão da mencionada decisão do STF, pode haver, na atual legislatura, a aplicabilidade do décimo terceiro subsídio, desde que haja lei específica que assegure a concessão da referida vantagem pecuniária aos edis, no mesmo valor da remuneração mensal percebida pelos vereadores na legislatura em curso. Tal valor mensal, porém, não pode ser alterado em razão do princípio preconizado no artigo 29, inciso VI, da Carta Magna (Súmula nº 32 - TCE/RN). A referida regra, porém, não veda a instituição do décimo terceiro subsídio e adicional de férias, nos moldes reconhecidos pelo Supremo, proibindo o referido artigo 29, inciso VI, da CF/88, apenas a alteração do seu valor na atual legislatura. Aplica-se ao caso o disposto no art. 105, parágrafo único, da Lei Complementar nº 464/2012. Quanto à conexão, indeferindo o pleito do Consulente, devendo ser aplicado o disposto no art. 320 do Regimento Interno deste Tribunal aos demais processos de consulta. Intime-se o Consulente e, caso não apresentado o recurso previsto no art. 104 da Lei Complementar nº 464/2012, fica desde já autorizado o seu arquivamento após disponibilização do Acórdão no sítio eletrônico deste Tribunal.

Sala das Sessões, 19 de Dezembro de 2017.

ATA da Sessão Ordinária nº 00097/2017 de 19/12/2017

Presentes: o Excelentíssimo Sr. Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales e os Conselheiros: Cons. Presidente, Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Ana Paula de Oliveira Gomes(em Substituição Legal), Maria Adélia Sales, Carlos Thompson Costa Fernandes e Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

Decisão tomada: Por unanimidade.

Representante do MP: O(A) Procurador(a) Geral Ricart Cesar Coelho dos Santos.

ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES
Conselheiro(a) Relator(a)

Processo Nº 010329 / 2017 - TC (010329/2017-TC)

Interessado: CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RN Assunto: FORMULAÇÃO DE CONSULTA
Relator(a): CONS. PRESIDENTE

ACÓRDÃO No. 441/2017 - TC

EMENTA: CONSULTA. AUTORIDADE DE NÍVEL HIERÁRQUICO EQUIVALENTE A SECRETÁRIO DE ESTADO. LEGITIMIDADE. CONHECIMENTO. AS ATIVIDADES DE CONTROLE INTERNO NÃO SE CONFUNDEM COM AS ATIVIDADES DA CONTABILIDADE PÚBLICA. PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. AS DIFERENTES ATIVIDADES EXERCIDAS NO PROCESSO DE REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA DEVEM SER EXERCIDAS POR AGENTES PÚBLICOS DISTINTOS, TENDO EM VISTA QUE AS FUNÇÕES DE EXECUÇÃO, AUTORIZAÇÃO E CONTROLE NÃO PODEM SER CUMULADAS EM UM SÓ SERVIDOR OU ÓRGÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Consulta formulada pelo Controlador Geral do Estado, Sr. Alexandre Pinto Varella, por meio da qual indaga:"a) da compatibilidade entre as atividades de fiscalização, controle interno e auditoria com outras atividades não preconizados nas disposições constitucionais e legais, especialmente quanto às disposições da Lei Complementar Estadual nº 464/2012: b) a atividade de controle e fiscalização específica do controle interno guarda compatibilidade com a gestão contábil, especialmente a elaboração de balanços, balancetes, demonstrações contábeis, conciliações e outras atividades de mesma natureza?". Acatando o parecer da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas. ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, pela concessão de resposta ao consulente, nos termos abaixo: a) da compatibilidade entre as atividades de fiscalização, controle interno e auditoria com outras atividades não preconizados nas disposições constitucionais e legais, especialmente quanto às disposições da Lei Complementar Estadual nº 464/2012; RESPOSTA: As atividades de fiscalização e auditoria, inerentes ao sistema de controle interno dos entes da federação não devem ser acumuladas com outras atividades não preconizadas nas disposições constitucionais e legais, em especial aquelas referentes ao processo de execução da despesa pública, em função do princípio da segregação das funções, segundo o qual órgãos e agentes diversos devem atuar nas diferentes fases da despesa pública, de modo que as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilidade devem ser exercidas por servidores distintos; b) a atividade de controle e fiscalização específica do controle interno guarda compatibilidade com a gestão contábil, especialmente a elaboração de balanços, balancetes, demonstrações contábeis, conciliações e outras atividades de mesma natureza? RESPOSTA: As atividades de controle interno não se confundem com as atividades da contabilidade pública, em atenção ao princípio da segregação de funções. O sistema de contabilidade pública deve registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial, fornecendo instrumentos para fiscalização e auditoria a cargo do controle interno. Portanto, a contabilidade pública deve ser praticada, em regra, por órgãos/agentes diversos do controle interno. Intime-se o Consulente e, caso não apresentado o recurso previsto no art.104 da Lei Complementar nº464/2012, fica desde já autorizado o seu arquivamento após disponibilização do Acórdão no sítio eletrônico deste Tribunal.

Sala das Sessões, 10 de Outubro de 2017.

ATA da Sessão Ordinária nº 00077/2017 de 10/10/2017

Presentes: o Excelentíssimo Sr. Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales e os **Conselheiros:** Tarcísio Costa, Paulo Roberto Chaves Alves, Renato Costa Dias, Ana Paula de Oliveira Gomes(em Substituição Legal), Carlos Thompson Costa Fernandes e Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

Decisão tomada: Por unanimidade.

Representante do MP: O(A) Procurador(a) Geral Ricart Cesar Coelho dos Santos.

ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES
Conselheiro(a) Relator(a)

Senhores Conselheiros

A Revista do TCE reconhece, nesta edição, os feitos e méritos de quem, em determinado espaço de tempo de suas vidas, deu uma parcela de contribuição para o desenvolvimento do Tribunal de Contas. O resgate desta história é fato raro numa sociedade que é imediatista e que não preserva a memória como um valor consistente. A decisão por prestar uma homenagem aos conselheiros aposentados presentes entre nós é mais um reconhecimento à história como um fenômeno dinâmico, acentuando que se o TCE é aquilo que é hoje, com o respeito conquistado junto à opinião pública, isso se deve também ao que foi executado no passado, cada um colocando um tijolo nesta edificação, no fortalecimento desta obra.

Optou-se por fazer uma homenagem aos conselheiros aposentados em vida, sem esquecer os que já partiram e deixaram suas marcas. Em cada sessão, a galeria de imagens disposta no plenário, que contém as fotos dos ex-presidentes, parece voltar no tempo, contando uma história que vem desde Vicente da Mota Neto (1961), primeiro Ministro do TCE, até o conselheiro Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, atual presidente, com o registro de avanços que foram muito além da mudança na nomenclatura, mostrando que esta Casa tem história, e que esta história foi e é construída por pessoas, por várias mãos. Ao perfil dos sete conselheiros em destaque nesta edição, agregue-se a homenagem a todos, o que compõe a identidade, as raízes desta instituição.

Numa linha do tempo, logo depois de Mota Neto, vieram Romildo Fernandes Gurgel (1962-1971); Aldo Medeiros (1972 e 1977); José Borges Montenegro (1973); Oscar Nogueira Fernandes (1974); Morton Mariz de Faria (1975); Manoel de Medeiros Brito (1976); Lindalva Torquato Fernandes (1978); José Petronilo Fernandes (1979-1980); Ulisses Bezerra Potiguar (1981-1982); Genibaldo Barros (1983-1984); Alcimar Torquato (1985 a 1992 e 2005-2006); Haroldo de Sá Bezerra (1993-1994); Nélio Silveira Dias (1995-1996); Antônio Severiano da Câmara Filho (1997-1998); José Fernandes de Queiroz (1999-2000); Getúlio Alves da Nóbrega (2001-2002); Tarcísio Costa (2003-2004); Paulo Roberto Chaves Alves (2007-2008 e 2013-2014); Maria Adélia de Arruda Sales Sousa (2009-2010); Valério Alfredo Mesquita (2011-2012); Carlos Thompson Costa Fernandes (2015-2016); Antônio Gilberto de Oliveira Jales (2017-2018) e Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior (2019-2020).

Nas próximas páginas o leitor terá contato com traços dos conselheiros aposentados no exercício do cotidiano, sem a tradicional toga que vestiam na Presidência. Ao lado dos textos, produzidos por parentes ou amigos que conhecem a história de cada um, trazemos imagens colecionadas em álbuns de fotografias das famílias e cedidas para esta edição. Assim, no conjunto, esta publicação representa mais um legado da história que se busca preservar. A todos que colaboraram nesta construção, nossos sinceros agradecimentos.

O Tribunal de Contas termina sendo um espaço de encontro, sendo este um lugar de interseção de profissionais das mais diversas vertentes, cada um com uma trajetória, uma postura, uma ideia, e que tem como um dos traços em comum o fato de terem exercido a Presidência do TCE, além de acumulado vasta experiência na esfera política e na administração pública, transformados em conhecimento, riqueza acessível a poucos. Todos contam com mais de 70 anos de idade e agora, vivenciando o tempo da aposentadoria, deixam aos que prosseguem nesta trajetória um legado, traduzido na história de vida de cada um e nos sábios "conselhos" transmitidos para as novas gerações.

No exercício da aposentadoria, lembram que tudo é uma passagem, mas marcas ficam!

MANOEL DE BRITO

SERVIR E EDUCAR

O conselheiro aposentado Manoel de Medeiros Brito não para. Aos 91 anos de idade, tem o dia todo ocupado na presidência de duas instituições, uma educacional, a Liga de Ensino do Rio Grande do Norte, mantenedora da tradicional Escola Doméstica de Natal, do Complexo Educacional Henrique Castriciano e do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (antiga FARN), e a outra da área de assistência social e saúde, o Instituto de Proteção e Assistência a Infância do RN, mantenedor do Hospital infantil Varela Santiago. "Tenho todo o tempo ocupado", conta.

Com uma história riquíssima, relatada na autobiografia "Tempos Marcantes", Brito relata que logo cedo foi para o Rio de Janeiro assessorar a bancada do RN, atuando na Câmara e no Senado (foi Procurador do Estado do RN na então Capital Federal, função que lhe deu condições de disputar um mandato eletivo). Daí, foi auxiliar de oito governos diferentes (Monsenhor Walfredo Gurgel, Silvio Pedrosa, Lavoisier Maia, José Agripino (duas vezes), Radir Pereira e Vivaldo Costa).

Para ele, 1954 foi um ano marcante, pois realizou três desejos que muito valeram ao longo da vida: casou; foi eleito deputado estadual pela UDN e concluiu o curso de Direito pela Universidade do Distrito Federal. Ao longo da sua história, lembra com gratidão da figura de Varela Santiago. "Foi um dos melhores amigos que tive e que me deu muito estímulo – é uma coincidência muito feliz em sucedê-lo nestas instituições". Para as novas gerações, aconselha a levarem em consideração dois requisitos que considera básicos: primeiro, os estudos, que possibilitem exercer a profissão que escolheu e, segundo, que sirvam a comunidade em que vivem com honradez e prestimosidade.

TRAÇOS MARCANTES DA HISTÓRIA

Sou testemunha e cúmplice da pressão exercida por um grupo de amigos de Manoel de Medeiros Britto (grupo que tem tido o privilégio de sua convivência, desfrutando de sua prodigiosa memória, além da sua capacidade de análise), para que ele escrevesse um livro narrando os fatos que contam a sua trajetória de vida, na esperança de preservar os tempos marcantes da tão desconhecida quanta pouco valorizada história política do nosso Rio Grande do Norte: da 'Revolução de 30' ao início do Terceiro Milênio, na visão de um atento observador e partícipe de alguns importantes episódios registrados.

Isso sem esquecer as reminiscências de um menino pobre de Jardim do Seridó, filho de Zuza Moita e de D. Chiquinha (donos do Jardim Hotel), tendo tido - precocemente - acesso à "Sala dos Doutores", na própria hospedaria, por onde passou uma parcela expressiva da Inteligência daquela banda do Seridó norte-rio-grandense.

Contando sua história, a história de sua família, revela um retrato dos hábitos e costumes da própria sociedade seridoense no início do século passado e que pautaram a diretriz e estilo de vida de um homem vitorioso, graças a sua garra e talento, além da sorte dos campeões, que lhe colocou, por mais de 50 anos, no lugar certo e na hora certa onde a História estava acontecendo.

O primeiro fato político marcante testemunhado por Manoel de Britto ocorreu lá mesmo em Jardim, quando ele só tinha sete anos de idade, com local e data preservados: 14 de outubro de 1934. A sorte fez o menino testemunhar um ato de violência, comum na maneira de se fazer política nos anos 30. Ocorreu nas imediações da sua cidade, tendo como alvo um grupo de prováveis eleitores da oposição. Depois de passar uns dias no sítio do tio Nequinho, na alva da manhã do dia da eleição, ele subiu em um caminhão que transportaria eleitores do Partido Popular para votar em Jardim. O menino retornava para casa, distante uma légua e meia (9 quilômetros), por estrada de barro, depois de umas breves férias. No meio do caminho encontrou um piquete da Polícia Militar, mobilizada para inibir a votação daqueles com quem o Governo não contava. Por causa desse contratempo só chegou em casa na boquinha da noite. Foi a primeira visão que teve de política. O Partido Popular, lembra Britto, naquela oportunidade, apesar de tudo isso, elegeu uma bancada de 14 Deputados Estaduais (inclusive a primeira Deputada do RN, Maria do Céu Pereira Fernandes) contra 11 da Aliança Social, assegurando a vitória do seu candidato ao Governo, o pauferrense Rafael Fernandes.

A abertura da primeira estrada de rodagem na região do Seridó (sem um centímetro de asfalto) permitiu a criação do primeiro emprego do menino de dez anos de idade: jornaleiro, encarregado da venda de "A República", jornal levado pela "sopa", como chamavam o ônibus naqueles tempos. Sempre procurando fazer mais de uma coisa, enquanto estudava no Grupo Escolar Antônio de Azevedo em sua cidade, integrou a banda de música Euterpe Jardinense, conduzindo as partituras. Entrou para o catecismo e terminou seminarista. Desse tempo é o relato de sua primeira viagem a Natal, o deslumbramento do passeio de bonde e a primeira visão que teve do mar. Depois disso ocorreu o seu ingresso no Colégio Diocesano Seridoense dirigido pelo Monsenhor Walfredo Gurgel, de quem terminou auxiliar, 33 anos depois quando o Padre assumiu o Governo do Estado e o nomeou Secretário Chefe do Gabinete Civil. Em Caicó, aproveitou para conquistar, também, o diploma de datilografia, uma ferramenta então indispensável pra todo mundo.

Com a morte do pai, antes de alçar novos voos, uma história revela a própria tenacidade daquele meninote já impregnado pelo espírito seridoense de ser: foi o convite que fez aos maiores amigos do pai, justamente as figuras mais respeitáveis do município, para um almoço servido na "sala dos doutores" do Jardim Hotel e sentou-se à mesa com eles. Uma tremenda ousadia. Apresentou-se para oficializar a herança do patrimônio imaterial deixado por Zuza. Foi o marco demarcatório da decisão de exercitar intensamente a arte de fazer amigos e cultivar amizades que lhe tem acompanhado por toda a vida, fazendo parte do estilo ético e moral que adotou, espelhado no exemplo daqueles comensais, construindo uma base sólida, sustentada pelas raízes que soube preservar.

Aos 17 anos, mesmo sem ser eleitor, acompanhou de perto o processo de redemocratização do país e a criação dos novos partidos, que lhe permitiu elaborar um quadro da política estadual, com as principais forças se filiando ao PSD e UDN. Pela fidelidade aos amigos terminou se inclinando pela UDN, mesmo achando que o caminho certo para José Augusto, Juvenal Lamartine e Dinarte Mariz era o PSD. A próxima eleição já foi acompanhada de lugares privilegiados que lhe permitiram colher elementos da realidade daquele momento.

1

2

Aluno interno do Ginásio Sete de Setembro, em Natal, onde concluiu o curso ginasial em dezembro de 1946, já havia ganho uma janela para acompanhar o que acontecia no Rio Grande Norte: o Grande Jornal da Rádio Educadora de Natal, ZYB-5, um enorme avanço na área da comunicação, que lhe permitiu o acompanhamento do fim da Segunda Guerra Mundial, que tanto influenciou a vida de Natal, com a base aérea norte-americana. No ano seguinte estava instalado num quarto alugado na Rua Santo Antônio, fazendo refeições na Pensão Central que funcionava na esquina da Avenida Rio Branco com a Rua Auta de Souza. Matriculado no Curso Clássico do Atheneu Norte-rio-grandense, tornou-se "Professor em domicílio", preparando integrantes da elite norte–rio-grandense para o exame de Admissão, o que multiplicou seu raio de ação, numa área restrita a quem tinha um nome de suas famílias. Estabeleceu a característica de buscar a precisão nas suas informações; assim como com os eleitos nas diversas eleições que acompanhou fez o mesmo com as equipes dos diversos governos que analisou. Do mesmo jeito que não perdeu oportunidade de informar, com precisão, a qualidade do "inverno", de cada ano a partir do volume de chuvas caídas no Seridó.

Repórter de "A República" recebeu a missão de acompanhar os almoços do Rotary Club, no Grande Hotel, onde conheceu inúmeras personalidades do Rio Grande do Norte. Nesse tempo aconteceu um encontro casual com o industrial Dinarte Mariz, que então morava no Rio de Janeiro, capital federal, onde havia montado uma filial de sua empresa de exportação. Esse encontro definiu o itinerário de vida do jovem jardinense daí para frente, por viabilizar a melhor alternativa para quem era obrigado a sair de Natal para fazer o Curso de Direito: Rio de Janeiro. As outras opções, para os jovens potiguares, eram Recife e Maceió.

Passageiro de um hidroavião Catalina chegou ao Rio e foi morar no Engenho de Dentro, na casa de um primo. No encontro com Dinarte, no dia seguinte, recebeu a grande notícia: "Você vai trabalhar com o deputado Aluízio Alves, conhece?"

Apresentou-se na Câmara Federal e, inicialmente, foi encarregado da correspondência do parlamentar. Atuando no Congresso Nacional (num tempo em que os parlamentares não contavam com escritórios exclusivos), adotou o Gabinete do Líder da Oposição na Câmara como o seu ponto no Palácio Tiradentes, permitindo-lhe novos relacionamentos, inclusive com algumas personalidades da República. As demandas do cargo o levaram a descobrir um outro campo de atuação: a representação de entidades beneficiadas por subvenções públicas, junto a órgãos do Governo Federal. Dentro de pouco tempo já era também Procurador da Arquidiocese de Natal e da nascente Universidade de Natal (hoje UFRN). A prestação do serviço permitiu a conquista de novas amizades a partir de estreito relacionamento com Dom Eugênio Sales (Bispo Auxiliar de Natal, futuro Cardeal do Brasil) e com o fundador e primeiro Reitor de nossa Universidade, o médico Onofre Lopes, assim como a representação das entidades médico-sociais mantidas pela família Rosado, da cidade de Mossoró. Terminou, além disso, designado pelo governador Sylvio Pedroza, seu adversário político, Procurador do Governo do Estado na Capital Federal. O reconhecimento do seu trabalho alcançou uma rara unanimidade expressa no fato de ter sido convocado para representar todos os integrantes da bancada potiguar junto aos vários Ministérios, aproveitando o relacionamento que havia estabelecido com um número incalculável de pessoas, muitas das quais se tornaram amigos. Seu trabalho terminou chegando a outros Estados. Foi o caso do Ceará, sendo procurado pelo futuro governador Virgílio Távora.

Manoel de Britto saía dos bastidores e começava a ocupar um lugar no palco da política do RN. Tornou-se protagonista. Com o Brasil impactado pelo suicídio do Presidente da República, Getúlio Vargas, nos idos de 1954 começaram a aparecer cartazes de um jovem de bigode farto repetido centímetros abaixo por uma gravata borboleta, que virou uma marca registrada daquele candidato a deputado estadual pela legenda da UDN, o partido que fazia oposição a Vargas. Quatro anos depois, elegeu-se novamente.

3

(1) Torna-se conselheiro do Tribunal de Contas do Estado;
(2) Toma posse como Secretário de Segurança Pública;
(3) Com a família, na celebração de mais um aniversário

Como protagonista, Britto teve um papel tão importante quanto discreto, em dois momentos decisivos da política estadual: 1 – Foi figura chave, ao lado de Aluísio Bezerra, da reaproximação de Theodorico Bezerra, chefe do PSD, com Aluízio Alves, aguerrido deputado udenista, viabilizando sua vitoriosa candidatura ao Governo em 1960, na coligação Cruzada da Esperança; 2 – Com o advento do famigerado AI-5, teve o bom senso de convencer o monsenhor Walfredo Gurgel, Governador do Estado, a emprestar o apoio nominal do Rio Grande do Norte, ao golpe dentro do golpe, indispensável para que o Padre concluísse o seu mandato no cargo, mesmo com todo respeito conquistado por um político sério que se tornou padrão em matéria de honestidade. Foi o último telegrama Western que chegou ao Palácio do Planalto, de Governador do Estado com essa mensagem de apoio à nova intervenção militar na vida republicana. No estilo moderado e responsável que marcaram sua vida estão entre os fatos marcantes que selecionou.

Britto é memória viva de tantos outros fatos marcantes que relata em minúcias (mas longe do sensacionalismo), da mesma forma quando fala de sua passagem pelo Tribunal de Contas, de onde foi presidente no ano de 1976, ou nos mais de vinte anos em que ocupou diversas secretarias (Casa Civil, Justiça, Interior, Segurança) nos Governos de Aluízio Alves aos de José Agripino (o último do ciclo Maia). Não podemos deixar de falar da sua atuação na Liga de Ensino e na direção do Hospital Infantil Varela Santiago, atividades que desenvolve em sua plenitude mesmo após chegar aos 91 anos de idade, completos no mês de Julho de 2019.

Cassiano Arruda Câmara
Jornalista, escritor e publicitário

GENIBALDO BARROS

NA TRILHA DA PAZ

Sentado no sofá centenário de madeira e couro de boi, herança da casa dos avós que carrega consigo desde a infância, o conselheiro aposentado Genibaldo Barros olha para o tempo como se estivesse revivendo a história. “Minha vida foi uma surpresa de grandes realizações. Considero-me um vitorioso. Agradeço muito a Deus o que ele fez de mim. O êxito que tive na vida, acredito, decorre de ter sido uma pessoa pacífica. Acho que é a melhor estrada que se pode trilhar nesta vida. Agora, tudo poderia ter sido diferente”, revela.

Aos oito anos de idade, Genibaldo perdeu o pai, assassinado em decorrência de questões políticas em Currais Novos, fato que marcou sua história. Tímido, com a mãe viúva, só pensava em vingar a morte do pai. A religiosidade da mãe e a orientação de Mariano Coelho, um amigo do seu pai, desviaram desta intenção, direcionando-o para o caminho dos estudos. “Fiz Medicina, mas exerci muito pouco a profissão, pois fui envolvido em atividades administrativas”. Entre os cargos públicos que exerceu, destaque para swecretário de Saúde do Estado, reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e conselheiro do Tribunal de Contas.

Olhando o mar que se perde de vista do seu apartamento, agradece pela família que conquistou. “Sinto-me feliz com Lalinha e nossos quatro filhos, o direcionamento que eles deram da vida”, conta. Aos 91 anos, relaciona-se bem com os filhos, netos e os amigos deles. “Tenho condições físicas de conviver com graus de gerações diferentes. Isto me dá alegria”, disse, lembrando da importância de ter amigos, de ser otimista. “Me caracterizo pela prolixidade em conversar”, disse. De tudo, só uma tristeza: “Lamento não ter convivido com meu pai”.

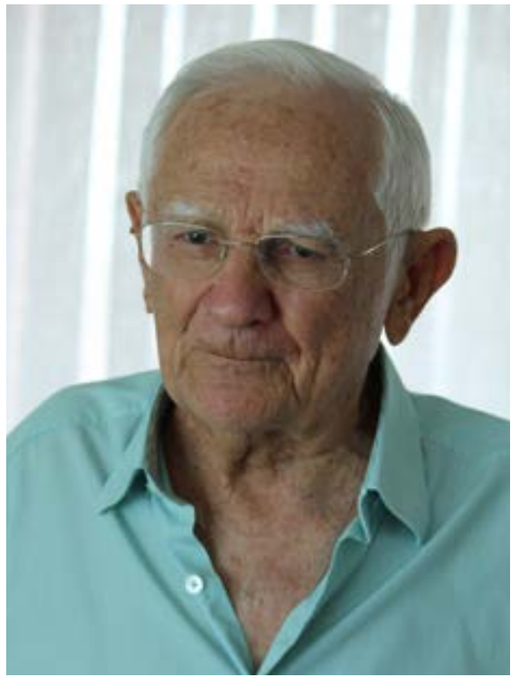
O CIDADÃO GENIBALDO BARROS

"INTRÓITO: O TCE/RN se utiliza da edição de sua Revista Anual-2019 para homenagear um grupo de ex-Presidentes seus, com destaque para a trajetória de vida por eles vivenciada. Honra-me, sobremaneira, participar da execução dessa louvável iniciativa,atuando como testemunha-declarante do percurso socioprofissional desenvolvido pelo Cidadão Genibaldo Barros".

Cada ser humano, no transcurso da trajetória percorrida, constrói a respectiva cidadania sob o efeito de fatos e consequências vivenciados, ao longo de sua história existencial, a partir da infância. Assim ocorreu como seridoense Genibaldo Barros, nascido na cidade de Currais Novos (RN), no ano de 1927, como filho único do ilustre casal Tristão Barros e Severina de Araújo Barros, ambos integrantes de famílias tradicionais da mencionada Região.

Dada à inexistência, na época, das instituições de educação infantil, o garoto Genibaldo, antes mesmo dos 9 anos de idade – quando se tornou órfão de pai –, foi alfabetizado sob orientação domiciliar, passando em seguida a cursar o então ensino primário, no Grupo Escolar Capitão Mor Galvão, em sua cidade-natal. Em continuidade às atividades escolares e certamente sob influência antes transmitida por sua mãe, dotada de uma profunda religiosidade cristã, ingressou no Seminário São Pedro, em Natal, onde permaneceu durante um ano.Em seguida, frequentou o Colégio Marista, na mesma Capital, e o Ginásio Santa Luzia, em Mossoró. Uma vez encerrado o ensino ginasial, transferiu-se para a cidade de Recife-Pe, ali concluindo o curso científico no Colégio Oswaldo Cruz. Ao nível de educação superior, foi graduado em Medicina, pela Universidade Federal da Bahia, em 1953, e logo depois, em sede de pós-graduação, especializou-se em Tuberculose, junto à Faculdade de Medicina de Buenos Ayres (1954) e, na sequência, participou do curso de Tisiologia, desenvolvido pelo Serviço Nacional de Tuberculose, do Ministério da Saúde, no Rio de Janeiro (1955).

Essa sólida formação acadêmica, conjugada com a qualidade de uma irreparável conduta socioprofissional, não resta dúvida



de que funcionou como principal respaldo para a investidura do médico Genibaldo Barros em diferentes cargos e funções na área da Saúde: foi admitido pelo Estado (1956), passando a atuar no Sanatório Getúlio Vargas e, pouco depois, ingressou no corpo docente da Faculdade de Medicina, posteriormente incorporada à UFRN; médico-plantonista do antigo Hospital Miguel Couto, transformado depois no atual Hospital Universitário Onofre Lopes; Secretário de Estado da Saúde do Rio Grande do Norte (1971/1974), durante a gestão do Governo Cortez Pereira. O médico Genibaldo Barros nunca deixou de registrar que, para concretização de sua formação e exercício profissional, jamais faltaram a orientação e o apoio de um conterrâneo seu, Doutor Mariano Coelho, muito amigo da família Barros e notável figura da área médica, jamais esquecido pela comunidade de Currais Novos.

A par de sua especializada capacitação técnica e de seu comprovado bom desempenho profissional, o Doutor Genibaldo foi escolhido e designado para exercer dois outros cargos públicos de alta relevância: o de Vice-Governador do Estado do Rio Grande do Norte, durante o Governo de Tarcísio Maia (1975/1979), e o de Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como última etapa de sua jornada funcional (1984/1987). Não me falta a certeza, até mesmo por conhecimento próprio e convivência funcional, de que sua designação para desempenhar ambas as missões foi motivada, sobretudo, pela qualidade de seus valores morais, combinada com a sua desenvoltura profissional devidamente reconhecida. Como Vice-Governador, por quatro anos, nunca deixou de cumprir a honrosa missão com respeito à coisa pública, equilíbrio político-administrativo e valorização do bem comum. Logo após sua atuação junto ao TCE/RN – que será destacada ao final desta manifestação declaratória –, o Professor Genibaldo Barros desempenhou, na UFRN, um Reitorado marcado pela maturidade gerencial, equilíbrio político-comunitário e atendimento às prioridades finalísticas da instituição. De forma racional e sempre respeitosa para com as diferentes instâncias da comunidade acadêmica, soube administrar o delicado período

(1) Enquanto Secretário de Saúde, no lançamento de mais uma campanha de vacinação; (2) Em evento com o presidente da República, José Sarney, e o ministro da Educação, Marco Maciel; (3) Na posse como reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

de transição que antecedeu a fase de plena redemocratização do País. Nesse sentido, há a destacar como medidas principais: a elaboração de um novo estatuto, aprovado pelo MEC; a descentralização da execução orçamentária; a consulta à comunidade acadêmica com vistas a viabilizar a primeira eleição direta para o cargo de Reitor; e, quanto às atividades-fim, foi priorizada a melhoria, em seus diferentes níveis, dos programas de ensino, pesquisa e extensão a cargo da Universidade, enquanto comprometida com o desenvolvimento socioeconômico do Estado. A realização de sua gestão, com as iniciativas aqui sintetizadas, ofereceu fundamentos à sua declaração, ao encerrar o Reitorado: " Hoje, sei que terminei com a certeza do dever cumprido".

Conforme antes anunciado, a última parte da presente manifestação declaratória é dedicada ao registro da atuação do Conselheiro Genibaldo Barros, como membro do TCE/RN, e que, por mérito próprio, foi eleito por seus Pares para exercer a Presidência do mencionado órgão colegiado (1983/1984). Com base no ideário propositivo do notável Jurista Rui Barbosa, deu-se a instituição do Tribunal de Contas da União (1890) e, na sequência dos tempos, passaram a ser criados os Tribunais de Contas nos vários Estados da Federação. No caso do Rio Grande do Norte, a criação do referido órgão se deu no ano de 1957 (Lei Estadual nº 2.152), com o objetivo de, como instância de apoio técnico ao Poder Legislativo, desenvolver a "fiscalização da administração financeira do Estado, especialmente na execução do orçamento" (Art.1º). Uma vez instalado e, normativa e operacionalmente implementado o seu funcionamento, o TCE/RN passou, a partir de então e até os dias atuais, a cumprir a sua missão finalístico-institucional, para tanto contando, em sua composição colegiada, com a participação de sete Conselheiros, escolhidos "dentre cidadãos de reconhecida idoneidade moral e que possuam o diploma de curso superior "(Art. 2º). Tempos depois e devidamente integrado ao processo de reestruturação e fortalecimento institucionais vivenciado pelas Cortes de Contas em todo o País, o TCE/RN atualizou sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 18/79), incluindo entre as exigências para escolha de seus Conselheiros, " notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública ... " (Art.7º). A gestão do Conselheiro Genibaldo Barros na Presidência do TCE/RN – antecedida pelo exercício da Vice-Presidência da Casa –, priorizou em caráter permanente a orientação e o controle externo aplicáveis à administração pública, contando para tanto – além da colaboração de seus Pares e do Ministério Público de Contas –, com a co-participação de uma equipe de assessoramento, conduzida de forma abnegada e competente por seu Diretor Geral, de então, o Dr. Severino Lopes de Oliveira, que, anos depois (2003) e em homenagem à sua memória, teve o seu nome atribuído à atual Escola de Contas, criada durante a Presidência do Conselheiro Tarcísio Costa, com o objetivo de desenvolver a chamada função pedagógica do Controle Externo. Cabe registrar que o gestor Genibaldo Barros, a par de sua conduta profissional de equilíbrio e honradez, oferece ao mesmo tempo um grande exemplo de cidadania ao ter construído, conjuntamente com sua digníssima esposa, Senhora Eulália Duarte Barros, uma família consistente e exemplarmente educada, representada por seus quatro filhos: Tristão de Barros Neto – economista; Tarcísio Duarte Barros – economista e bacharel em Direito; Maria Thaísa Duarte Barros – pedagoga e fonoaudióloga; e Thiago Duarte Barros – médico.

À vista dos fatos aqui relatados, um registro derradeiro não poderia faltar: a qualidade da trajetória de vida até agora vivenciada pelo Cidadão Genibaldo Barros, a par de engrandecer a sua personalidade e honrar a sua família, figura como exemplo a ser seguido no âmbito da comunidade norte-rio-grandense. Só resta, pois, desejar que Deus prolongue sua longevidade existencial, entre nós, assegurando alegria para seus familiares e motivando satisfação para seus contemporâneos!

Laércio Segundo de Oliveira
Professor da UFRN e ex-Secretário de Administração Geral do TCE/RN

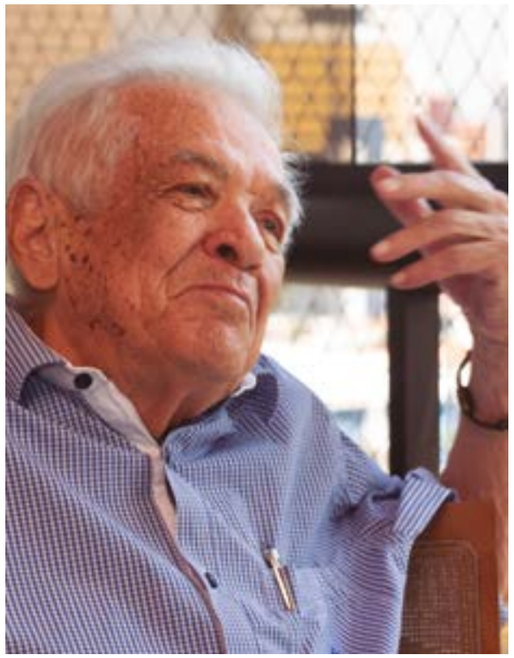
ALCIMAR TORQUATO

O BOM DA VIDA

"Conheça a terra. Faça amizades". As palavras ditas pelo seu pai, o conselheiro aposentado Alcimar Torquato repete para os filhos, netos e quem vier. O prazer de viajar, conhecer novos lugares, culturas, cores e sabores, associado ao compartilhamento de experiências, das emoções da vida, na conquista da amizade, são fundamentais. "Ter a capacidade de ouvir o outro é muito importante", ensina.

Olhando o Parque das Dunas da sacada do seu apartamento, Alcimar conta que gosta de ver documentários na TV, prazer que divide com a leitura diária de revistas e jornais. Referindo-se às novas tecnologias, observa com preocupação a dependência que provoca, sobretudo, entre crianças e jovens. "Não sou retrógado de condenar o moderno, mas tem que ter limite", acentua, dizendo que tem muito medo do celular. "Já vi crianças que não largam o equipamento e casais em restaurantes que não conversam, passam o tempo todo trocando mensagens no whatsapp. É preciso colocar regras, educar as pessoas para o uso correto da tecnologia", defende.

Com uma atuação valiosa no campo político, lembra que por um mês assumiu o Governo do Estado, em substituição ao governador Tarcisio Maia, nos idos de 1977. "Foi uma experiência muito significativa", lembrou. Logo após entrou no Tribunal de Contas, órgão que considera fundamental para o controle do orçamento público. "Trata-se de um órgão muito barato para o trabalho que realiza. Avalie se não houvesse o TCE, como seria?", disse.



AMIZADE E POLÍTICA

Há mais de 70 anos, a família Torquato tem influência política na região Oeste do Estado, subindo até a serra de Luiz Gomes. Foram intendentes, prefeitos, deputados estaduais e chefes políticos que exerceram liderança na área. O jovem Alcimar Torquato de Almeida nasceu e se criou neste ambiente político eleitoral, muitas vezes marcado pela violência dos contendores, que levavam a disputa até as agressões físicas, e, geralmente, a desforra terminava em tiroteio, com vítimas fatais. A querela e a violência faziam parte do jogo político.

Após concluir o curso primário em São Miguel, Alcimar ingressou no Seminário Santa Terezinha, em Mossoró, onde cursou o ginasial e adquiriu disciplina e alicerce para o resto da vida. O ensino médio foi concluído em Recife, no Colégio Padre Félix, na década de 60. Fez o curso médico na Faculdade de Ciências Médicas de Pernambuco, especializando-se em psiquiatria, com estágios nas clínicas dos Hospitais dos Alienados e Santo Antônio, também em Recife.

Apesar dos convites que recebeu para permanecer na capital pernambucana, onde já tinha um círculo de amizade profissional nos hospitais em que estagiou, preferiu optar pelo recém-lançado Plano Nacional de Saúde, implantado pelo ministro Leonel Miranda, e passou a clinicar em Mossoró, sede do seminário Santa Terezinha, onde cursara anteriormente o ginásio. Era uma espécie de volta às origens. Estava mais perto de São Miguel. Retornava, no tempo, a sua adolescência.

Assumiu a função profissional que o Plano lhe oferecia como médico do INPS, ali permanecendo por quase treze anos, sem prejuízo do seu consultório particular. Nesse período, construiu amizades em todos os segmentos da sociedade local, dos mais abastados até os mais humildes. Sua popularidade logo despertou o interesse e preocupação do grupo Rosado que mantinha a hegemonia política na cidade e uma liderança sólida na região Oeste.

Alcimar toma a decisão de candidatar-se a deputado estadual em 1974. Muitos achavam sua pretensão arriscada, até porque não contaria com o respaldo do deputado Vingt Rosado, que já tinha compromissos com seu cunhado João Newton da Escóssia, ex-prefeito de Mossoró. Consulta seus familiares, dentre estes, o ex-deputado estadual e prefeito de São Miguel, José Torquato, uma liderança consolidada naquela região. A princípio, o primo e amigo achou prematura sua pretensão em disputar a eleição, mas, diante da sua obstinação, foi categórico: "já que esta é a sua vontade, vamos juntos para a luta. Pode contar comigo".

Obteve mais de 13 mil votos, elegendo-se com relativa facilidade. Foram eleitos, pela legenda da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), Alcimar Torquato e João Newton. Pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDIV), Assis Amorim e Luiz Sobrinho.

Despontando como líder logo no seu primeiro mandato, preparou-se para ser o candidato a prefeito de Mossoró, em 1976. Recebeu o sinal verde do deputado Vingt Rosado e começou a articular sua candidatura, conversando com vários segmentos do seu partido, objetivando consolidar sua postulação. O próprio Vingt, em reunião familiar, mostrou-se favorável ao pleito do deputado. Quando esperava o lançamento da sua candidatura à prefeitura, Alcimar Torquato foi surpreendido com o surgimento do nome de João Newton da Escóssia, como candidato do partido à prefeitura daquele município. O deputado Vingt Rosado teria comentado: "Não vou entregar a prefeitura de Mossoró a Tarcísio Maia!". Começou aí seu estremecimento com o grupo Rosado e seu alinhamento com Tarcísio Maia, de quem se tornou amigo e admirador, até os últimos dias de vida do ex-governador.

Logo no seu primeiro mandato, convivendo harmoniosamente com os seus pares, surpreende e elege-se presidente da Assembléia legislativa para o biênio de 1978 a 1980, fato que não é comum para quem exerce o primeiro mandato. Reelege-se deputado para o quadriênio 1979-1983, pela legenda do Partido Democrático Social (PDS), sucessor da extinta ARENA, em face da reformulação partidária.

Na presidência do Poder Legislativo revela-se um hábil negociador na convivência fraternal com seus pares. Consolidou e iniciou a construção do edifício-sede da Assembleia Legislativa do Estado, na praça 7 de Setembro.

Integrava a chamada "bancada do casarão", um tradicional bar-restaurante da cidade que fez sucesso nos anos 70/80,

onde os mais influentes integrantes da bancada governista se reuniam para jantar ou tomar alguns uísques, invariavelmente quatro vezes na semana. Eram integrantes da "bancada", entre outros, os deputados Alcimar Torquato, Willy Saldanha, Márcio Marinho, Carlos Augusto Rosado, João Newton da Escóssia e Dalton Cunha. Lá, tinham tranquilidade para conversar à vontade: traçar planos, discutir projetos e, principalmente, política.

No exercício do governo do Estado em 1979, o deputado Alcimar Torquato, depois de visitar sua terra São Miguel, recebeu cumprimentos de familiares, amigos e lideranças políticas da região, tendo sido homenageado pela investidura no cargo de governador do Rio Grande do Norte, um fato inédito para sua cidade. Retorna a Natal e recebe o convite do governador de Pernambuco, Moura Cavalcanti, para assistir a uma exposição agropecuária que se realizaria em Recife.

Apreciador das pompas do poder, Moura Cavalcanti, determinou escoltas de batedores para todos os governadores convidados. O deputado Alcimar Torquato, na condição de governador em exercício, também foi contemplado com a sua escolta. Após cumprir a programação oficial, entrou no carro e mandou o motorista tocar para o bar do Derby, no bairro do mesmo nome, por ele frequentado quando estudante de medicina, em Recife, e onde tinha o privilégio de fazer valer e pagar quando recebia a mesada doe seus pais, para quitar os compromissos do mês.

Com as sirenes ligadas e aquele barulho todo, a comitiva oficial chega ao bar para susto dos frequentadores e surpresa dos garçons, um dos quais, seu velho conhecido, apreensivo, apresenta-se ao antigo freguês, aflito e preocupado: "Doutor, pelo amor de Deus, o senhor foi preso?" Alcimar, empolgado, responde ao velho amigo: "Me respeite! Você está falando com o governador do Rio Grande do Norte!", E depois de um prolongado abraço, o pedido que sempre fazia: "traga-me o uísque, por favor!".

Encerra sua vida política ao ser nomeado, no dia 30/03/1983, conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, pelo governador José Agripino Maia, tendo tomado posse no dia 12/04 do mesmo ano. Na Corte de Contas, exerceu todos os cargos eletivos, até chegar à presidência para o quadriênio 1985/1986/1987/1988, sendo reeleito para os biênios 1989/1990 e 1991/1992. Permaneceu, portanto, pela aceitação dos seus pares, durante oito anos na presidência do TCE, além de contar com o beneplácito dos servidores da Casa, pela maneira cordial com que tratava a todos.

Doze anos depois, com os cabelos mais grisalhos e a mesma disposição, retorna a presidência do Tribunal de Contas do Estado para o biênio 2005-2006, pela unanimidade dos seus pares.

Em trecho do discurso de posse no TCE, disse: "Inspira-nos a meta de servir, e servir bem, à sociedade norte-rio-grandense, cumprindo com fervor, independência e senso de justiça a nossa missão constitucional, usando, como ferramentas do processo decisório, o espírito de harmonia, a lógica da adequada orientação, a visão da correção, a compreensão das dificuldades. Se há um lema que nos guia, pode ser aquele que Pitágoras, filósofo grego, chegou a sublinhar em suas páginas: "O olho de todas as virtudes é a prudência".

João Batista Machado é jornalista. Atuou no Diário de Natal, foi secretário de comunicação social (1991 a 1994) no Governo de José Agripino Maia, Radir Pereira e Vivaldo Costa e assessor de imprensa do TCE. É autor de vários livros com foco na história e política, entre os quais "Resgate da Memória Política", de onde foi tirado o perfil publicado nesta edição.

(1) Momento da posse como conselheiro do TCE;
(2) No exercício do cargo de Governador do Estado interino;
(3) Na Assembleia Legislativa, durante mandato de deputado

João Batista Machado
Jornalista, historiador e escritor

HAROLDO BEZERRA

AUSTERIDADE SERTANEJA

Geralmente sério, o conselheiro aposentado Haroldo Bezerra abre-se em sorriso quando está na fazenda, no meio do gado. Os valores familiares e o amor pela terra sempre o acompanharam. Natural de Ceará-Mirim, viveu a infância em Currais Novos, onde seus pais possuíam fazendas destinadas à pecuária e ao plantio de algodão.

Formou-se agrônomo pela Escola de Agronomia de Recife e em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Talvez venha daí a austeridade com o controle orçamentário, resultado da educação dos pais junto à formação universitária. Tornou-se proprietário de terras e criador de gado.

Na década de 60 casou-se com Selma Meira e Sá Bezerra, com quem teve dois filhos.

Teve larga experiência no serviço público, onde implementou uma postura de controle rigoroso dos gastos e seriedade nas ações. Exerceu os cargos de diretor do Banco de Desenvolvimento do RN – BDRN, em 1971; Bandern, de 1972 a 1974; presidente da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do RN – CIDA, de 1974 a 1978.

No final do governo de Tarcísio Maia foi Secretário Estadual da Agricultura e, entre 1983 e 1986, Secretário Estadual da Fazenda. Em 1987 foi nomeado pelo governador Radir Pereira para o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, cargo que ocupou até março de 2006, quando se aposentou e se desligou definitivamente da vida pública.

ZELO E PARCIMÔNIA

Há uns anos, publiquei o livro "No Rastro das Águas", que conta a biografia de meu avô paterno, José Bezerra de Araújo, já falecido. Foram mais de dois anos de pesquisas até o livro estar concluído. Agora, o Tribunal de Contas me convida para escrever sobre meu pai, Haroldo de Sá Bezerra, filho de José Bezerra de Araújo.

Confesso que essa tarefa me soa mais difícil do que o livro publicado. Sou descendente de sertanejo, povo que tem dificuldade em exprimir sentimentos, não gosto de floreios, arrodeios, enfeites. Então fica complicado falar de quem está vivo, bem junto ao coração. Mas como assumi o compromisso, o jeito é enfrentar o desafio...

Haroldo de Sá Bezerra nasceu bissexto, em 29 de fevereiro de 1936. Como a época não era de tanta burocracia, seus pais acharam melhor registrá-lo em 1º de março, para garantir o aniversário todos os anos. Mesmo a data oficial constando no papel, preferiu poupar e só celebrar de quatro em quatro anos.

Nasceu em Ceará-Mirim, terra de sua mãe, Yvette de Sá Bezerra, minha avó. Ela preferiu ter o primogênito junto aos pais, na segurança e conforto do verde dos canaviais, apesar de morar em Currais Novos/RN.

Haroldo foi criado em fazenda, com educação rígida e conservadora. No seu álbum de fotografias de infância, sua mãe indagava se seria padre ou fazendeiro. Estudou no Colégio Marista, mas se diz ateu, apesar de eu achar que tem uma fezinha em Deus. Virou fazendeiro.

(1) Apresentando relatório de contas do Governo em sessão do TCE/RN; (2) Na fazenda, em meio à boiada, atividade que sempre gostou de fazer

Formou-se em agronomia e economia. Uniu as duas formações para colocar em prática a tradição da família na lida com a terra e os ensinamentos de seu pai com o zelo e a parcimônia no trato com dinheiro. Criou fama de amarrado.

Eu nasci e cresci absorvendo os seus ensinamentos. Poupar é muito importante, nunca gaste tudo que ganha; apague a luz, energia é muito cara. Na fazenda tivemos os maiores ensinamentos sobre poupar água: dentes escovados com um copo de água, mãos lavadas em bacia de ágata, chuveiro fechado para ensaboar o corpo. Lições hoje replicadas mundo afora para salvar o planeta, que foram essenciais para quem convive com a escassez de bem tão precioso no Sertão.

As lições da vida privada ele levou para o setor público, onde fez carreira. Trabalhou na ANCAR, SACRAFET e Ministério da Agricultura, foi diretor do BDRN e do BANDERN, Presidente da CIDA, Secretário Estadual da Fazenda, Secretário Estadual de Agricultura e Conselheiro deste Tribunal de Contas até a aposentadoria compulsória em 2006.

Suas gestões foram marcadas pela rigidez no trato com o dinheiro público e pelas exigências com os servidores. Nem sempre foi compreendido, mas procurava repetir os ensinamentos da vida privada. Marcou sua gestão no Tribunal com o início da informatização dessa Corte de Contas.

Depois da aposentadoria, ocupou o tempo cuidando dos seus negócios. Hoje só quer a tranquilidade, os filhos assumiram as atividades. Papai pode ficar tranquilo, seus exemplos e ensinamentos foram bem assimilados.

Seu coração suavizou, soltou as amarras, deixou que o tempo cumprisse sua missão. Como dizia Mario Quintana, segue em frente, fumando seu cigarrinho, jogando pelo caminho a casca dourada e inútil das horas...

Maria Elza Bezerra Cirne
Advogada, economista e escritora

ANTÔNIO CÂMARA

SIMPLICIDADE, COMPROMISSO E TOLERÂNCIA

Quem quiser encontrar o conselheiro aposentado Antônio Câmara em janeiro, pode procurar na bela praia de Touros que, com certeza, encontrará. É lá que ele veraneia com a família. "É sagrado", revela, acrescentando que curte a aposentaria lendo livros, sobretudo biografias, e jornais diários, além dos encontros com amigos para o debate de assuntos da atualidade e também conversas amenas.

Com uma rica experiência na área política e administrativa, aconselha os mais jovens a seguirem um caminho tendo como referência valores como simplicidade, compromisso e tolerância. "São três pilares da vida que você pode trilhar errando menos e sendo respeitado pela sociedade, em respeito à atenção absoluta, sobretudo aos mais necessitados", defende. Qualidades que observa junto aos servidores do Tribunal de Contas. "O TCE/RN é referência. O corpo técnico especializado, conselheiros e auditores preparados para o exercício da função com senso de responsabilidade", aponta. Entre as ações realizadas, destaca não somente a atuação fiscalizatória, mas o avanço na esfera pedagógica, com a realização de capacitações por parte da Escola de Contas.

Lembra o momento que as cortes de contas foram ameaçadas de extinção. Foi feita uma articulação com a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, conseguindo-se eliminar a proposta. Sua atuação foi fundamental, o que o credenciou para a sugestão do seu nome para a vice-presidência da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – Atricon, órgão de representação nacional dos TCs.

De família com tradição política, natural de João Câmara, no agreste potiguar, Antônio Câmara disse que teve muita sorte na vida. "Entrei na política sem nenhum preparo, mas tudo foi acontecendo de forma quase natural", revela, lembrando que atuou em órgãos como a Sudene e também em sistemas de cooperativas – esta última com a titularização de terras, documento necessário para se conseguir empréstimos junto ao Banco do Brasil. Foi o início de uma trajetória ascendente, culminando em cargos como deputado federal e conselheiro do TCE.

PAPAI, O POLÍTICO

Meu pai, Antônio Severiano da Câmara Filho, popularmente conhecido como "Toinho Câmara", nasceu na cidade de Baixa-Verde, atual João Câmara, em 13 de junho de 1938. É casado com Marli Alecrim, tem quatro filhos e seis netos.

Seu pai, Antônio Severiano da Câmara (Seu Tonho) e sua mãe, Maria Amélia Soares da Câmara, ambos nascidos em Taipu, deslocaram-se para as profundezas do Mato Grande atraídos pelo desenvolvimento da região, com os vastos campos de algodão, que prenunciavam dias de progresso para quem se aventurasse a desbravá-lo. Fixaram-se na fazenda Boa Esperança "Cavaco", município de Touros, nos limites com Parazinho.

Sua ligação filial com Baixa-Verde deu-se por mero acaso: contou-me papai que vovó Amélia, estando prestes a dar à luz, deslocou-se até aquela cidade, onde ele nasceu.

Sua infância foi, portanto, na fazenda Cavaco junto com os cinco irmãos e as demais crianças, filhas dos moradores da propriedade.

Aos nove anos, Antônio Câmara passa a estudar no tradicional Grupo Escolar Capitão José da Penha, em Baixa-Verde, onde fez o primário. Não havendo naquela época curso ginasial em Baixa-Verde, o então adolescente teve que ir para a capital do Estado, movido pelo seu entusiasmo em adentrar, mais profundamente, no mundo do conhecimento.

O antigo curso ginasial e o ensino médio foram feitos no Colégio Marista, em Natal, tendo como colegas, dentre tantos outros, Astor Nina de Carvalho, José Augusto Delgado, José Carlos Passos, Cyro Tavares e Carlos Dutra, todos por demais conhecidos em nosso Estado, e profissionalmente realizados.

Aos 19 anos, Antônio Câmara passa a residir em Salvador-BA, onde faz vestibular com êxito e cursa a Faculdade de Direito na Universidade Católica.

Com o falecimento de meu avô, em setembro de 1960, papai teve que voltar à sua "Terra Natal", continuando e concluindo seus estudos, no ano de 1964, na Faculdade de Direito da Ribeira, cujo reitor era o Dr. Otto de Brito Guerra.

Por um breve tempo, enquanto concluía seus estudos, trabalhou no Conselho Estadual de Desenvolvimento, predecessor da atual Secretaria de Planejamento, que tinha como diretor o brilhante economista Geraldo José de Melo. Convocado pelo governador Aluízio Alves, foi nomeado Diretor do Departamento de Cooperativismo e Organização Rural, órgão que tinha, entre outras atribuições, a titulação de terras no interior do Estado.

O ingresso na política partidária, em 1966, veio como consequência de alguns fatores: os contatos permanentes com os homens do campo, por força do cargo que exercia; carisma pessoal; a tradição familiar (sobrinho do senador João Câmara e filho do ex-prefeito de Touros, Antônio Severiano da Câmara), além da simpatia pessoal demonstrada pelo governador Walfredo Gurgel com a sua candidatura a deputado estadual, preenchendo um vazio de liderança que havia na Região do Mato Grande.

(1) Recepciona Tancredo Neves, com a cúpula do MDB; (2) Ao lado de Aluizio Alves; (3) e de José Agripino; (4) Cumprimentando Ulysses Guimarães, que visitava o Rio Grande do Norte

Conta Papai que o então governador Monsenhor Walfredo Gurgel, além de interceder pessoalmente para que a sua candidatura fosse homologada pelo partido, ainda deu-lhe do próprio bolso uma pequena ajuda financeira. A descrença de alguns convencionais a respeito do potencial eleitoral de Antônio Câmara foi rebatida pelo Monsenhor com a seguinte frase: "Deixem o menino ser candidato, sangue novo na política".

Eleito deputado estadual, aos 28 anos, pela então ARENA (Verde) – Aliança Renovadora Nacional, mudou-se para o MDB – Movimento Democrático Brasileiro como reação à cassação de Aluízio Alves, em 1969. Lembra papai que a mudança de partido se deu após o encontro com Aluízio, no escritório da Av. Duque de Caxias, na Ribeira, onde falou: "Dr. Aluizio, para onde o senhor for, conte comigo".

Tendo como característica ser um deputado voltado para as bases, seria hoje uma espécie de deputado distrital. Foi reeleito deputado estadual sempre pelo MDB por mais três legislaturas (1970, 1974 e 1978), compondo o chamado Jardim de Infância da Assembléia Legislativa, composto por ele, Iberê Ferreira, Magnus Kelly, Roberto Furtado e Garibaldi Filho. Pautou sua atuação parlamentar reivindicando obras estruturantes para sua região, como exemplo, a pavimentação asfáltica das estradas de Ceará Mirim -João Câmara e o trecho João Câmara- Touros, como também a atenção ao homem do campo.

Nas eleições de 1982, conhecida como a eleição do voto vinculado, resolveu candidatar-se a deputado federal, sendo eleito e reeleito pelo mesmo partido (PMDB). Nesse primeiro mandato, tivemos um momento ímpar na história da política nacional, a votação da Emenda Dante de Oliveira (MT), que tinha como objetivo reinstaurar as eleições diretas no Brasil, uma vez que a tradição democrática havia sido interrompida pelo governo militar de 1964. Como resultado da derrota da emenda, veio a eleição indireta, que resultou na vitória de Tancredo Neves, que venceu Paulo Maluf. Além de votar no futuro presidente, papai presenciou Tancredo dizer,"esta será a última eleição indireta no nosso país ". Lamentavelmente, o final dessa história todos conhecem.

Em seu último mandato eletivo, concluído em 1990, teve a honra de ser deputado-constituinte, convivendo no Congresso com figuras emblemáticas como Ulysses Guimarães, Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Afonso Arinos, Roberto Campos e tantos outros. Fez parte de varias Comissões como: da Família, da Educação e da Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia. Participou de Missões parlamentares a outros Países como a China, Argentina, Estados Unidos, África do Sul, Cuba e Bulgária. Como reconhecimento ao trabalho desenvolvido na constituinte, recebeu a medalha do Itamaraty "Ordem do Rio Branco" e foi coordenador da bancada do Rio Grande do Norte, composta também por Henrique Alves, Ismael Wanderley, Wilma de Faria, Flavio Rocha, Iberê Ferreira, Jessé Freire e Vingt Rosado.

Um fato curioso que precedeu as duas eleições de papai para deputado federal (1982 e 1986) e a sua nomeação para o Tribunal de Contas (1991), foi que nesses três momentos distintos, ele foi convidado para ser Vice-Governador nas chapas dos então candidatos a Governadores Aluizio Alves, João Faustino e José Agripino, fato que acabou não se concretizando, pois num gesto de grandeza, papai cedeu sua vaga a uma perspectiva que era mais conveniente para o momento político .

Terminado seu último mandato, em 1990 e não exercendo mais nenhum cargo de natureza político-partidária, foi convidado pelo então governador José Agripino Maia para ocupar uma vaga no Tribunal de Contas do Estado – TCE-RN, tomando posse em agosto de 1991.

Atualmente, aposentado, Antonio Câmara dedica seus dias a leitura de livros dos mais variados temas, a família, ao convívio com os amigos e cuidar dos seus cães . Sem esquecer os veraneios na Praia de Touros, hábito que cultiva a mais de quarenta anos.

Concluindo, todos nós que fazemos parte da família Câmara, agradecemos a Deus o privilégio do convívio com "Toinho".

Antonio Sérgio Severiano da Câmara
Graduado em Administração e Marketing e Pós-graduado em Gestão de Projetos

GETÚLIO NÓBREGA

ENTRE LEITURAS E VIAGENS

"O mar é muito bonito", diz o conselheiro aposentado Getúlio Nóbrega, diante da paisagem que visualiza do seu apartamento. Integrado às novas tecnologias, mostra dois Ipads em que baixou centenas de livros, a maioria de história, filosofia e economia, suas áreas de interesse. Fazer leituras ao mesmo tempo em que vislumbra o mar sem fim, costume de quem gosta de "viajar".

Tranquilo, Getúlio diz que prefere livros a filmes, e gosta de ler devagar, buscando entender a ideia do autor. Seus livros marcantes? Foram muitos, mas cita de imediato, três: Os Sertões, de Euclides da Cunha e América Latina; Males de Origem, do sergipano Manoel Bonfim, "autor citado três vezes Por Gilberto Freyre em Casa Grande & Senzala"; e o mais recente, "Sapiens - Uma Breve História da Humanidade", de Yuval Noah Harari.

Em meio a relatos de viagens pelo mundo, vasto mundo, momentos que compartilha com toda a família, cita experiências como ter conhecido o Japão, a Rússia, o tempo que passou na Itália, a emoção com a beleza de Nápoles. "Nome derivado de "Napoli" que vem do grego Neapolis (Νεάπολις) que significa «cidade nova", explica.

Diante da vasta experiência que acumulou, provocado pelo repórter, deixa como conselho para as novas gerações: "Procurem agir corretamente, com perseverança e dedicação ao trabalho". E para o futuro, o que espera? "Espero que o País adquira mais tranqüilidade e que as pessoas desenvolvam um nível de consciência mais inteligente".

UM HOMEM SEMPRE EM BUSCA DO CONHECIMENTO

Natural de Caicó, filho de José Alves da Nóbrega e Altamira de Araújo Nóbrega, o conselheiro aposentado Getúlio Alves da Nóbrega trilhou um caminho instigante nas esferas acadêmica e profissional. Formado em Economia e Direito, tornou-se um leitor inveterado de Filosofia e História, além de gostar de música clássica, viajar e velejar nas águas da lagoa do Bonfim, de vez em quando.

Desde 1967, ano em que casamos, compartilhamos vários momentos juntos, entre os quais a alegria de termos uma filha, também médica endocrinologista, Lúcia Helena Coelho Nóbrega, casada com o também médico e professor universitário Josivan Gomes de Lima que, por sua vez, nos presenteou com três netos: Natália, Débora e Lucas.

Meu companheiro começou sua jornada no Colégio Marista, em Natal, concluindo o ginásio no Diocesano de Caicó. O segundo grau estudou no Colégio Mallet Soares (Rio de Janeiro), no Atheneu Norte-rio-grandense (Natal) e no Colégio Carneiro Leão (Recife).

Graduou-se em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) em 1964, no segundo ano da faculdade começou a trabalhar na SUDENE. Em 1965, retornou a Natal e começou a lecionar na Faculdade de Economia, criada pelo professor Ulisses Celestino de Góis, posteriormente incorporada à Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Implantou a disciplina "Teoria Econômica", que ensinou até a aposentadoria em 1992. Em paralelo, participou da gestão de uma empresa familiar.

Em 1967 passou a fazer parte do quadro técnico da recém-criada Companhia de Fomento Econômico do Rio Grande do Norte (COFERN), depois transformada em Banco de Desenvolvimento do Estado do RN. No ano seguinte, de fevereiro a dezembro de 1968, integrou a turma do curso da Comissão Econômica para a América Latina – ONU (CEPAL) na área de Desenvolvimento Econômico com especialização em Desenvolvimento Industrial, em Santiago do Chile, adquirindo, então, valiosos conhecimentos necessários para exercer os cargos que iria ocupar a seguir.

Em 1969, durante o Governo de Monsenhor Walfredo Gurgel, já como diretor da COFERN, foi responsável pelo encaminhamento da documentação e defesa, junto ao Banco Central, da transformação da COFERN no Banco de desenvolvimento do estado do Rio Grande do Norte (BDRN), conseguindo a carta-patente para funcionamento do Banco, do qual foi o primeiro Diretor de Operações.

Em 1972, voltando ao quadro técnico do BDRN, foi indicado como primeiro Diretor-Executivo na criação e implantação do Núcleo de Assistência Empresarial (transformado posteriormente em Sebrae-RN), função que exerceu até abril de 1975. Em 1979, foi nomeado pelo Governador Lavoisier Maia para o cargo de Secretário da Indústria, Comércio e Turismo do RN, permanecendo no cargo até agosto de 1980, quando pediu exoneração. Em dezembro deste mesmo ano foi nomeado Auditor do Tribunal de Contas do Estado, função que exerceu por sete anos.

Em 1987, foi nomeado Conselheiro do TCE, por indicação do então Governador Geraldo Melo, tendo obtido aprovação unânime na Assembleia Legislativa do Estado. Ocupou todos os cargos administrativos como conselheiro. Ressalte-se a colaboração como Diretor do Instituto Rui Barbosa (IRB), braço cultural e de aprimoramento técnico dos TC´s e diretor da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON). Quando presidente do TCE, no período de 2001-2002, no final do primeiro mandato, inaugurou a nova sede da Corte, cuja construção já durava alguns anos.

(1) Em encontro com os colegas do Colégio Diocesano de Caicó; (2) Durante cerimônia de conclusão do curso de Direito; (3) Com a família, em viagem ao Japão

Após se aposentar na UFRN, resolveu retornar aos bancos escolares, tendo concluído o curso de Direito na Universidade Potiguar (UnP), em 2000. Da sua história podemos registrar ainda sua participação como convidado de vários seminários dos Tribunais de Contas da Espanha, entre os anos de 2004 e 2010, tendo em alguns deles proferido palestras sobre o modelo institucional, a estrutura organizacional e a metodologia de trabalho dos Tribunais de Contas do Brasil.

Participou ainda de vários cursos e seminários no México, Itália, Alemanha e Estados Unidos, entre tantos outros.

Getúlio Nóbrega é assim: um marido exemplar, um pai dedicado, um avô amoroso e um profissional rigoroso, comprometido com tudo que faz. Orgulha-nos compartilhar do seu carinho, da sua presença, de sua história de vida.

Maria Lúcia Coelho Nóbrega
Médica Endocrinologista e professora da UFRN. Casada com Getúlio Nóbrega desde 1967.

VALÉRIO MESQUITA

CRITÉRIO E EQUILÍBRIO NAS DECISÕES

"Quando meu pai partiu não deixou um cargo, deixou uma liderança", revela o conselheiro aposentado Valério Mesquita, lembrando que com o falecimento do seu pai, o velho Mesquita, em 1969, engajou-se pra valer na política como candidato a prefeito de Macaíba. "Meu pai nunca me preparou para a vida pública, peguei uma tradição e dei continuidade", disse, acrescentando que nenhum dos irmãos demonstrou "apetite político" – dois enveredaram pelo Direito e um pela Engenharia. "Achei bom. Mas na política não vivi só maravilhas", disse.

Formado em Direito, Valério não exerceu a profissão de advogado, enveredando por cargos políticos e administrativos na esfera pública, experiência que compartilha com amigos no "Senadinho", uma confraria de amigos que se reúne toda tarde no shopping para discutir política e outros assuntos de interesse, ao sabor de um delicioso cafezinho. "Tive vasta experiência na minha vida como administrador público. Convivi com lideranças como Dinarte Mariz, Aluízio Alves, Tarcísio Maia, Lavoisier Maia, Geraldo Melo e outros. Fui prefeito e deputado por várias legislaturas. Em 2002 deixei a vida pública e fui para o TCE – nova experiência, novo desafio – órgão de julgamento, de decisão – passei a ser julgador dos atos de todas as lideranças políticas que convivia".

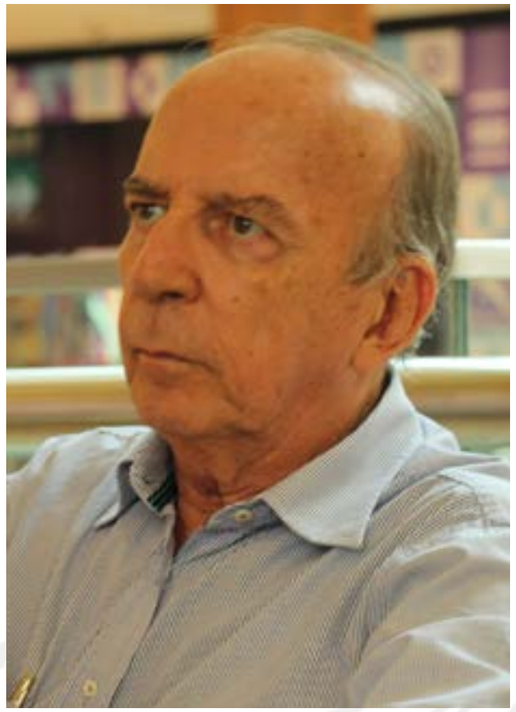
"Na Assembleia Legislativa procurei servir ao povo" relata, atuando sobretudo na esfera cultural. Na presidência do TCE, me deparei com o desafio do elevado número de processos, eram mais de 25 mil – enfrentamos com mutirões. Outro avanço foi a digitalização processual – foi uma das significativas inovações. Passamos a divulgar todos os atos do TCE. Destaca também o apoio da imprensa divulgando os atos e decisões do TCE.

"Tenho hoje as melhores recordações da minha vida pública, tanto como deputado como conselheiro. Cumpri com meu dever, pautei minha vida com honestidade e respeito às pessoas. Para os mais novos, ensina: sejam criteriosos e equilibrados nas decisões. Com o tempo, relata, o sujeito perde o poder político, fica invisível, esquecido. A maturidade faz com que passe o desejo de ascensão e se vê que tudo é passageiro. O sujeito passa a refletir, a ler a Bíblia, "Lendo a palavra você vive melhor", conta.

Além da confraria, Valério ocupa o tempo com atividades ligadas à cultura. Neste momento está escrevendo "Lembranças que o Tempo Não Desfez" testemunho da vida com fatos que vivenciou ao longo do tempo e que será lançado em breve. Participa da Academia de Letras do Rio Grande do Norte, Instituto Histórico e Geográfico, Conselho Estadual de Cultura e, faz questão de ressaltar, a Academia Macaibense de Letras.

LITERATO E MECENAS POTIGUAR

Forsan haec olim meminisse iubavit (Eneida I, 203)
Um dia será agradável recordar estas coisas



Foi feliz – e em boa hora – o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte em homenagear Dr. Valério Mesquita junto com outros ex-presidentes e conselheiros vivos. A eles é devedora de gratidão esta terra de Poti. Cabe citar que na Corte de Contas do Rio Grande do Norte Dr. Valério deixou também a sua marca de excelente gestor. Cumpriu um planejamento estratégico exemplar, analisando e julgando mais de vinte mil processos. Nomeou, de maneira hábil e justa, sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, 61 novos servidores. Proporcionou a qualificação de trinta funcionários em cursos de graduação, mediante convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

Há quatro décadas, privamos da amizade de Dr. Valério Mesquita, sem abalos e arranhões. Já sabíamos do seu labor, mas foram os ventos da cultura que nos aproximaram. Presidente por duas vezes da Fundação José Augusto (da qual fomos procurador no Rio de Janeiro),frequentemente viajava à Cidade Maravilhosa com uma agenda cheia de contatos e uma maleta repleta de projetos. Estes retratavam a política cultural – sem desmerecimento de outras – a mais arrojada do Rio Grande do Norte, nas últimas décadas. Proposições objetivas sobre a arte, o folclore, coisas de nossa gente, que seriam analisadas por instituições ligadas aos Ministérios da Cultura, da Ciência e Tecnologia e outras entidades sensíveis a patrocínio, mesmo antes da Lei Rouanet. Pela primeira vez, a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP curvou-se a um projeto cultural, custeando uma pesquisa sobre secas, resultando em dois livros publicados por renomada casa editorial do país.

Fala-se muito de Dr. Valério, como gestor e político, talvez pouco ainda sobre o literato e incentivador da cultura. Sublinhe-se seu talento de administrador, mas proclame-se, igualmente,sua verve de escritor e amante dasartes. Tem ascendência italiana, cujos ancestrais eram voltados para a realidade poética e artística. Sua abertura para essa área data da juventude, demonstrada, desde os tempos do Colégio Marista, o qual lhe incutiu uma fé profunda em Cristo e um amor incontido aos Salmos e à Sagrada Escritura. Sabe bem que ali pode encontrar Deus, o único capaz de amainar nossas inquietações e acalmar nosso descontentamento e revoltas. A Palavra Sagrada – que também é obra literária – moldou seu temperamento e personalidade. Fez nele o que se pode ler em Alberto Caieiro, quando escreve: sejamos simples e calmos como os regatos e as árvores, e Deus amar-nos-á e dar-nos-á o verdor na sua primavera e um rio aonde ter quando acabemos.

Não se pode deixar de relembrar o dinamismo com que o estudante da Faculdade de Direito da UFRN animava as tertúlias literárias locais. Inegavelmente, Macaíba é uma terra agraciada de escritores, poetas, artistas e homens públicos. Nilo Pereira afirmou que Macaíba é um celeiro de notáveis. Dr. Valério, manifestando seu pioneirismo e sensibilidade artística, trouxe à terra natal Nelson Gonçalves, no apogeu da fama. As reclamações do interprete de Adelino Moreira sobre a precariedade dos microfones do serviço radiofônico não esmaeceram o brilho da apresentação e o encanto dos macaibenses. Dr. Valério se firmava como um animador e articulador cultural, revelando saber transitar do popular ao clássico. Entende-se assim porque lutou para divulgar a obra cascudiana sobre Dante Alighieri.

Valério Alfredo Mesquita é um mecenas. Hábil em saborear a beleza da palavra, da poesia e das artes, convicto de que elas são sombra do Divino e pegadas do Sagrado. O termo mecenas deriva do nome de "Caius Cilnius Mecenas", político romano, conselheiro do imperador Augusto. Aquele formou um círculo de pessoas ligadas à cultura de seu tempo, dentre as quais, Horácio e Virgílio. O étimo atravessou os séculos, passando a significar o patrocínio à produção literária e artística. Originalmente, era mais abrangente, englobando quem incentivava, produzia, animava e patrocinava atividades culturais.

Aloísio Magalhães, quando dirigia a Fundação Nacional pró-Memória, baixou um ato, oficializando novembro o mês do mecenato. Coincidentemente, nesse mesmo mês, em 1942, na cidade de Macaíba, nasceu Valério, filho de Alfredo Mesquita Filho e Nair [Cúrcio] de Andrade Mesquita. Ele iria imprimir sua marca na vida cultural do RN.

Este artigo presta uma homenagem justa e merecida, assim como faz um registro do abnegado trabalho de Dr. Valério, como amante e promotor da arte e da cultura. Ele conseguiu a façanha de deslocar, até o Rio Grande do Norte, Roberto Marinho, empresário e patrocinador cultural. O jornalista aqui veio para reinaugurar a Capela de Utinga, restaurada sob os auspícios da FJA com a participação da instituição carioca FRM. É digno de encômios o esforço empreendido por nosso homenageado para trazer Carlos Drummond de Andrade a Natal, a fim de conhecer nosso mestre maior Câmara Cascudo, como era o desejo do poeta itabirano. De última hora, o príncipe dos vates mineiros desistiu da viagem devido à sua fobia a avião.

A administração de Dr. Valério na Fundação José Augusto foi profícua de parcerias para elevar o nome da cultura norte-rio-grandense no cenário nacional. Pode-se elencar a celebração de mais de sessenta convênios com todas as instituições nacionais (da época), públicas ou privadas, delas obtendo recursos para realização de projetos culturais da FJA. No campo editorial, ultrapassou uma centena de edições (123 trabalhos publicados) de autores norte-rio-grandenses. Livros esgotados, de renomados escritores (tais como: Câmara Cascudo e Tavares de Lyra), foram reeditados. Se a vida que aparentamos é um detalhe de nossa existência, este apanhado é uma amostra das realizações de Valério Mesquita em prol de nossa cultura.

Pena que nossa vida seja medida pela cronologia e não pela nossa lucidez e sabedoria, desabafara certa feita o poeta Abgar Renault, em sessão no extinto Conselho Federal de Cultura. Dr. Valério, ao se aposentar, transpareceu um pouco deste sentimento, segundo artigo da Tribuna do Norte, de 15/11/2012. Demonstrou a tranquilidade do dever cumprido e a impossibilidade legal de não poder continuar conselheiro.Isso aconteceu, antes da promulgação da "PEC da bengala". Aliás, a legislação canônica é mais flexível e sábia. Previa, desde 1983, a emeritude dos párocos e bispos, aos 75 anos e a dos cardeais, aos 80. Às vezes, é preciso retornar à nudez original e à vulnerabilidade do cotidiano para nutrir-se de sabedoria. E nosso amigo, hoje livre de compromissos e agendas, sabe que a maior riqueza é a sensação de viver como se nada tivéssemos. Não raro, é necessário voltar à condição de cinzas para reencontrar a alegria de ter sido chama. Impressiona-nos o simbolismo das mãos, metáfora da doação. Nascemos com elas livres para serem tocadas, envelhecemos com elas vazias, pois deixamos tudo para trás.

Dr. Valério continua seus dias saboreando o silêncio do tempo, a calma das manhãs e a quietude das noites. Os sábios amam o silêncio e nunca falam alto ou gritam. A sabedoria é voz delicada. Os monges e os mecenas silenciam. Os primeiros para escutar Deus e os outros são calados pela beleza da arte e das letras. Nosso amigo é pródigo de ideias e comedido de palavras. Aprendeu que só uma Palavra [a de Deus] nos basta, porque Ela é sábia e eterna. Hoje reparte conosco o encanto de sua alma e fala a todos que Deus existe para curar as nossas saudades e nos fazer desfrutar da alegria da vida. Busca viver a fé, cujos ventos nos tangem para o Belo e o Infinito, a maior de todas as literaturas, no dizer da mística Teresa d´Ávila.

A homenagem que agora lhe presta o egrégio Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte é digna, justa e salutar, como reza o sacerdote no prefácio da missa. Seus feitos ecoam e não podem ser circunscritos apenas às suas atividades, enquanto conselheiro e presidente da Corte de Contas, gestor de várias entidades potiguares (Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE/MEC, Prefeitura do Campus da UFRN, Emproturn, FJA, Prefeitura Municipal de Macaíba, TCE, IHGRN, além de ter integrado o Parlamento Estadual por quatro mandatos). Dr. Valério Alfredo Mesquita é sinônimo de amizade, fidalguia, nobreza de gestos e palavras (tão rara nos dias atuais), harmonia, bom humor, solidariedade e fé. Nada mais oportuno do que citar o Livro do Sirácida ou Eclesiástico: Façamos o elogio dos homens ilustres, através das gerações (Sir 44, 1).

(1) Participa de campanha em Macaíba;
(2) Durante gestão à frente da Fundação José Augusto;
(3) No momento da posse como conselheiro do TCE/RN

João Medeiros Filho
Sacerdote católico, natural de Jucurutu. Mestre e doutor em Comunicação e Teologia pela Universidade de Louvain (Bélgica). Membro da Academia Norte-rio-grandense de Letras, da Academia Mossoroense de Letras, do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte e do Conselho Estadual de Educação do RN

Artigos técnicos

TRATAMENTO E PROCESSAMENTO DE "NOTÍCIAS DE FATO": BREVES NOTAS PROPOSITIVAS

Allan Ricardo Silva Souza
Graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Auditor de Controle Externo - Diretoria de Despesa com Pessoal

Laura Maria Pessoa Batista Alves
Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Consultora Jurídica - Diretoria de Despesa com Pessoal

Murillo Victor Umbelino Machado
Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (FDUL) Auditor de Controle Externo - Diretoria de Despesa com Pessoal

Victor Rafael Fernandes Alves
Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Auditor de Controle Externo - Diretoria de Despesa com Pessoal

INTRODUÇÃO

A atuação da sociedade como partícipe do controle da Administração Pública é uma realidade nos dias atuais. Com a crescente busca de mecanismos de transparência, informando em tempo real os passos percorridos pelos gestores, o controle social tem se mostrado com imenso potencial de colaborar para uma hígida gestão dos recursos públicos.

Valendo-se dessa importante parceria com a sociedade, as instituições de controle costumam desenhar modelos institucionais para o recebimento e tratamento das comunicações de irregularidades apresentadas pelo cidadão. De modo mais corriqueiro, no âmbito do Controle Externo, é possível visualizar nas Leis Orgânicas das Cortes de Contas a previsão do instituto da "Denúncia", arrolando uma série de requisitos para sua recepção, desde a exigência de identificação do denunciante, até mesmo elementos probatórios mínimos.

De fato, a criação de critérios se justifica ante a busca de uma atuação do controle externo pautada em aspectos técnicos, com a alocação precisa de seu potencial para colaborar com questões de interesse público e não em meras filigranas ou contendas de ordem particular. Porém, de fato, é forçoso reconhecer que, por vezes, o cidadão não detém os meios técnicos para coletar informações que subsidiem suas constatações; ou, ainda mais grave, não possa ofertar uma denúncia de caráter formal, sob pena de sofrer retaliações caso se identifique.

Diante desse contexto, tem se tornado uma praxe que as Cortes de Contas recebam, pelos mais variados meios, informações anônimas de ilegalidades perpetradas no âmbito da Administração Pública. Por vezes, são ofícios em meio físico, ou singelas cartas de próprio punho, envio de comunicações eletrônicas, ou ainda, com o advento das ouvidorias, um relato virtual ou realizado por contato telefônico. A todo esse cabedal de comunicações narrando circunstâncias fáticas de irregularidades e que não preencham os requisitos de uma denúncia, denominar-se-á, para fins do presente artigo, como "Notícias de Fato".

Pois bem, diante de tais demandas - as quais por vezes, apresentam relatos pungentes de realidades olvidadas - digladia-se a Unidade Técnica entre amputar a notícia de fato ao registrar sua inadequação ao conceito estrito da denúncia, ou movimentar o aparato administrativo para apurar os fatos ali narrados. Tal seleção é relevante e deve ser consciente das suas repercussões, uma vez que ao se vedar qualquer possibilidade das notícias de fato serem apuradas, pode-se toldar o controle social e minar a confiança nas Cortes de Contas; doutro pórtico, a atuação imponderada em quaisquer das notícias de fato apresentadas, redunda em custos elevados e mitiga a eventual atuação em temáticas potencialmente com maior relevo.

Diante desse difícil cenário e da ausência de padronização sobre o tema, buscou-se com o presente artigo realizar um breve levantamento da forma atual como o assunto é tratado em outras Cortes de Contas brasileiras e outras instituições de controle, para em seguida apreciar a atuação das Unidades Técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), e, municiados desse cabedal de informações, apresentar algumas contribuições para desenhar um tratamento mais uníssono às notícias de fato.

1. DO PROCESSAMENTO DAS NOTÍCIAS DE FATO NO SISTEMA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Diante das designações conceituais e dos elementos caracterizadores das notícias de fato, torna-se relevante trazer uma análise comparativa acerca do tratamento processual ofertado no âmbito dos tribunais de contas brasileiros. Preambularmente, consultando as resoluções aprovadas em algumas cortes de contas, observou-se que não há uma uniformidade no tratamento das notícias de fato.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) regulamentou a matéria por meio da Portaria nº. 76/2018-TCU, classificando as comunicações de irregularidade como "Relato sobre Matéria Externa". De modo semelhante ao que ocorre no TCE/RN, os relatos são recebidos pela Ouvidoria e encaminhados à unidade técnica competente, a qual, observando critérios de materialidade, risco, relevância, interesse social e veracidade dos fatos, decidirá se os exames preliminares devem prosseguir, se as informações servirão de subsídios ao planejamento de futuras fiscalizações ou ainda se é o caso de formular Representação.

No Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a matéria é disciplinada pela Resolução Administrativa nº 12/2016, que trata a notícia de fato como "comunicação de irregularidade". Quando a informação recebida contiver indícios de irregularidade ou ilegalidade, ou, ainda, quando requeiram ações imediatas de caráter emergencial, que representem grave risco ao erário, será enviado à Presidência para conhecimento. Após a comunicação ao Presidente, será remetida ao Relator, caso já exista processo sobre o fato, ou à Secretaria de Controle Externo, quando ainda não houver vinculação da demanda a processo já em tramitação. Neste caso, a Secretaria de Controle Externo realizará o juízo de admissibilidade de forma a justificar a sua conversão em representação, conforme seja o caso.

No Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a notícia de fato é considerada "Denúncia" e autuada como processo sob os cuidados do Conselheiro Ouvidor, que determinará a instrução da denúncia, o encaminhamento ao relator de processo correspondente ao fato denunciado ou ainda o seu arquivamento.

De modo pouco mais complexo, no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso a Orientação Normativa nº. 02/2011 determina que as comunicações de irregularidade sejam submetidas ao Conselheiro Relator, que realizará análise preliminar da competência e da existência de indícios de autoria e materialidade. Caso ausentes os requisitos mínimos, a comunicação é devolvida à Ouvidoria. Já se presentes tais requisitos, a comunicação de irregularidade será encaminhada pelo relator à Secretaria de Controle Externo (SECEX) que, por sua vez, encaminhará à equipe técnica, para, em seguida, propor ao Secretário de Controle Externo o arquivamento, a análise da irregularidade como ponto de controle no decorrer do processo de controle externo simultâneo de contas anuais ou a análise da irregularidade em processo individualizado de representação, cabendo a decisão ao Secretário de Controle Externo. Em seguida, a SECEX devolverá a comunicação de irregularidade ao Relator, que, por sua vez, devolverá à Ouvidoria.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul adota, no processamento das notícias de fato, uma sistemática diferente dos demais Tribunais de Contas consultados. Na Corte gaúcha, caso as informações prestadas identifiquem

ou descrevam fatores de criticidade e/ou relevância, cujo teor possa ser comprovado mediante verificação ou exame específico dos fatos, a comunicação poderá ser encaminhada à Unidade de Controle Interno do jurisdicionado, para fins de avaliação preliminar e fiscalização dos agentes públicos, ou diretamente à unidade técnica do TCE para análise imediata, no caso de sugestão de medida cautelar, ou inclusão da matéria no planejamento anual de fiscalização.

2. DO TRATAMENTO DAS NOTÍCIAS DE FATO EM OUTROS ÓRGÃOS DE CONTROLE BRASILEIROS

A partir da exposição acerca das resoluções emitidas pelos tribunais de contas brasileiros, torna-se oportuno abordar como ocorre o tratamento das notícias de fato em outros órgãos de controle do país. No entanto, apenas o Ministério Público possui normativos específicos sobre a matéria, uma vez que não foram encontradas as resoluções ou atos diversos nos órgãos de controle interno dos Governos Estaduais e Federal, nem tampouco no âmbito das controladorias municipais, nem em órgãos de investigação policial.

Desta feita, tem-se uma abordagem acerca do processamento das notícias de fato no âmbito do Ministério Público, notadamente através da análise das resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujos termos conceituais foram replicados pelo Ministério Público Federal (MPF) na Resolução nº. 174/2017-MPF e pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), por meio da Resolução nº. 012/2018-CPJ[1].

E ainda, abordou-se o conteúdo da Resolução nº. 069/2007, que disciplina, no âmbito do Ministério Público do Trabalho (MPT), a instauração e tramitação do inquérito civil, especificando como as notícias de fato são recebidas e como essas informações são registradas nos processos de investigação de matéria trabalhista, sobretudo quando há necessidade de intervenção do MPT em demandas que clamem por tutelas coletivas (interesse de grupos determinados ou indeterminados de trabalhadores), ou ainda quando o escopo seja reunir elementos processuais para o exercício das atribuições do órgão.

Convém registrar que a análise das notícias de fato no âmbito do Ministério Público possui adequação com as funções constitucionais do Parquet, órgão imbuído da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis[2]. Destarte, as notícias de fato são recebidas da população, substancialmente pela capilaridade das promotorias de justiça nos municípios brasileiros, possibilitando o recebimento de supostas infrações à ordem jurídica que devem ser solucionadas pelo Poder Judiciário, com intervenção direta do Ministério Público.

Nesse diapasão, observa-se que o conceito de notícia de fato no âmbito do Ministério Público é demasiadamente abrangente, conforme se verifica a seguir:

A notícia de fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação de seus membros, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, dentre outros, por meio de atendimentos, requerimentos e representações e apresentação de documentos.[3]

De antemão, observa-se que a designação exposta inclui denúncias anônimas, presenciais ou não, por escrito ou reduzidas a termo por servidor ou membro do MP, dentre outros meios aceitos. Isto posto, verifica-se o caráter abrangente em destaque que representa o objetivo de não limitar por requisitos formais o recebimento das notícias de fato oriundas da população civil.

1 CPJ – Conselho Superior dos Procuradores de Justiça.

2 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

3 MPRN. Resolução nº. 012/2018-CPJ. Artigo 1º.

Pontua-se, por oportuno, que o objetivo de atendimento da demanda social é ainda mais demarcada no MPF, ante a previsão expressa da possibilidade de criação de meios alternativos de triagem, autuação, seleção e tratamento das notícias, com vistas a favorecer a tramitação futura de procedimentos decorrentes, consoante critérios para racionalização de recursos e máxima efetividade e resolutividade da atuação finalística, observadas as diretrizes do Planejamento Estratégico de cada ramo do Ministério Público.

Considerando o caráter processual, observa-se que todas as resoluções analisadas possuem um fluxo processual determinado, definindo-se o registro das notícias de fato em sistemas eletrônicos ou livros próprios, com número, data, partes interessadas e definição precisa do objeto da notícia. Ademais, tem-se definição das hipóteses de encaminhamento, como: indeferimento de plano, necessidade de colheita de informações preliminares, arquivamento, instauração de processo administrativo ou redistribuição para outro membro interessado – prevenção processual.

Noutro giro, adverte-se que o processamento das notícias de fato no âmbito do Ministério Público se distingue materialmente as informações recebidas pelos tribunais de contas, sobretudo porque os temas levados ao Parquet dizem respeito aos direitos individuais e coletivos, gerando Procedimentos Administrativos e Procedimentos Preparatórios, respectivamente.

O Procedimento Preparatório é o processo que reúne elementos para o Inquérito Civil, destinado para apurar questões de caráter coletivo, como improbidade administrativa, meio ambiente, infrações relativas aos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), dentre outras; diferente dos Procedimentos Administrativos, utilizados, em essência, para matérias relativas ao acompanhamento de políticas públicas e sobre direitos individuais da população.

Essa divisão material é retratada novamente no fluxo processual estabelecido pelo MPRN, onde os Procedimentos Administrativos podem ser arquivados diretamente nas Promotorias de Justiça, salvo quando há recurso voluntário dos interessados; e, diametralmente oposto, os Procedimentos Preparatórios de Inquérito Civil possuem sugestão de arquivamento submetida ao Conselho Superior, ante a relevância das matérias tratadas.

Nesse deslinde, convém esclarecer que as notícias de fato processadas pelo Ministério Público apenas possuem caráter sigiloso quando abordarem temas que prejudiquem direito à personalidade, ratificando o princípio constitucional da publicidade e, por consequência, demonstrando que a regra geral é manter caráter de dado aberto para as matérias abordadas nos autos, ante o interesse público envolvido.

Nesses termos, é possível evidenciar que o tratamento das notícias de fato em outros órgãos de controle possuem um fluxo processual bem definido, com previsão de protocolo detalhado, recurso do noticiante ou de outro interessado e prazos determinados, além de trazer uma noção abrangente das notícias, visando a maior eficiência possível no atendimento das demandas da sociedade.

3. TRATAMENTO DAS NOTÍCIAS DE FATO PELO TCE/RN

No âmbito do TCE/RN, ante a inexistência de padronização específica do procedimento para tratar as notícias de fatos, denota-se que tais demandas não recebem abordagem homogênea por todas as suas unidades técnicas. Diante desse cenário, foi realizado um levantamento interno visando estruturar as experiências atualmente existentes, a fim de, a partir do diagnóstico, ponderar um eventual alinhamento.

Inicialmente, verificou-se que, como em outras cortes de contas, a Ouvidoria é a porta de entrada mais comum para as notícias de fato encaminhadas ao TCE/RN. Após o recebimento da demanda, a Ouvidoria realiza a formalização da notícia de fato, por meio de memorando, e encaminha a uma das Unidades Técnicas de controle externo responsável pela matéria, a qual adota, via de regra, os procedimentos abordados a seguir.

A partir da recepção da notícia de fato pelas Unidades Técnicas, o procedimento corriqueiro apresenta o seguinte fluxo: 1. Análise prévia da irregularidade; 2. Levantamento de informações complementares por meio dos dados já disponíveis no Tribunal de Contas; e, 3. Solicitação de informações complementares aos entes jurisdicionados envolvidos ou eventual arquivamento. Após este procedimento preliminar suscitado, caso tenha sido possível agregar informações e documentos suficientes para se apurar a irregularidade relatada, algumas unidades técnicas dão início à apuração pela via processual, propondo uma Representação, nos termos do artigo 81, VII, da Lei Orgânica do TCE/RN.

Entretanto, nem sempre é possível ou viável a abertura de processo para apurar as irregularidades noticiadas, seja porque a unidade técnica não dispõe de capacidade operacional para apurar o fato noticiado, seja em função da unidade técnica reconhecer que a irregularidade reportada, após o procedimento prévio, não possui materialidade e relevância que justifique todos os custos evolvidos na abertura de processo pela Corte de Contas. E é essa segunda situação que evidencia de forma mais patente a necessidade de padronização de procedimento no tratamento das notícias de fato pelo TCE/RN.

Há unidades técnicas em que o primeiro tratamento que se dá à notícia de fato é a análise da materialidade e relevância da irregularidade relatada, podendo interromper sumariamente eventual levantamento de informações complementares e, consequentemente, apuração pela via processual. Ou seja, antes mesmo de qualquer levantamento de informações prévias, já se faz a análise da materialidade e relevância do reportado na notícia de fato.

Dessa forma, sucintamente, é possível identificar duas formas de tratamento dado pelas Unidades Técnicas às notícias de fato. A primeira consiste em aprofundar a análise da irregularidade noticiada, por meio de levantamento de informações e documentos que propiciem a abertura de processo por meio de representação da unidade técnica, sendo a análise da materialidade e relevância uma etapa anterior à abertura de processo.

A segunda se trata de realizar a análise da materialidade e relevância da irregularidade reportada, para só depois, caso assim entenda necessário, a unidade técnica iniciar o levantamento de informações que poderão desencadear a abertura de processo por meio de Representação.

As duas formas de tratamento distintas adotadas pelas unidades técnicas possuem seus pontos positivos e negativos. Entretanto, independente do mecanismo a ser adotado como padrão, é necessário que se priorize uma resposta efetiva ao cidadão que reportou a irregularidade, a fim de propiciar o reconhecimento e efetividade das ações adotadas pelo TCE/RN, fomentando assim o controle por meio da ferramenta de notícia de fato.

Ademais, é necessário que se discipline, por meio de critérios objetivos, a definição de materialidade e relevância, evitando situações em que o andamento da apuração da notícia de fato dependa da análise subjetiva da matéria pela unidade técnica competente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vistas as distintas perspectivas de tratamento das notícias de fato, antes de apontar a senda a ser perfilhada, rememore-se que a notícia de fato não preenche os elementos centrais da denúncia, mas que, por vezes, colaciona elementos relevantes que merecem um olhar fiscalizatório; ademais, relembre-se ainda a importância do controle social, o qual deve ser fomentado, concomitante à ponderação em termos de custos e capacidade operacional das entidades de controle.

Por todo o exposto, demarque-se de plano que deve ser descartada a hipótese de, ante a simples circunstância da notícia de fato, ainda que relevante, não preencher os requisitos da denúncia, a mesma deva ser ceifada como em um Leito de Procusto. Com efeito, visando maximizar a participação do controle social, prima facie, as demandas devem sofrer apreciação material pelas Cortes de Contas. Contudo, por evidente, essa análise deve se pautar, sempre que possível, em critérios objetivos.

Além disso, independente do tratamento final a ser dado, as notícias de fato deveriam, necessariamente, compor um banco de informações específico relacionado a cada órgão jurisdicionado do Tribunal de Contas, de modo que, futuramente, ainda que por critérios outros a fiscalização não tenha sido possível naquele momento, a notícia de fato possa servir de subsídio informacional quando da realização de novas auditorias ou ainda quando da seleção em exercício seguinte das entidades a serem auditadas.

Vincadas essas duas primeiras impressões iniciais, tendo estes elementos em mente, resta apresentar de modo propositivo uma trilha - ainda que não definitiva - a ser seguida. Recebidas as notícias de fato pelas Unidades Técnicas, a primeira análise deveria centrar-se em averiguar se a temática é de sua competência, bem como a exequibilidade de se realizar a apuração, ou melhor, se a matéria ali versada é realmente competência do TCE bem como da respectiva Unidade Técnica; ou ainda analisar se é possível, dentro do ferramental disponível no âmbito das atribuições daqueles que realizam auditorias, apurar a respectiva inconformidade. Por vezes, a notícia de fato cuida de figuras típicas que transcendem as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas e, reconhecendo que se trata da esfera de atuação de outro órgão de controle, deve ser a ele encaminhada.

Em seguida, deve ser analisado se o tema explicitado em sede de notícia de fato já se encontra agasalhado em alguma outra ação fiscalizatória em desenvolvimento ou a ser desenvolvida. Um exemplo clássico são notícias de fato narrando acumulações de cargos públicos e, porventura, o objeto narrado já se encontra englobado em outro trabalho de auditoria.

Superados esses dois primeiros filtros, em sendo positiva a necessidade de prosseguir a averiguação, encontra-se a bifurcação mais relevante: deve-se buscar aferir se subsiste risco, materialidade ou relevância na demanda apresentada e a Unidade Técnica deve pronunciar-se expressamente sobre cada um destes três elementos.

Ora, os órgãos de controle institucionalizados contam com recursos limitados e, por evidente, não se afigura exequível ou mesmo viável vislumbrar um cenário em que todo e qualquer ato do gestor contasse com uma fiscalização específica. Nesse contexto, é natural que as instâncias de controle busquem, a partir de determinados critérios, selecionar as temáticas que justifiquem sua atuação.

Em não subsistindo tais requisitos, a Unidade Técnica deverá expor justificadamente à Secretaria de Controle Externo, como instância superior, a intenção de não atuação na temática, para que, após a chancela, seja devidamente comunicado o noticiante. No caso, mesmo que os elementos não estejam presentes, a Unidade Técnica deve armazenar uma cópia da notícia de fato, visando que se torne insumo para futuras demandas, como já demarcado - inclusive sendo relevante a sistematização por meio de ferramentas eletrônicas destas notícias para melhor ordenação de trabalhos futuros.

Por outro lado, presentes os requisitos, diante de uma notícia de fato que se afigure com risco, materialidade e relevância, deve ser analisado se são necessárias diligências ou não; ou melhor, se a notícia de fato necessita de instrução probante. Se não for necessária instrução ou se o material probatório já existir nos sistemas informatizados desta Corte, a própria Unidade Técnica já pode se manifestar colacionando tais elementos junto à notícia de fato.

Independente da necessidade probante, a Unidade Técnica deve encaminhar ao Conselheiro Relator suas ponderações e, caso conveniente, sugerir a recepção da Notícia de Fato, mas com a sua conversão no tipo processual de Denúncia – ainda que não estejam presentes plenamente seus elementos formais – e, a partir daí, seguindo o rito inerente a esta.

Rememore-se que, em quaisquer dos casos, a Unidade Técnica remanesce com a competência para representar caso repute necessário. Com efeito, em havendo transcendência da questão apresentada, justifica-se a atuação direta por meio da representação, em não subsistindo, sendo temática de ordem casuística e pontual, remanesce o encaminhamento pela similitude com as denúncias. Ademais, pondere-se ainda que, em maior grau do que nos casos de denúncia, a proteção de sigilo às notícias de fato afigura-se ainda mais contundente, sendo essencial que a documentação apresentada pelo noticiante seja resguardada.

Feitas tais reflexões, imagina-se que a proposta aqui apresentada de tramitação permitiria atender os anseios do cidadão que busca a atuação da Corte de Contas, sem prejuízo da necessária independência técnica das instâncias de Auditoria, por meio de requisitos objetivos na seleção de demandas, pontuando uma hierarquia revisora, bem como resguarda a atuação dos Conselheiros Relatores, como presidentes da instrução dos feitos em termos processuais.

Com efeito, a singela contribuição do presente artigo buscou tão somente fomentar esse importante debate a fim de estruturar um cenário concreto visando melhor perfectibilizar os procedimentos e institucionalizar a dinâmica do controle social junto ao controle externo.

REFERÊNCIAS

MEDEIROS, Morton Luiz Faria de. Denúncia Anônima: Instrumento de Proteção de Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

Tribunal de Contas da União. Ouvidoria. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Ouvidoria. Disponível em: <http://tce.pb.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Ouvidoria: dúvidas frequentes. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/duvidas-frequentes>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Ouvidoria: legislação. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria/o-legislacao>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. Ouvidoria. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/ouvidoria>. Acesso em: 29 jul. 2019.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Ouvidoria: dúvidas frequentes. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/duvidas_frequentes>. Acesso em: 29 jul. 2019.

GESTÃO DE RISCOS FISCAIS: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE NATAL NO PERÍODO DE 2013 A 2016

Anderson José do Nascimento Lima
Auditor de Controle Externo do TCE/RN
Especialista em Ciências Contábeis e Administração Pública

RESUMO

O objetivo deste estudo é examinar a Lei de Diretrizes Orçamentárias como norma de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual no processo de planejamento e transparência dos riscos e providências na gestão dos recursos públicos. A base teórica utilizada no estudo tomou como referência aspectos conceituais da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Manual de Demonstrativos Fiscais. Os resultados do estudo demonstraram, na análise realizada no Anexo de Riscos Fiscais, a falta de transparência em vários riscos, riscos potenciais deixarem de ser registrados, valor total estimado de riscos não apresenta equivalência com relação ao total da coluna providências e o valor total da reserva de contingência ser diferente da registrada na LOA, conforme prevê o MDF da Secretaria do Tesouro Nacional. Por fim, conclui-se que as leis de diretrizes orçamentárias analisadas não atenderam, em sua plenitude, os aspectos formais e materiais exigidos na LRF e no MDF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Anexo de Riscos Fiscais.

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar Nacional nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar e publicar o Anexo de Metas Fiscais – AMF e o Anexo de Riscos Fiscais[1] - ARF, que acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e, periodicamente, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais, com a permanente observância dos limites fixados pela lei.

A LDO orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA e o ARF tem como objetivo a identificação e a quantificação dos possíveis eventos com potencial para afetar o equilíbrio fiscal do ente e escolhidas opções estratégicas caso esses eventos se concretizem. Já a LOA deverá contemplar a reserva de contingência.

Diante do exposto, como a LDO do município de Natal, do período de 2003 a 2016, sob a ótica da LRF e do MDF, fez a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual no processo de planejamento e transparência dos riscos e providências na gestão dos recursos públicos?

A tipologia de pesquisa escolhida, quanto aos objetivos, foi a exploratória e, quanto aos procedimentos adotados, foi a documental. Para isso, a pesquisa, quanto à análise e discussão do resultado, adotou como pressuposto a análise de conteúdo.

1 Riscos Fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, eventos estes resultantes da realização das ações previstas no programa de trabalho para o exercício ou decorrentes das metas de resultados, correspondendo, assim, aos riscos provenientes das obrigações financeiras do governo (5ª edição do MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS).

Estes elementos constituem pontos centrais para as análises que se pretende realizar. Para tal, será desenvolvido o estudo a partir do levantamento de dados dos imprevistos fiscais e suas respectivas providências na LDO de 2013 a 2016 enviadas ao TCE/RN.

JUSTIFICATIVA

Na execução das atividades de controle externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, as impropriedades encontradas no ARF dos municípios do Estado podem estar comprometendo o planejamento do orçamento público municipal. Por isso, para analisar o assunto, o período foi limitado a quatro anos e apenas a um município pesquisado. O município de Natal foi escolhido por ser a capital do Estado e representar os demais municípios potiguares.

Desta forma, esse estudo tem o objetivo geral de analisar a gestão fiscal responsável pelo planejamento e pela transparência dos riscos e as providências deles decorrentes no município de Natal durante o período de 2013 a 2016.

Enfim, demonstrar quais foram as providências tomadas e quanto estão custando para cobrir os riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas a fim de auxiliar a administração municipal no planejamento do orçamento público e possibilitar assim, a visualização do impacto orçamentário causado, para melhorar a eficiência no aprimoramento do planejamento público de um tema pouco explorado em pesquisas.

DESENVOLVIMENTO

Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal e diversos autores reconhecem o papel abrangente e estruturador da LDO, bem como a sua condição de norma ordenadora da elaboração e da execução orçamentária.

A LDO tem uma grande importância como norma de ligação entre o PPA e a LOA no processo de planejamento, transparência e prevenção de riscos, correção de desvios e estabelecimento de metas para os recursos públicos.

A pesquisa considerou as contribuições de autores sobre a LRF e o MDF, procurando enfatizar a importância da LDO, bem como a necessidade desta lei seguir as normas da LRF, de modo a estabelecer os parâmetros do orçamento público.

Khair (2000 apud DE MAGALHÃES et al., 2009) explica que:

> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma lei complementar que, regulamenta o artigo 163 da constituição Federal, estabelece normas orientadoras das finanças públicas do país. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

A LDO foi uma grande inovação introduzida no sistema orçamentário pelo art. 165, II e § 2º, da Constituição Federal. É um importante instrumento para o planejamento no controle do desequilíbrio nas contas públicas e ligação entre o plano estratégico de longo prazo (PPA) e o plano operacional de curto prazo (LOA).

Kalife (2004, p. 280) destaca que:

> Inserida na Constituição Federal de 1988, a exemplo das constituições da França e Alemanha, a Lei de Diretrizes Orçamentárias possui a finalidade de servir como uma espécie de pré-orçamento, como um instrumento de planejamento que deve servir como um elo entre o plano plurianual – PPA e a lei orçamentária anual – LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como finalidade orientar a elaboração do Orçamento Anual, de forma compatível com o Plano Plurianual e para isso utiliza demonstrativos para conter os imprevistos.

Martins e Marques (2013, p. 161) explica que:

> A LDO estabelece regras gerais substantivas, traça metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro. Seu papel é, de forma resumida em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa. Integram a LDO, os anexos de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, que fixarão previsões para contingências.

Khair (2000, apud DE MAGALHÃESet al., p. 12, 2009), afirma que a LRF é fundamentada em quatro pontos principais, quais sejam, o planejamento, a transparência, o controle, a responsabilização.

Em atendimento ao disposto nos §§ 1º e 2º, do artigo 4º, da LRF e em conformidade com o MDF da STN, o AMF e o ARF são peças integrantes da LDO.

Loiola (2018, p. 122) destaca: "Já o Anexo de Riscos Fiscais 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".

Em um cenário econômico que pode trazer impactos negativos sobre o equilíbrio fiscal das contas públicas, é muito importante conhecer a integralidade e a efetividade da relação riscos-providências. Quanto mais fiel possível essa relação, melhor o ente estará preparado para enfrentar eventos imprevistos.

Além dos passivos contingentes, que dependem de condições externas, como por exemplo, as demandas judiciais, o atual cenário econômico tem reforçado a possibilidade de ocorrência também dos riscos fiscais, como por exemplo, a frustração na arrecadação. Assim, será retido um percentual da receita corrente líquida na Lei de Meios como Reserva de Contingência.

Manual de Demonstrativo Fiscal

A STN criou, por meio das Portarias 135 e 136, de 6 de março de 2007, os Grupos Técnicos de Padronização de Relatórios e de Procedimentos Contábeis, cujo objetivo é propor recomendações, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, conforme o art. 50, § 2º, da LRF, as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas. Essas recomendações dos grupos técnicos auxiliam no processo de aperfeiçoamento do Manual de Demonstrativos Fiscais, conforme previsto na LRF e materializado nas partes I – Anexo de Riscos Fiscais, II - Anexo de Metas Fiscais, III – Relatório Resumido da Execução Orçamentária e IV – Relatório de Gestão Fiscal.

Culau e Fortis (2006, p. 6) classifica os riscos em dois grupos:

> O ARF da LDO tem a finalidade de avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, assim como descrever as providências a serem tomadas em caso de concretização. Em 2007, adotou-se a divisão dos riscos fiscais em duas categorias: orçamentários (possibilidade de não confirmação das previsões de despesas e receitas ao longo do exercício) e de dívida (impacto resultante de possíveis variações nas taxas de juros, de câmbio e de inflação). Cabe esclarecer que os "passivos contingentes" também se incluem nos riscos fiscais associados à dívida e se referem basicamente às ações judiciais que podem representar custos futuros para os cofres públicos.

De acordo com a 5ª e 6ª edições do MDF, utilizadas para os exercícios de 2013 a 2016, as obrigações financeiras do governo registrados no ARF podem ser classificadas quanto à transparência em explícitas e implícitas e, quanto à possibilidade de ocorrência, em diretas e contingentes.

Recomenda-se que a política de gestão de riscos fiscais seja adotada gradualmente, concentrando-se nas áreas com maior risco de perda e, à medida que for aperfeiçoada, o

ARF tornar-se-á um documento mais complexo e completo e a gestão fiscal será mais transparente. Além disso, que as contingências passivas[2] sejam evidenciadas pela contabilidade em quadros auxiliares e nas notas explicativas dos demonstrativos contábeis e fiscais.

RESULTADOS

O município de Natal, durante o período de 2013 a 2016, foi escolhido por ser a capital do Estado e representar os demais municípios potiguares.

Observou-se da análise realizada no ARF a falta de transparência em várias partes, como não detalhar os tipos de riscos e seu significado, o valor e outros tipos de riscos possíveis de terem acontecido, além do valor total estimado na coluna "Riscos Fiscais" não apresentar valor igual ao total da coluna "Providências" e o valor total da reserva de contingência ser diferente da registrada na LOA, conforme prevê o MDF da Secretaria do Tesouro Nacional.

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.

Portanto, concluiu-se que as leis de diretrizes orçamentárias analisadas não atenderam, 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, uma melhoria na qualidade do 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 o seguinte processo de confecção da Lei de Diretrizes Orçamentárias: elaborar o Anexo de Riscos Fiscais em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1.

____. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000, Seção 1, p. 1.

____. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 6ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. 689 p.

____. Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 5. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012. 711 p.

LDO e LOA dos anos de 2013 a 2016 do município de Natal. Disponível em: https://natal.rn.gov.br/transis/orcamento/

DE MAGALHÃES, Elizete Aparecida et al. A influência da lei de responsabilidade fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. Contabilidade Vista & Revista, v. 16, n. 3, p. 09-26, 2009.

MARTINS, Aline Antunes; MARQUES, Heitor Romero. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública1. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 11, n. 1, p. 145-169, 2013.

KALIFE, Marco Aurélio. Administração pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a controladoria. Revista Eletrônica de Contabilidade, v. 1, n. 1, p. 288, 2004.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. 2006.

LOIOLA Machado, Márcio Roberto. 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. Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte –v. 20, n. 1, (dez.2018). – Natal/RN.

BEUREN, Ilse Maria Ilse et al. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade. 3. Ed. São Paulo. Atlas. 2008.

2 Contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança (5ª edição do MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS).

AVALIAÇÃO DE RISCOS NA AUDITORIA PREVIDENCIÁRIA DE CONFORMIDADE

Amílcar Vicente da Cruz Gomes
Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Gama Filho
Auditor de Controle Externo do TCE/RN

1. Notas introdutórias

Aferir o grau de conformidade dos procedimentos aplicados à concessão de benefícios previdenciários é tarefa visceralmente relacionada à atribuição prevista no texto do artigo 71, inciso III, da Constituição Federativa. À satisfação dos relevantes valores morais, republicanos e democráticos que permeiam o interesse público não basta uma apreciação superficial das formalidades burocráticas que constituem as etapas do processo administrativo de concessão. A saúde financeira e patrimonial do Erário, assim como a capacidade de manutenção do sistema gerador de benefícios, no longo prazo, constituem, sem dúvida, objetivos mais importantes a salvaguardar.

Não sem motivo, o amparo social ao servidor público foi alvo, durante os últimos vinte anos, de transformações substanciais, objetivando a conformação de um regime de seguridade de caráter verdadeiramente previdenciário, no qual o exame formal e individual da concessão em si, desligado da conjuntura enfrentada pelo sistema mantenedor, não é mais suficiente para fazer face às crescentes demandas que o controle externo tem recebido em função da transição de um regime de repartição simples, antiprofissional e deficitário, para a capitalização.

Também não há como tratar adequadamente a respeito de previdência do servidor público sem considerar o histórico funcional e a atualização dos dados cadastrais dos segurados e dependentes, bem como das bases das contribuições respectivas, ao longo do tempo de vinculação institucional, além do incremento da respectiva renda, tendo em vista o impacto dos acréscimos pecuniários, tanto para a formação do pecúlio e definição do montante dos aportes sob a responsabilidade do próprio ente federativo quanto em relação à delimitação da renda do benefício. Daí porque, em consonância com uma visão profissional da previdência do servidor público, gerenciar recursos humanos é também administrar previdência, a qual assumiu um papel de tamanha envergadura no cômputo da despesa pública e da estabilidade econômica que tratou de absorver, do mesmo modo, a gestão de pessoal.

O peso da previdência sobre os resultados das contas públicas, os níveis de endividamento e a capacidade de manutenção de investimentos coloca em questão, neste início de século, até onde poderá chegar o modelo de estado provedor do bem-estar social. Por esse motivo, a sustentabilidade da previdência pública assumiu o patamar prioritário das preocupações com o controle dos fluxos financeiros previdenciários. Tratar a respeito da conformidade ou mesmo da legalidade da concessão de benefícios deve ser, antes de tudo, priorizar a avaliação de métodos de controle que enfatizem a sobrevivência do regime previdenciário e a autonomia da respectiva unidade gestora.

Partindo desta premissa estabelecida pela necessidade de acompanhar a profissionalização da previdência pública, o controle externo deve adequar a apreciação dos atos de pessoal a este moderno enfoque, o qual exige a concentração de esforços sobre temas como o aprimoramento dos níveis de governança, a adequação da ges-

tão aplicada aos ativos financeiros e a robustez do regime de capitalização para o financiamento dos benefícios, bem como a valorização do controle concomitante e do acompanhamento, pari passu, das questões administrativas, patrimoniais, financeiras, atuariais e de investimentos.

Outra postura que deve ser assumida pelo controle externo é a especialização em matéria previdenciária. É preciso extrair de todos os ramos inerentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial os tópicos dedicados à previdência pública (histórico funcional e atualização dos dados cadastrais dos segurados e dependentes, bem como das bases das contribuições respectivas, ao longo do tempo de vinculação institucional; incremento da respectiva renda, tendo em vista o impacto dos acréscimos pecuniários, tanto para a formação do pecúlio e definição do montante dos aportes sob a responsabilidade do próprio ente federativo quanto em relação à delimitação da renda do benefício; concessão e pagamento dos benefícios; evolução patrimonial do fundo previdenciário; contabilidade da entidade gestora; controle interno; transparência; equilíbrios financeiro e atuarial), para concentrá-los numa só metodologia de apreciação sistemática da questão previdenciária, sob diretrizes únicas de doutrina, planejamento e direção, compartilhamento de informações, bancos de dados e inteligência, além de fomentar o melhor aproveitamento dos meios materiais, sistemas computacionais e recursos humanos disponíveis.

Esta necessidade de reinvenção do controle externo sobre a previdência pública certamente conduzirá a uma salutar inversão da lógica ainda aplicada sobre as fiscalizações em matéria previdenciária, as quais constituem meros instrumentos subsidiários à apreciação da legalidade dos atos de pessoal (artigo 286, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte). Em consonância com a ideia ressaltada acima, procedimentos tais como levantamentos, acompanhamentos, monitoramentos, inspeções e auditorias são mais adequados ao controle sistemático da previdência, conformação na qual a legalidade dos atos de pessoal representa apenas um dentre inúmeros pontos de controle.

Não é outra a proposição de abordagem sistemática do grau de conformidade dos procedimentos aplicados à concessão dos benefícios previdenciários, em consonância com os princípios gerais de auditoria e diretrizes estabelecidos pelas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)[1], desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), adaptadas e incorporadas aos marcos normativos brasileiros através das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), em seus níveis 1 e 2, compiladas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e adotadas pelos tribunais de contas brasileiros, mais especificamente no que pertine aos aspectos estruturais, de organização e planejamento, independência, transparência, *accountability*, ética e controle de qualidade, bem como no que se refere à escolha e utilização de métodos de avaliação de conformidade do objeto da auditoria, em suas dimensões qualitativa e quantitativa, especialmente baseados no conceito de risco de auditoria.

2. Auditoria, risco e asseguração

O **RISCO DE AUDITORIA (RA)** constitui uma eventualidade capaz de comprometer a qualidade e adequação das conclusões e opiniões apresentadas, ao final da execução dos trabalhos, quando da elaboração do relatório, reduzindo os níveis de confiança dos usuários previstos sobre os resultados da mensuração do objeto, uma vez que o público ao qual se destinam os resultados da fiscalização espera que os relatórios elaborados pelos profissionais apresentem informações relevantes, que viabilizem tomadas de decisões que, ao final, proporcionem uma evolução dos seus processos decisórios.

1 ISSAI 100: define os princípios fundamentais de auditoria aplicáveis ao setor público.
ISSAI 400: define os princípios fundamentais de auditoria de conformidade, adequando as diretrizes gerais estabelecidas pela ISSAI 100 aos objetivos específicos da verificação de conformidade.

Não por acaso, o risco de auditoria, que constitui evento atribuível à qualidade do trabalho do auditor, está diretamente relacionado à identificação e tratamento dos riscos inerentes ao objeto da fiscalização, à gradação da eficácia dos controles direcionados à sua minimização, à aplicação de procedimentos e testes substantivos para detecção e correção de distorções relevantes e, finalmente, à escolha dos critérios para a realização da auditoria, desdobrando-se em riscos de detecção, mensuração e avaliação. Daí porque a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores classifica todas as espécies de auditorias do setor público como trabalhos de asseguração, ou seja, de obtenção de evidências apropriadas (nível qualitativo) e suficientes (nível quantitativo) para sustentar as conclusões e opiniões do auditor, de forma a garantir a elaboração de informações efetivamente vocacionadas a contribuir com o aprimoramento da gestão.

De acordo com os princípios fundamentais de auditoria do setor público, inscritos na ISSAI 100, constitui dever do auditor gerenciar os riscos de fornecer um relatório inadequado às circunstâncias da auditoria. No intuito de reduzir as ameaças que se opõem à consecução dos objetivos traçados, a fim de atingir um nível de asseguração apropriado, o planejamento da auditoria deve considerar as várias etapas necessárias à identificação dos elementos com possibilidade e potencial para comprometer o resultado da fiscalização.

Ao nos reportarmos à auditoria de conformidade, subsidiária à apreciação da legalidade dos benefícios concedidos pelas entidades jurisdicionadas, faz-se necessária, em primeiro lugar, a identificação dos riscos inerentes[2] à própria natureza da atividade de gestão da concessão de benefícios sujeitos a registro, para, num segundo momento, classificá-los em termos de apuração sobre a probabilidade de ocorrência de efeitos potencialmente negativos, a partir da configuração de um desvio em relação ao padrão de conformidade, na medida da seguinte sentença: **RISCO INERENTE (RI) = PROBABILIDADE X POTENCIALIDADE**, grandeza que se traduz graficamente na matriz de riscos a seguir, cuja leitura indica a existência de três estratos de risco: baixo, médio e alto.

		POTENCIALIDADE DOS EFEITOS		
		BRANDA	MODERADA	INTENSA
PROBABILIDADE DA OCORRÊNCIA	PROVÁVEL	MÉDIO	ALTO	ALTO
	POSSÍVEL	BAIXO	MÉDIO	ALTO
	IMPROVÁVEL	BAIXO	BAIXO	MÉDIO

Como exemplos de alguns riscos inerentes à gestão da concessão de benefícios, podemos identificar os seguintes eventos: inadequação jurídica da concessão, inadequação jurídica da quantificação do benefício, erro de cálculo, inadequação da dotação e da unidade orçamentárias relacionadas à despesa, inadequação do reajuste e pouca confiabilidade dos cadastros de informações necessárias à concessão. Todos estes eventos são submetidos a uma mensuração da sua capacidade de prejudicar os objetivos condizentes com uma adequada gestão, em termos qualitativos e quantitativos, tendo em vista as duas grandezas em consideração: probabilidades e potencialidades, na forma do quadro a seguir:

2 Debilidades relacionadas à própria natureza do objeto mensurado, desconsideradas quaisquer providências de mitigação de danos.

EVENTOS	PROBABILIDADE	POTENCIALIDADE	NÍVEL DO RISCO
1. INADEQUAÇÃO JURÍDICA DA CONCESSÃO 2. INADEQUAÇÃO JURÍDICA DA QUANTIFICAÇÃO 3. ERRO DE CÁLCULO 4. INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 5. INADEQUAÇÃO DO REAJUSTE 6. POUCA CONFIABILIDADE CADASTRAL	PROVÁVEL	INTENSA	ALTO
		MODERADA	ALTO
		BRANDA	MÉDIO
	POSSÍVEL	INTENSA	ALTO
		MODERADA	MÉDIO
		BRANDA	BAIXO
	IMPROVÁVEL	INTENSA	MÉDIO
		MODERADA	BAIXO
		BRANDA	BAIXO

A próxima etapa identifica os problemas decorrentes de omissões ou falhas nos procedimentos adotados pelo controle interno, tornando insatisfatória a mitigação dos riscos inerentes à gestão dos benefícios previdenciários. Objetiva definir quais destes riscos inerentes, classificados como de nível alto e médio (riscos significativos), devem ser priorizados, para alcançar o adequado grau de abordagem substantiva[3] dos testes e procedimentos de apuração de evidências, de acordo com a seguinte matriz:

		EFETIVIDADE DO CONTROLE		
		RAZOÁVEL	INSATISFATÓRIA	INEXISTENTE
NÍVEL DO RISCO INERENTE	ALTO	INADIÁVEL	PRIORITÁRIO	PRIORITÁRIO
	MÉDIO	PRETERÍVEL	INADIÁVEL	PRIORITÁRIO
	BAIXO	PRETERÍVEL	PRETERÍVEL	INADIÁVEL

Um ambiente de controle mal desenhado, com recursos e procedimentos mal implementados, elevará o **RISCO DE CONTROLE (RC)**, ou seja, o conjunto de possibilidades de fracasso no enfrentamento dos riscos inerentes significativos, gerando, como subproduto, o **RISCO DE DISTORÇÃO RELEVANTE (RDR)** ou **RISCO RESIDUAL (RR)**, exigindo, do auditor, prioridade na preparação de procedimentos substantivos mais extensos, a fim de que o incremento das amostras submetidas aos testes de detecção e levantamento de evidências compense o risco residual, e, em última análise, mantenha o risco de auditoria em patamar aceitável.

O conceito de risco de controle, portanto, é inversamente proporcional ao do **NÍVEL DE EFETIVIDADE (NE)** do controle, de acordo com a seguinte sentença: RC = 1 - NE, figurando como elemento primordial não somente para a definição dos riscos que devem ser geridos pela própria entidade (RDR), como também do **RISCO DE DETECÇÃO (RD)** destas falhas, pelo auditor, durante o trabalho de levantamento de informações e avaliação do estado geral do objeto.

Constituindo o risco de controle o ponto comum entre os eventos com probabilidade e potencial para influenciar adversamente os objetivos da organização e as opiniões ou conclusões do auditor a respeito de tais eventos, natural que o nível de efetividade do controle seja considerado elemento crucial não somente para a asseguração dos trabalhos de auditoria, como também para o respectivo planejamento, extensão, duração e avaliação de custo-benefício, de forma que o grau de risco de controle avaliado pelo auditor determinará o alcance do risco de distorção relevante, e, consequentemente, do risco de detecção, o qual, por fim, deverá ser minimizado, através do devido respaldo às opiniões e conclusões do auditor, em bases substantivas cuja abordagem e extensão sejam capazes de manter o risco de auditoria em patamar aceitável.

A seguir, apresentamos o quadro sinótico da asseguração da auditoria em função do risco de detecção, referente à gestão da concessão de benefícios previdenciários:

3 Um procedimento de auditoria deverá ser tanto mais substantivo quanto mais debilitado for o alcance dos instrumentos de controle utilizados pela entidade, objetivando mitigar os riscos inerentes, de forma a demandar o levantamento de evidências mais consistentes, em qualidade e quantidade.

	NE = 1 - RC	RC	RDR[4]	RD[5]	RA
GESTÃO DE RISCOS INEXISTENTE 0 ≤ NE ≤ 0,1	INOPERÂNCIA DESORGANIZAÇÃO RESULTADOS PÍFIOS CONTROLE INTERNO INEXISTENTE CONTROLE EXTERNO INTERVENCIONISTA E EFETIVO, ATUANDO PARA IDENTIFICAR E SUPRIR LACUNAS	ELEVADO	EXTREMO	ÍNFIMO	5%
GESTÃO DE RISCOS CRÍTICA 0,1 < NE ≤ 0,2	RESULTADOS PREOCUPANTES CONTROLE INTERNO INEFICAZ CONTROLE EXTERNO INTERVENCIONISTA E EFETIVO, ATUANDO EM CARÁTER COMPLEMENTAR	ELEVADO	MUITO ALTO	MUITO BAIXO	5%
GESTÃO DE RISCOS INÁBIL 0,2 < NE ≤ 0,3	AUSÊNCIA DE PADRÃO MÍNIMO CONTROLE INTERNO DESORGANIZADO CONTROLE EXTERNO INTERVENCIONISTA E ASSERTIVO	ALTO	ALTO	BAIXO	5%
GESTÃO DE RISCOS EM CARÁTER OPERACIONAL 0,3 < NE ≤ 0,35	CONDIÇÕES MÍNIMAS DE EVOLUÇÃO CONTROLE INTERNO ELEMENTAR CONTROLE EXTERNO ASSERTIVO	MÉDIO	MÉDIO	MÉDIO	5%
GESTÃO DE RISCOS EM CARÁTER RAZOÁVEL 0,35 < NE ≤ 0,4	INCAPACIDADE PARA PREVENIR RISCOS CONTROLE INTERNO SANEADOR CONTROLE EXTERNO AVALIA RISCOS	MÉDIO	BAIXO	ALTO	5%
GESTÃO DE RISCOS EM NÍVEL PROFISSIONAL 0,4 < NE < 0,45	NÍVEL DE EXCELÊNCIA NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS DE TRABALHO CONTROLE INTERNO EXCELENTE6 CONTROLE EXTERNO DIDÁTICO E COOPERATIVO	BAIXO	MUITO BAIXO	MUITO ALTO	5%
GESTÃO DE RISCOS PROFICIENTE NE = 0,45	NÍVEL DE EFETIVIDADE COM PONTUAÇÃO EVENTUAL MÁXIMA CONTROLE INTERNO EXCELENTE7 CONTROLE EXTERNO DIDÁTICO E COOPERATIVO	BAIXO	ÍNFIMO	EXTREMO	5%

3. Conclusão: a consideração dos riscos, na auditoria previdenciária de conformidade, e a busca do equilíbrio entre seguridade social e segurança fiscal

O que se discorreu até o momento a respeito da importância de uma eficaz avaliação de riscos, na condução das auditorias previdenciárias de conformidade, objetiva evidenciar o quão relevante pode ser o papel da auditoria governamental, orientando o aperfeiçoamento institucional do setor público como fornecedor de produtos e serviços. Em se tratando de acompanhamento das entidades gestoras de regimes de previdência aplicados a servidores públicos efetivos, ressaltamos que a necessidade de harmonizar os termos do binômio sustentabilidade previdenciária x saúde fiscal, como decorrência de uma verificação profissional das condições reais do objeto, lastreada em parâmetros adequados de asseguração, torna patente que a preocupação com as contas da previdência vão além da manutenção dos equilíbrios financeiros e atuariais do regime e da capacidade de honrar os compromissos e garantir a segurida-

4 RDR = RI - RI x NE

5 RD = 0,05/RDR

6 Neste estágio, o patamar atingido é de pleno domínio sobre todas as etapas e procedimentos necessários ao reconhecimento do direito, cálculo, atribuição e implantação do benefício, gerenciamento da folha e dos métodos de reajuste, transparência, controle das bases cadastrais e gestão da receita. Eventuais insuficiências constituem episódios isolados, relacionados ao grau de erro aceitável para a prevenção dos riscos inerentes, completamente superáveis pelo desenvolvimento do próprio controle interno, que se revela plenamente fomentado e atuante.

7 Gestão profissional e plenamente capacitada, onde o ambiente de controle existente permite uma atuação sistemática, desenvolvida e autônoma, permeando todas as etapas e providências relacionadas aos processos de trabalho necessários à adequada gestão da concessão de benefícios previdenciários sujeitos a registro perante o Tribunal de Contas. Eventualmente, obteve pontuação máxima que reflete o momento ou a conjuntura na época da avaliação.

de dos respectivos afiliados. A solvabilidade previdenciária repercute diretamente no equilíbrio fiscal do ente federativo, uma vez que partem do próprio orçamento fiscal os recursos necessários à cobertura de eventuais deficiências de receita e dificuldades financeiras que possam acometer o fundo previdenciário.

Esta reverberação previdenciária sobre a gestão fiscal apresenta, para o Tribunal de Contas, um desafio muito maior do que tão somente a apreciação das contas de governo e de gestão ou das concessões de benefícios, para fins de registro, ou mesmo o controle sobre a folha, os vínculos funcionais e cadastros de contribuintes, dependentes e contribuições. Para além da orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento propriamente dito dos fundos previdenciários, atribuições confiadas à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, por expressa disposição da Lei Federal nº 9.717/98, é patente a necessidade do estabelecimento de marcos regulatórios de organização e socorro orçamentário-financeiro, aplicáveis aos regimes próprios de previdência, especificamente dedicados e apropriados ao controle externo, e para esta finalidade é essencial o regramento previsto no Capítulo IV da Lei Complementar Nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A fiscalização e o acompanhamento dos fundos previdenciários, permeados pela supervisão e orientação, por parte da SPREV, são funções que mais se assemelham com uma atividade de controle interno, funcionando aquele órgão do Ministério da Economia como uma espécie de controladoria-geral das entidades gestoras dos regimes próprios de previdência, muito embora não se possa falar, com relação à esmagadora maioria destas entidades ou fundos, em controle interno por parte da SPREV, pelo menos em termos orçamentários, administrativos e constitucionais.

Não obstante, o relevante papel da SPREV limita-se a apenas um dos lados do binômio: a sustentabilidade previdenciária. Ao controle externo cabe perquirir objetivos que vão além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades gestoras previdenciárias. Faz-se mister ao controle externo cuidar de evitar repercussões negativas das contas previdenciárias sobre o orçamento fiscal e, em último caso, zelar para que impactos de tal natureza, caso tornem-se inevitáveis, debilitem o mínimo possível o equilíbrio fiscal.

Por conseguinte, mostra-se premente, para o Tribunal de Contas, a regulação sobre a organização de novas entidades ou fundos gestores previdenciários, como também a respeito do socorro àqueles que atravessem dificuldades que vão além das suas possibilidades financeiras, tendo como ponto de partida as normas contidas nos textos dos artigos 15 a 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo quanto ao tratamento das chamadas despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas como tais, inclusive, aquelas derivadas ou originadas a partir da vigência de lei, incluindo-se, portanto, todas e quaisquer espécies de despesas fixadas como obrigações ou compromissos do ente federativo, por um período superior a dois exercícios financeiros, dentre as quais as destinadas a custear os benefícios e serviços de seguridade social.

Tomando como base o regramento contido nos artigos 15, 16, 17 e 24 da LRF, o Tribunal de Contas poderia, em tese, estabelecer normas de cumprimento geral a todos os entes jurisdicionados que especulassem sobre a criação de entidade ou o provisionamento de fundo específico, objetivando a gestão de um regime previdenciário próprio, tendo em vista os seguintes parâmetros:

- propositura de projeto de lei instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre o exercício no qual a lei entre em vigor e sobre os dois subsequentes;
- provisionamento dos recursos do orçamento fiscal, dos bens e ativos patrimoniais do ente necessários à capitalização da entidade gestora previdenciária;
- planejamento e demonstração de providências efetivamente destinadas a minimizar a repercussão dos aportes do Tesouro sobre as metas de resultados fiscais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício financeiro no qual a lei do regime próprio de previdência entre em vigor e para os dois seguintes;
- plano viável de aumento das receitas próprias e/ou redução das despesas, proporcional às necessidades de aportes do Tesouro para a estabilidade financeira e atuarial do fundo previdenciário, ao longo dos anos de consolidação do regime.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas poderia fixar regras para a prestação de socorro orçamentário-financeiro às entidades em dificuldade, objetivando evitar a contaminação do próprio Erário pelos resultados negativos que eventualmente venham atingir os fundos previdenciários.

Neste intuito, poderiam ser arregimentados os seguintes dispositivos:

- prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre o exercício no qual as medidas de socorro devam entrar em vigor, bem como sobre os dois subsequentes;
- provisionamento dos recursos do orçamento fiscal, dos bens e ativos patrimoniais do ente, disponíveis e necessários ao restabelecimento do equilíbrio financeiro da entidade gestora previdenciária;
- planejamento e demonstração de providências efetivamente destinadas a minimizar a repercussão dos aportes do Tesouro sobre as metas de resultados fiscais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício financeiro no qual as medidas de socorro devam entrar em vigor e para os dois seguintes;
- plano viável de aumento das receitas próprias e/ou redução das despesas, proporcional às necessidades de aportes do Tesouro para a estabilidade financeira e atuarial do fundo previdenciário, ao longo dos anos de saneamento do regime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria e asseguração. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Instituto Serzedello Corrêa, 2018.<https://contas.tcu.gov.br/ead/pluginfile.php/205733/mod_resource/content/19/Auditoria_Baseada_em_Risco_Etapa1_Unid1_vs_final.pdf>.Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de termos do controle externo. Boletim do Tribunal de Contas da União, ano 36, nº 11, Brasília: TCU, 2017.<https://contas.tcu.gov.br/ead/mod/folder/view.php?id=31551>.Acesso em abril de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Modelo de risco de auditoria, Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Instituto Serzedello Corrêa, 2018. <https://contas.tcu.gov.br/ead/pluginfile.php/205774/mod_resource/content/6/Auditoria_Baseada_em_Risco_Etapa2_Unid2_vs_final.pdf>.Acesso em maio de 2019.

DANTAS, José Alves, et alii. Custo-benefício do controle: proposta de um método para avaliação com base no COSO. Revista de contabilidade, gestão e governança, volume 13, número 2 (maio/agosto), páginas 03 a 19, Brasília: 2010.<https://contas.tcu.gov.br/ead/mod/folder/view.php?id=31551>.Acesso em abril de 2019.

INTOSAI. Princípios fundamentais de auditoria de conformidade, Viena: 2013. <https://contas.tcu.gov.br/ead/mod/folder/view.php?id=31541>.Acesso em abril de 2019.

INTOSAI. Princípios fundamentais de auditoria do setor público, Viena: 2013. <https://contas.tcu.gov.br/ead/mod/folder/view.php?id=31541>.Acesso em abril de 2019.

DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO E A FUNÇÃO CONTROLADORA: BREVES NOTAS SOBRE AS MUDANÇAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO CONTROLE EXTERNO

Andrei Herberth Rodrigues de Oliveira
Especialista em Direito Público e Direito Processual Civil
Consultor Jurídico do TCE/RN

1. INTRODUÇÃO

O movimento pós-constitucionalista trouxe uma carga principiológica-valorativa ao nosso ordenamento jurídico, que, transportada ao campo do Direito Administrativo, causou significativas transformações neste ramo do direito. Naturalmente, essa evolução também impulsionou o próprio controle da Administração Pública, ao passo que se ampliou consideravelmente o espectro da fiscalização desempenhada pelos órgãos de controle, aumentando assim a exigência de eficiência para atender às demandas de melhoria contínua, e adaptabilidade em vista do cenário de novos desafios e expectativas institucionais.

Razões de ordem teórica e prática impuseram tais mutações. Por um lado, destacam-se as modificações sentidas nas bases da legitimidade do direito administrativo, a que Gustavo Binenbojm[1] chamou de "giro democrático-constitucional", e que têm acarretado uma verdadeira renovação de toda a ordem jurídica das relações públicas. Por outro, o "giro pragmático do direito administrativo" se deu pela necessidade de acompanhar as transformações inerentes à realidade moderna da função administrativa, que mediante a redefinição do papel do Estado, tem se tornado cada vez mais complexa, resultando na agregação ao seu campo de atuação das funções normativa, reguladora, indutora, fiscalizadora e de fomento.

Neste contexto, propõe-se tratar, com certa brevidade, das novas perspectivas da função controladora, que ganham relevo no cenário de reforma do Estado brasileiro. Reflexões que surgem também diante das transformações havidas no direito administrativo moderno, enfocando-se o papel central dos Tribunais de Contas neste processo, órgãos constitucionalmente incumbidos da brava missão de bem promover o controle externo da Administração Pública brasileira.

2. DESENVOLVIMENTO

A constitucionalização do direito promoveu uma revolução nas bases teóricas daquele direito administrativo surgido dos ideais liberais franceses do século XIX, permitindo-se que, em uma revolução em torno do seu próprio eixo, pudesse revisitar e abrandar alguns de seus pressupostos, como a supremacia do interesse público sobre o privado e a sobreposição de privilégios em relação ao direito comum.

Dessa forma, o direito administrativo muda o seu paradigma de fonte legitimadora: da lei em sentido estrito, passa a apoiar-se no direito como um todo, e em última análise, diretamente na própria Constituição. Assim é que, mediante a releitura do princípio estruturante da legalidade administrativa passou-se à ideia de juridicidade administrativa, dando luz a uma concepção moderna e ampliada das funções administrativa e controladora.

1 BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pág. 125-194.

Com efeito, essa noção contemporânea de juridicidade administrativa traz como consequência uma considerável ampliação do campo do controle externo da Administração Pública, realizado pelos Tribunais de Contas do país.

Bem pontuou o professor Carlos Ari Sundfeld[2], quando afirmou que os Tribunais de Contas *"assumiram nos últimos anos o papel de construtores ativos do direito público. Passaram a estabelecer deveres, padrões de comportamento e comandos concretos de conduta às entidades estatais, aos gestores públicos e aos particulares que se relacionam mais estreitamente com eles".*

Nesse contexto, mais eficiência e uma maior capacidade institucional passou a ser exigida na atuação dos Tribunais de Contas, que assumiram uma missão de extremo relevo no desenho constitucional da organização dos poderes, ao ser incumbido de identificar desvios e reconduzir as atividades administrativas ao interesse público e aos valores republicanos.

O princípio da eficiência administrativa, introduzido no art. 37 da Constituição Federal pela EC 19/98, almeja a melhor realização dos objetivos consagrados no ordenamento jurídico, assumindo os menores ônus possíveis. Há uma preocupação com os resultados concretos da ação administrativa. Na medida em que o princípio da juridicidade administrativa abarca toda a ordem jurídica, com seus princípios explícitos e implícitos, o princípio da eficiência passou a integrar o núcleo da atuação da Administração Pública, assim como os parâmetros do controle externo. Emerge então o conceito de "legalidade finalística", expressão cunhada por Aragão[3], que indica legalidade orientada ao resultado.

Diante deste cenário é notada a ocorrência de um "giro pragmático" no direito administrativo, sublinhado por Binenbojm[4], o qual traz o princípio da eficiência administrativa como norma central do sistema e implica na adoção de conceitos, estruturas, e procedimentos aptos a produzir os melhores resultados.

A melhor doutrina indica que o estilo pragmático apresenta três características centrais: Antifundacionalismo, relacionado com o abandono de premissas teóricas abstratas sem conexão com a realidade; Contextualismo, ao imprimir maior valorização da experiência prática em que as decisões são tomadas; e Consequencialismo, que envolve um olhar para o futuro, a antecipação prognóstica das consequências das decisões.

Como é cediço, tais mudanças estruturais foram positivadas no ordenamento jurídico brasileiro em 25 de abril de 2018, com a Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, visando conferir maior racionalidade, previsibilidade e segurança ao exercício das funções judicial e controladora.

Merece ênfase o fato de que as exigências de consequencialismo e contextualismo devem ser necessariamente contemplados na motivação dos atos de controle, previstos de forma expressa no referido diploma legal, a exemplo dos artigos 20 a 24:

> LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018.
>
> "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
>
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (...)
>
> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo

2 SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Uma Lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. Transformações do direito administrativo: Consequencialismo e estratégias. FGV Direito Rio, 2017. p. 22.

3 ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Princípio da Eficiência. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 32, outubro. 2009. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao032/alexandre_aragao.html; Acesso em: 09 jul. 2019.

4 BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 54-55.

ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas". (...)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (...).".

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (...)". (grifos acrescidos)

Neste novo momento para a função de controle, diante de um salto quântico em relevância e amplitude de atribuições, é devido maior esmero no dever de motivação na fundamentação das decisões tomadas pelos Tribunais de Contas. Maiores poderes exigem maiores responsabilidades.

Por essa razão, a motivação das decisões tomadas em sede do exercício do controle externo envolve uma série de exigências[5] em termos de ônus argumentativo, conforme o regramento previsto nas disposições do artigo 93, incisos IX e X da Constituição Federal; c/c os artigos da LINDB; e subsidiariamente, o artigo 489 do Código de Processo Civil:

1 - Proibição de indicação, reprodução ou paráfrase de um ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida. E a motivação não pode ser genérica, que justificaria qualquer outra decisão.

2 - Não se decide com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão e não se emprega conceitos jurídicos indeterminados sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso.

3 - Todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador devem ser enfrentados.

4 – A decisão não pode se limitar a invocar precedente ou súmula, sem identificar os fundamentos determinantes e nem demonstrar que o caso se ajusta aos fundamentos. Por outro lado, a decisão não pode deixar de seguir súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

5 – Decisões que tratem de validade ou invalidade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa devem:

indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas;

5 Compilação retirada da exposição realizada pela Conselheira Substituta do TCE/GO, Dra. Heloísa Helena, no JurisTCs - VII Encontro - III Fórum de Processualística, em 27 de jun. 2019.

indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas;

considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;

levar em consideração, se os efeitos já estiverem completados, as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

6 - No caso de colisão entre normas, a decisão deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

7 – A decisão que trate de normas de gestão pública deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

8 – Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

9 – A decisão que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deve prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

10 – A decisão pode impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, de forma motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

Vê-se, portanto, que o exercício do controle externo desempenhado pelas Cortes de Contas no contexto contemporâneo, diante das evoluções sentidas no âmbito do direito público, pressupõe uma série de novas preocupações em torno da busca pela verdade real, de consideração do contexto vivido pelo gestor, e ainda um senso prático quanto às consequências da atuação do controle.

Mais do que isso, de órgãos dotados de função tão relevante no quadro político-institucional brasileiro, como são os Tribunais de Contas, é esperada a entrega da efetiva melhoria na realidade social, através do balizamento da atuação da gestão pública em todos os entes federativos.

Dentro do conhecimento clássico da teoria da administração geral denominado Ciclo PDCA[6], a função de controle integra o processo de melhoria da gestão. Dada essa premissa, inobstante a manutenção da separação de funções, é importante que o controlador e o gestor aproximem-se em prol dos melhores resultados para o interesse público e a sociedade.

Vislumbra-se, por exemplo, a possibilidade de robustecimento da atuação preventiva dos Tribunais de Contas, mediante a orientação à gestão pública, e das atividades de acompanhamento, prestigiando o controle concomitante.

6 Plan, Do, Check, Act – Planejamento, Execução, Controle, Correção.

Lançando um olhar de esperança, caminhemos para a aproximação de uma democracia substancial, e a criação de uma cultura baseada em valores republicanos.

3. CONCLUSÃO

A Lei nº 13.655/2018 enalteceu os Tribunais de Contas, confiando-lhes a importante missão de fomentar racionalidade, previsibilidade, segurança e eficiência na gestão pública nacional.

Nesse panorama de transformações e renovações, é bem vinda uma mudança de postura dos órgãos de controle, abrandando o modelo punitivo impessoal e distante, para, atendendo às diretrizes de motivação, contextualismo e consequecialismo na sua atuação, enfocar a promoção de uma gestão pública eficiente.

Observa-se que a função controladora dos Tribunais de Contas encontra seu propósito e valorização social na exata medida em que concretiza uma melhoria na qualidade da gestão pública federal, estadual e municipal, auxiliando a consecução do interesse público de primeira ordem, do Estado democrático de direito e do princípio republicano.

NO ORDENAMENTO JURÍDICO DO ESTADO DO RN SE VERIFICA CONFLITO A RESPEITO DA CONCESSÃO DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE

Antonio Luiz de Oliveira Filho
Coordenador de Gestão de Pessoas da DAG-TCE/RN
Advogado e Bacharel em Ciências Contábeis

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que existiram alterações da Lei Complementar nº 122/1994 (Regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, e institui o respectivo Estatuto e dá outras providências) promovidas pela Lei Complementar nº 308/2005 (Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, reorganiza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e dá outras providências).

Cuida-se este estudo quanto ao ponto que trata da licença para tratamento de saúde dos servidores públicos efetivos estaduais.

Compulsando a Lei Complementar nº 308/2005, constata-se que o dispositivo que cuida do benefício previdenciário auxílio-doença se encontra em conflito com o dispositivo que trata da licença para tratamento de saúde previsto na Lei Complementar nº 122/1994.

Sem embargos, entendo que o art. 90 da LC nº 122/1994 foi revogado tacitamente com a edição da LC nº 308/2005.

O diploma expedido em 2005 tratou da reestruturação do regime próprio e com efeito alterou a forma de conceder os dias de afastamento por incapacidade.

Logo, deflui dessa alteração legislativa, mudanças no modo de conceder a licença para tratamento de saúde.

A Lei Complementar nº 308/2005 trouxe uma nova peWrspectiva para os benefícios da previdência referente aos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Norte, adstritos ao regime próprio estadual.

Indubitavelmente o benefício previdenciário auxílio-doença é um dos mais acionados em qualquer previdência.

O impacto do afastamento é significativo no âmbito da atividade laboral, pois se perde a mão de obra que desenvolve determinada atribuição. Muitas vezes a reposição é difícil pela escassez do quadro.

Ademais, o impacto também é visto no âmbito financeiro, pois o segurado deixa de receber seus vencimentos pelo órgão e passa a receber seus vencimentos através do órgão gestor previdenciário.

Registre-se que todo servidor público efetivo do âmbito estadual é considerado como segurado da previdência do regime estatutário próprio.

Portanto, questionamos: qual é dispositivo jurídico utilizado pela administração pública no âmbito estadual para fins de afastamento do servidor público efetivo das atividades laborais por motivos de doença?

2. LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE CONFORME OS DITAMES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 122/1994

Inicialmente, percebe-se que a Lei Complementar nº 122/1994 disciplinou o afastamento do servidor das atividades laborais para tratamento de saúde.

O referido ordenamento destacou que o servidor público deve se afastar das atividades laborais, depois de realizar a inspeção de saúde.

Daí percebo que cabe em apertada síntese discorre sobre a distinção entre as inspeções de saúde que o servidor/segurado realiza.

A inspeção realizada por profissional que acompanha a incapacidade do segurado através da rede pública ou privada, considero como inspeção egressa.

Nesse compasso, a inspeção realizada no âmbito do órgão gestor previdenciário, considero como inspeção administrativa.

Nessa esteira, considero inspeção judicial aquela realizada na esfera do judiciário que contempla solucionar o impasse entre a inspeção egressa e a inspeção administrativa.

Pois bem. A licença para tratamento de saúde é concedida através de inspeção de saúde, conforme preceitua a LC nº 122/1994.

Nessa perspectiva, a referida lei complementar asseverou que o afastamento do servidor das atividades laborais superior a 30 (trinta) dias, ensejará em inspeção por junta médica oficial, senão vejamos:

> Art. 90. A licença para tratamento de saúde é concedida, a pedido ou de ofício, com base em **inspeção de saúde**.
>
> §1º. É admitida inspeção por médico do setor de assistência do órgão pessoal, se o prazo da licença não exceder a **30 (trinta) dias, exigindo-se a junta médica oficial se o prazo for superior.** (destaquei e grifei).

Vede, pois, que o diploma asseverou que a inspeção médica do segurado será realizada quando o afastamento das atividades laborais for superior a 30 (trinta) dias.

Registre-se que a partir do referido afastamento o segurado passará receber seus vencimentos através do órgão gestor previdenciário.

3. CONCESSÃO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO AUXÍLIO DOENÇA CONFORME A LEI COMPLEMENTAR Nº 308/2005

Em 2005 ocorreu a reestruturação do regime próprio estadual, bem como foi reorganizado o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN).

O referido diploma trouxe a perspectiva que a inspeção médica do segurado será realizada quando a incapacidade laborativa for superior a 15 (quinze) dias consecutivos, a saber:

> Art. 48. O auxílio-doença será devido ao segurado ativo que ficar incapacitado para o seu trabalho por **mais de quinze dias consecutivos.**
>
> § 4º Nos primeiros quinze dias consecutivos de afastamento do segurado por motivo de doença, é responsabilidade do órgão ou ente público a que estiver vinculado, ou daquele para o qual esteja cedido sem ônus para o cedente, o pagamento de seu subsídio ou de sua remuneração, **sendo devido o auxílio-doença a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade.**
>
> § 5º. O segurando somente deve ser encaminhado ao órgão responsável pela **inspeção médica,** integrante da estrutura do órgão gestor previdenciário quando a incapacidade ultrapassar quinze dias. (destaquei e grifei).

Daí exaro que o referido diploma atestou que a inspeção médica do segurado será realizada quando o afastamento das atividades laborais for superior a 15 (quinze) dias consecutivos.

Consigne-se que a partir do referido afastamento o segurado passará receber seus vencimentos, através do órgão gestor previdenciário.

4. CONFLITO ENTRE AS NORMAS

A distinção em apreço, enfatizada pelo choque entre as normas, quando disciplinam o mesmo assunto de forma diferente.

A LC nº 122/1994 asseverou que o afastamento das atividades laborais superior a 30 (trinta) dias, o segurado deverá passar por junta médica oficial.

Em outra perspectiva a LC nº 308/2005 trouxe a compreensão de que a inspeção médica do segurado deverá ser realizada quando o afastamento das atividades laborais for superior a 15 (quinze) dias consecutivos.

O imbróglio jurídico é latente, com efeito a administração pública do âmbito estadual precisa ficar atenta para realizar o procedimento correto, quando o servidor estiver incapacitado para o trabalho, pois, como se viu o mecanismo escolhido refletirá financeiramente nos cofres da instituição.

O afastamento do servidor por incapacidade nos moldes da LC nº 308/2005, o vencimento ficará a cargo do órgão gestor previdenciário a partir do 16º (décimo sexto) dia do afastamento.

O servidor afastado das atividades laborais por incapacidade nos moldes da LC nº 122/1994, o vencimento ficará a cargo do órgão gestor previdenciário a partir do 31º (trigésimo primeiro) dia do afastamento.

Como se vê, existe um impacto financeiro para administração pública dependendo do diploma utilizado.

5. CONCLUSÃO

Por força disto, impende reconhecer que as disposições balizadoras estão em confronto.

Em suma, entendo que os ditames da Lei Complementar nº 308/2005 (Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, reorganiza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e dá outras providências), devem ser adotados para os afastamentos por incapacidade, pelos motivos trazidos neste estudo.

REFERÊNCIAS

Lei Complementar nº 122/1994 (Regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, e institui o respectivo Estatuto e dá outras providências);

Lei Complementar nº 308/2005 (Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, reorganiza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e dá outras providências).

A INAPLICABILIDADE DA LEI DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Diego Antonio Diniz Lima
Pós-Graduado em Direito Constitucional
Consultor Jurídico do TCE/RN

Em 25 de maio de 2016, a União Européia regulamentou de modo geral a Proteção de Dados (RGPD). Em movimentos semelhantes, o México (2017) e também o Brasil (2018).

Em todos os casos, a preocupação surge quando do reiterado vazamento, numa era digital globalizada, de informações pessoais armazenadas junto a grandes empresas privadas. Os exemplos da Nasdaq, do Facebook, Adobe, LivingSocial, Evernote, PlayStation e mais recentemente, do Telegram, despertaram nas nações a necessidade de regulamentar a forma como os processos empresariais de tratamento de dados pessoais devem seguir.

Nessa senda, no cenário brasileiro, veio a lume a Lei n.º 13.709 de 2018, recentemente alterada pela Lei n.º 13.853 de 2019 e, com ela, a preocupação sobre a forma como o setor público deve enfrentá-la, haja vista a menção expressa, já no seu artigo 1º, da aplicabilidade da norma às pessoas jurídicas de direito público.

Em que pese seu caráter nacional, advertido pelo legislador junto ao parágrafo único do primeiro artigo de regência, entende-se, com todas as vênias aos pensamentos contrários, que a regulamentação geral não se aplica aos Tribunais de Contas.

Primeiro porque ela só se destina ao tratamento de dados de pessoas naturais. Nessa perspectiva, os dados de entes e órgãos públicos que circundam a base de dados dos Tribunais de Contas não devem ser afetados pela lei de proteção de dados pessoais justamente porque seus titulares possuem natureza de pessoas morais, jurídicas, não naturais.

Segundo porque, no que se refere aos dados de pessoas naturais propriamente ditas, como o caso dos servidores públicos e também de pessoas físicas que se relacionam com o Poder Público, importante destacar que o Supremo Tribunal Federal tem conformado a supremacia do interesse, senão vejamos:

> "(...) Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo "nessa qualidade" (§ 6º do art. 37). No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O "como" se administra a coisa pública a preponderar sobre o "quem" administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos." (ARE 652.777/SP)

A doutrina já seguia o mesmo raciocínio com relação ao próprio particular, desde o ano de 2008, asseverando que a informação invasiva da privacidade, quando preenchidos alguns requisitos, poderia ser adentrada:

> "A invasão de uma informação invasiva da privacidade deve ser admitida quando concorrerem os seguintes fatores: i) licitude da informação; ii) forma adequada de transmissão; e, iii) contribuição para o debate de interesse geral ou relevância para a formação da opinião pública, eixo em torno do qual gira o direito à informação. A divulgação de uma informação deve ser de interesse público, não apenas de 'interesse do público'. Deve haver a necessidade de divulgar para esclarecer e a utilidade da divulgação, 'que há de corresponder a interesses legítimos, distantes da curiosidade pura ou mórbida, afastados do mexerico ou do desejo de conhecer o que é dos outros, sem conteúdo ou serventia socialmente justificáveis'." (Direito Constitucional, 2 edição, Editora Método, Novelino, Marcelo, pág.272/273)

Para o STF, quando presente um interesse público, a eficácia da norma resta mitigada, principalmente quando o aplicador se depara com pessoas físicas (naturais) que se relacionam com o Poder Público, caso dos servidores e licitantes. O artigo 7º, §4º, da Lei de Proteção de Dados Pessoais está alinhado a essa interpretação Suprema, à medida que possibilita imaginar que os dados dos servidores tratados para fins de registro são dados manifestamente públicos, o que significa que qualquer pessoa poderá ter acesso a eles, não se exigindo nesse caso o consentimento do titular para que se realize tratamento.

Ultrapassada essa primeira exposição e, noutra visada, analisando os ditames estabelecidos pela Lei de Proteção de Dados Pessoais, percebe-se que o principal alvo do legislador infraconstitucional foi o setor privado, restando ao setor público, em casos particulares, o reflexo das mesmas orientações.

Considerando o cenário no qual foi gestada a Lei de Proteção de Dados, as pessoas jurídicas de direito público a que o legislador se referiu seriam aquelas que de algum modo utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou, de outra maneira, que transferem do órgão público para uma empresa privada dados pessoais.

Nessa quadratura, cite-se que no parecer elaborado pela Comissão Especial destinada a analisar o projeto de lei sobre o tratamento e proteção de dados pessoais, de relatoria do Deputado Orlando Silva, iniciou-se o voto asseverando que a proposta era fruto da Resolução da ONU, de 25 de novembro de 2013, sobre "Direito à Privacidade na Era Digital". O referido documento foi apresentado de forma conjunta por Brasil e Alemanha, em resposta às denúncias de espionagem internacional praticadas pelos Estados Unidos em meios eletrônicos e digitais e, com maior importância, o projeto reafirmou a responsabilidade de empresas privadas de respeito aos direitos humanos.

Segundo o texto, os governos devem respeitar os direitos humanos quando usarem as empresas privadas para operações de vigilância. Eis aqui o caráter restritivo sobre o qual deve se limitar a aplicação da Lei de Proteção de Dados Pessoais aos dados de pessoas naturais tratados por pessoas jurídicas de Direito Público. Ou seja, a nova Lei de Proteção de Dados Pessoal deve ter sua importância reconhecida no que toca à regulamentação das atividades de tratamento de dados junto a) às empresas privadas; b) junto àqueles organismos públicos que utilizam empresas privadas para operações de vigilância ou transferência de dados; e c) também junto àqueles organismos públicos que não trabalhem com investigação e repressão de infrações que signifiquem interesse e proteção nacionais.

Aqui (item "c" do parágrafo anterior), importante asseverar que os processos de controle dos Tribunais de Contas se diferenciam dos processos administrativos comuns em virtude da própria natureza da função de fiscalização. Nas lições do Conselheiro Valdecir Pascoal, a primeira fase da instrução processual receberia o nome de fase investigatória, guardando relação de proximidade com o inquérito policial e a sindi-

cância, caracterizando-se pela coleta e cruzamento de dados oriundos de auditorias, inspeções, informações, e documentos, as quais culminam com a elaboração de relatório técnico, concluindo pela regularidade da gestão ou por sua irregularidade. Após esse instante processual, inaugurar-se-ia a fase dialética a partir da qual os jurisdicionados teriam acesso ao amplo direito de defesa e também ao contraditório. Antes, entretanto, como se viu, o procedimento é investigatório, não remanescem dúvidas.

Pois bem, em sendo investigativa a atividade, não se aplicaria a ela o controle dos dados estabelecidos pela Lei n.º 13.853 de 2018. A eficácia da Lei de Proteção de Dados Pessoais a essas atividades estaria limitada à edição de uma outra legislação, específica:

> "Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: (...) III - realizado para fins exclusivos de: (...) d) atividades de investigação e repressão de infrações penais; ou (...) § 1º O tratamento de dados pessoais previsto no inciso III será regido por legislação específica, que deverá prever medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular previstos nesta Lei."

Utilizando a mesma inteligência hermenêutica, Tarcisio Teixeira e Ruth Maria Guerreiro da Fonseca Armelin, em "Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais", afirmam que a utilização de dados pessoais para fins de atividades investigativas necessitará de legislação específica.

É que a norma brasileira segue, como regra, o padrão europeu e argentino quanto à necessidade de autorização expressa do usuário para a coleta de dados, bem como para o seu uso, armazenamento e tratamento de dados pessoais (sistema opt-in). Contudo, no campo das atividades investigativas, de combate aos crimes organizados como a corrupção, lavagem de dinheiro e desvio de dinheiro público, porque não, considerando a gravidade dessas infrações para o Estado, o normativo brasileiro segue o sistema norte americano do opt-out, ou seja, os dados podem ser utilizados de forma livre independentemente de prévio consentimento.

Noutro giro, importante ter em mente que nos processos de controle se apresenta o combate e repressão de infrações à ordem econômica e financeira.

> "Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais: (...) III - realizado para fins exclusivos de: a) segurança pública; b) defesa nacional; c) segurança do Estado;"

Esse fato também afastaria a aplicação da Lei de Proteção de Dados Pessoais no seu âmbito. Nesse campo, mencione-se o artigo 34, inciso V c/c artigo 91, §1º, inciso II, ambos da Constituição da República, sem prejuízo da aplicação continuada das disposições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. As atividades dos Tribunais de Contas refletem assunto de Defesa Nacional, notadamente à intervenção federal decorrente da calamidade das finanças públicas como conseqüência ao desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e, desta maneira, a Lei de Proteção aos dados pessoais não se aplicaria, também por esse motivo, aos Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios.

Finalmente, importante mencionar que a transparência, liberdade de informação e comunicação decorrem diretamente do princípio constitucional da liberdade de expressão, indissociável do princípio democrático, pilar do Estado brasileiro. Ao analisar os fundamentos da lei, portanto, é possível verificar que a proteção de dados pessoais deve ser tutelada harmonizando princípios que são naturalmente opostos.

Nesse contexto, mencione-se que a Lei de Acesso à informação tem base no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República[1], donde é direito de todos o contato e a recepção de dados que tenham interesse coletivo ou geral.

Do mesmo modo, o artigo 37, §3º, inciso II, da Norma das Normas, esclarece que a publicidade é princípio da Administração, cujo acesso aos registros e informações sobre atos administrativos tem idêntica garantia. A própria Lei n.º 12.527 de 2011, previu em seu artigo 3º ser direito fundamental de acesso à informação a divulgação de informações de interesse público. Outrossim, o Art. 8º, da mesma Lei, assevera ser dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

No caso dos Tribunais de Contas, o tratamento de todos os dados capitados em suas funções típicas torna-se imprescindível. Do mesmo modo, a publicização de seus julgamentos em Diário Eletrônico, com nomes completos e identidades reveladas, de modo tal a que se permita aos cidadãos, representados politicamente por aqueles gestores, que estejam atentos quanto à seleção dos próximos nomes dispostos a ocupar cargos políticos. Controle social, se reitere, sendo importante mencionar que na maior parte dos Tribunais de Contas os processos de controle são abertos, públicos e de fácil acesso ao cidadão comum.

Por óbvio, os cuidados com a divulgação de informações precisam continuar sendo obedecidos pelo Poder Público, incluindo-se a Instituição Tribunal de Contas, em atenção aos preceitos da LIA, mas não há aqui margem para que se proceda com a abrangência de aplicação da recente LGPD às Cortes de Controle de nosso país, notadamente porque aceitar a sua incidência seria anuir à diminuição, realizada de modo infraconstitucional, dos poderes conferidos pelo constituinte originário aos TCs.

Tome-se como exemplo a incompatibilidade existente entre o tratamento antecedente de dados necessários à adoção de uma medida cautelar pelos Tribunais de Contas (recepção e cruzamento de informações sobre um gestor), e a imperativa autorização prévia, e pessoal, de utilização daqueles próprios dados pelo particular, exigido pela LGPD. Por óbvio, ao ter ciência (já que precisaria, de certo modo, autorizá-la) de uma investigação nesse sentido, o infrator teria tempo suficiente para se livrar de seu patrimônio, adotando medidas escusas à sua afetação.

Distante do papel dos Tribunais de Contas, portanto, a LGPD deve ser deles afastada. Até porque o tratamento de dados, realizado nas sedes dos TCs, tem como destino a execução de atividades previstas legal e constitucionalmente. Sequer a comunicação ao Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais imaginado pelo legislador seria necessária, haja vista que todas as atribuições dos Tribunais de Contas já se encontram grafadas na Carta Magna.

Essa parece ser a interpretação mais lógica a ser retirada de todo o conjunto normativo, sob pena de uma sistemática diversa da aqui apresentada significar, reitere-se, a supressão de competências constitucionalmente asseguradas aos Tribunais de Contas e, de modo reflexo, sob pena de vir a traduzir a própria declaração de invalidade da norma (LGPD) que se pretenda aplicar.

1 XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

PRINCÍPIOS DA NÃO-SURPRESA (ART. 10 DO CPC/15) E DA CONGRUÊNCIA (ART. 141 E 492 DO CPC/15)

Daniel Melo de Lacerda
Advogado e Especialista em Direito e Processo Tributário
Assessor de Gabinete do TCE/RN

Em qualquer pronunciamento decisório, seja Judicial ou Administrativo, as razões de decidir devem solucionar os fatos controversos pendentes de apreciação.

Nesta toada, têm-se que o julgador, ao decidir, não pode inovar na solução do caderno processual, utilizando-se de argumentos não ventilados pelas partes.

Neste sentido dispõe o art. 10 do Código de Processo Civil de 2015:

> Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

O dispositivo supra revelado ganhou na doutrina a denominação de vedação à decisão-surpresa, que é a materialização do princípio do contraditório como direito de influência na decisão do juízo, consubstanciado, conforme já mencionado acima, na exigência de que o julgador não pode decidir, em qualquer grau de jurisdição, com base em fundamento não discutido sob o crivo do contraditório, mesmo nas matérias em que é possível decidir de ofício, conforme leciona Marinoni[1]:

> "1. Vedação à decisão-surpresa. Por força da compreensão do contraditório como direito de influência, a regra está em que todas as decisões definitivas do juízo se apoiem tão somente em questões previamente debatidas pelas partes, isto é, sobre matéria debatida anteriormente pelas partes. Em outras palavras, veda-se o juízo de *terza via*. Há proibição de decisões-surpresa *(Verbot der Überraschungsentscheidungen).*
>
> O direito ao contraditório promove a participação das partes em juízo, tutelando a segurança jurídica do cidadão nos atos jurisdicionais do Estado: as partes têm o direito de confiar que o resultado do processo será alcançado mediante material previamente conhecido e debatido. Essa nova ideia de contraditório, como facilmente se percebe, acaba alterando a maneira como o juiz e as partes se comportam diante da ordem jurídica que deve ser interpretada e aplicada para solução do caso concreto. Nessa nova visão, é absolutamente indispensável tenham as partes a possibilidade de pronunciar-se sobre tudo que pode servir de ponto de apoio para a decisão da causa, inclusive quanto àquelas questões que o juiz pode apreciar de ofício (art. 10.º, CPC).
>
> Fora daí há evidente violação à colaboração e ao diálogo no processo, com afronta inequívoca ao dever judicial de consulta e ao contraditório. Essa exigência, de um lado, encontra evidente respaldo no interesse público de chegar-se a uma solução bem amadurecida para o caso levado a juízo, não podendo ser identificada de modo nenhum como uma providência erigida no interesse exclusivo das partes. Isso porque o debate judicial amplia necessariamente o quadro de análise, constrange ao cotejo de argumentos diversos, atenua o perigo de opiniões preconcebidas e favorece a formação de uma decisão mais aberta e ponderada. Funciona, pois, como um evidente instrumento de democratização do processo. De outro, reforça a confiança do cidadão no Poder Judiciário, que espera legitimamente que a decisão judicial leve em consideração apenas proposições sobre as quais pode exercer o seu direito a conformar o juízo.
>
> 2. *Iura novit curia*. O direito ao contraditório – lido na perspectiva do direito ao diálogo, inerente à colaboração – condiciona a aplicação da máxima *Iura novit curia* ao prévio diálogo judicial. É certo que o juiz continua com o poder de aplicar o direito ao caso concreto, inclusive invocando normas jurídicas não invocadas pelas partes. No entanto, a validade da aplicação ao caso concreto dessa inovação está condicionada ao prévio diálogo com as partes. Vale dizer: o juiz tem o dever de oportunizar às partes que o influenciem a respeito do acerto ou desacerto da solução que pretende outorgar ao caso concreto (art. 10.º, CPC). Isso quer dizer que a máxima do Iura novit curia continua plenamente vigente no novo Código: apenas a sua aplicação é que está condicionada ao prévio diálogo com as partes.
>
> 3. *Da mihi factum, dado tibi ius*. O reconhecimento do caráter problemático do direito e o papel reconstrutivo da sua interpretação judicial fez com que a divisão do trabalho entre o juiz e as partes fosse impactada sensivelmente: as partes não estão mais confinadas na matéria de fato, assim como o juiz não está mais circunscrito à matéria de direito. Isso porque, a uma, as partes têm o direito de se pronunciar previamente sobre as normas jurídicas que serão aplicadas ao caso concreto pelo juiz e, a duas, o juiz tem o poder de conhecer de ofício fatos secundários e de determinar prova de ofício. Daí que a colaboração judicial e o contraditório como direito de influência alteraram a tradicional solução outorgada à divisão do trabalho processual pelo brocardo da *mihi factum, dado tibi ius* – que destinava às partes tão somente o papel de narrar os fatos e ao juiz o de aplicar o direito. O novo Código reconhece que as partes têm direito de se pronunciar sobre o material jurídico de forma prévia à sua aplicação judicial".

Já na lição de Fredie Didier Jr[2]:

> "Essa dimensão substancial do contraditório impede a prolação de decisão surpresa; toda a questão submetida a julgamento deve passar antes pelo contraditório. Isso porque o 'Estado democrático não se compraz com a ideia de atos repentinos, inesperados, de qualquer de seus órgãos, mormente daqueles destinados à aplicação do Direito. A efetiva participação dos sujeitos processuais é medida que consagra o princípio democrático, cujos fundamentos são vetores hermenêuticos para aplicação das normas jurídicas'".

Portanto, evidencia-se o cerceamento ao contraditório quando o Julgador, sem prévia decisão, enfrenta tema até então não debatido por qualquer das partes seja na fase administrativa ou judicial, contrariando a orientação sistemática do Novo Código de Processo Civil quanto à não surpresa das decisões, nos termos do art. 9º e 10 do CPC.

Nesse sentido:

> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO. LITISPENDÊNCIA. PRELIMINAR ACOLHIDA. PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA.
>
> 1. Preliminar acolhida. A decisão judicial deve atentar à segurança jurídica sem comprometer a ampla defesa e o contraditório, princípios corolários do devido processo legal (art. 5º, inc. LV da CF).

1 (MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel.Novo código de processo civil comentado. 2 ed. em e-book baseada na 2 ed. impressa. Thomson Reuters. RT, 2016. Acesso em 04/05/2018).

2 DIDIER JÚNIOR; Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 1. 18ª ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 82.)

> 2. Impositiva a desconstituição da sentença por cerceamento de defesa quando o julgador decide com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de debate (arts. 9º e 10 do CPC). RECURSO PROVIDO. (Apelação Cível Nº 70074674169, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 25/10/2017).
>
> APELAÇAO CÍVEL. SUBCLASS RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÍVIDA E REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. CERCEAMENTO DE DEFESA. OCORRÊNCIA. DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA PARA REABERTURA DA FASE DE INSTRUÇÃO. CABIMENTO.
>
> 1. Cerceamento de defesa configurado pelo não atendimento do pedido da parte autora de intimação do réu para juntada do contrato original e posterior perícia grafotécnica, ante a tese de falsidade de assinatura.
>
> 2. Afinal, no caso, a questão envolvendo a regularidade da contratação - se realizada ou não pela autora -, é o cerne da controvérsia estabelecida, pelo que a prova tendente a dirimir as dúvidas a esse respeito não pode ser dispensada, até porque não há outros elementos de convicção aptos a suprir a sua falta.
>
> 3. Observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e de se evitar surpresa que venha causar prejuízo à parte no curso do processo. APELAÇÃO PROVIDA E SENTENÇA DESCONSTÍTUIDA. (Apelação Cível Nº 70072551377, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 19/04/2017)

Além da violação ao princípio da não surpresa, existem também casos em que decisões incorrem em nulidade ao ser exarada em desconformidade com o princípio da congruência. Explica-se.

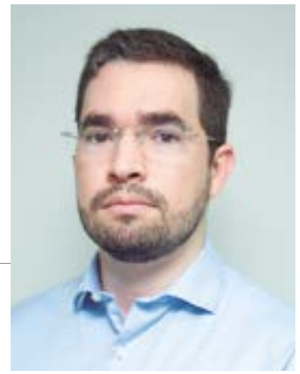
Em linhas gerais, conforme se depreende do entendimento doutrinário e jurisprudencial, a decisão será extra petita quando for proferida conferindo providência diversa daquela requerida pela parte, bem como quando "atribui aos fatos invocados consequência jurídicas não deduzidas na demanda", como bem ilustrado nos seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. QUESTÃO ESTRITAMENTE PROCESSUAL. PEDIDO DETERMINADO. SENTENÇA. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. APELAÇÃO. EFEITO DEVOLUTIVO. COGNIÇÃO. LIMITES (CPC, ART. 515, § 1º). ACÓRDÃO EXTRA PETITA . NULIDADE. PRECEDENTES DO STJ.
>
> 1. O agravante não trouxe argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada, razão que enseja a negativa de provimento ao agravo regimental.
>
> 2. Segundo precedentes deste Superior Tribunal, "há julgamento *extra petita* quando o juiz defere pedido não formulado pelo autor; e há ofensa ao princípio da congruência quando o juiz decide a causa com base em fatos não invocados na inicial **ou atribui aos fatos invocados conseqüências jurídicas não deduzidas na demanda". (c.f.: REsp 984.433/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Turma, DJe 10.9.2008).**
>
> 3. Agravo regimental não provido."
>
> (AgRg no REsp 1.324.968/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/8/2013, DJe de 4/9/2013).
>
> Grifo proposital.
>
> "EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INSURGÊNCIA QUANTO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO EMBARGADA. RECEBIMENTO COMO AGRAVO REGIMENTAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. CONTRATO DE PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA. DIFERENCIAL ACIONÁRIO. BRASIL TELECOM. DIVIDENDOS E JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO. NATUREZA JURÍDICA DISTINTA. OFENSA AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC. JUROS SOBRE O CAPITAL PRÓPRIO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. OCORRÊNCIA. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. RECURSO MANIFESTAMENTE INFUNDADO E PROCRASTINATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 557, § 2º, CPC.
>
> (...)
>
> **3. Os pedidos, no direito processual, devem ser interpretados estritamente, não podendo ser alargados para incluir, na condenação, aquilo que não foi seu objeto e não discutido no processo, sob pena de infringência ao princípio processual da congruência.**
>
> (...)"
>
> (EDcl no AREsp 207.825/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 6/11/2012, DJe de 12/11/2012).
>
> Grifo proposital.

Desta forma, o fato de ter sido julgado tema até então não debatido pelas partes, além de configurar violação ao princípio da não surpresa, termina também por violar o princípio da congruência, o que igualmente atrai a necessária nulidade da decisão, em razão da discussão de eventual questão que sequer foi debatida na instrução por qualquer das partes envolvidas em processos judiciais ou até mesmo nos feitos de natureza administrativa.

Pode-se concluir, assim, que a decisão proferida desconsiderando o princípio da não surpresa e/ou da congruência extrapola de forma clara os limites objetivos e subjetivos da demanda, na medida em que confere provimento decisório que sequer foi objeto de controvérsia.

A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



Flávio Vinícius Alves Cordeiro
Bacharel em Direito pela UFRN
Consultor Jurídico do TCE/RN

1. INTRODUÇÃO

O julgamento do recurso extraordinário no 848.826 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sob a sistemática da repercussão geral, desencadeou o ajuizamento por ex-prefeitos na Justiça estadual de ações para desconstituir os acórdãos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) que rejeitavam as contas apresentadas, inclusive com fixação de multa e ressarcimento ao erário, sob o fundamento da usurpação de competência exclusiva das Câmaras Municipais.

Diversas questões surgiram com a fixação da tese e encontram-se em reflexão diante do novo rumo estabelecido pela Corte Suprema, como o destino das decisões administrativas pretéritas e mesmo a natureza jurídica de título executivo da decisão que resulte imputação de débito ou multa em face do prefeito.

2. A ANÁLISE PELO TRIBUNAL DE CONTAS E A LISTA DOS GESTORES COM CONTAS REJEITADAS

O Poder Legislativo e o Tribunal de Contas são responsáveis pelo julgamento técnico-político das contas de gestores públicos. Quanto ao Chefe do Poder Executivo municipal, a Corte de Contas do Estado exerce importante missão no controle externo do Poder Público, consoante delimitação da Constituição Federal de 1988 (art. 31, §§ 1º e 2º e art. 70 e seguintes), oferecendo parecer prévio que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Além do modelo traçado inicialmente pelo constituinte originário, algumas atribuições definidas em legislação esparsa conferem maior relevância ao múnus do Tribunal de Contas, o qual não mais se restringe à análise do correto emprego de recursos públicos pelos gestores.

Nesta senda, a Lei das Eleições (Lei Federal n.º 9.504/1997) confiou a atribuição de compilar lista de gestores de recursos públicos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, nos moldes da disciplina do art. 11, § 5º.

A previsão normativa foi endossada, no âmbito estadual[1], haja vista o disposto no art. 158 da Lei Complementar 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN) e art. 11, inciso XIX, da Resolução nº 009/2012-TC (Regimento Interno do TCE/RN).

A finalidade da criação do dever jurídico contido no art. 11, § 5º, da Lei das Eleições está diretamente relacionada à pretensão constitucional de "proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições" (art. 14, § 9º).

Bem por isso, a grave violação ao patrimônio público foi alçada à caracterização de causa de inelegibilidade, desde que preenchidas, cumulativamente, determinadas condições, estabelecidas na Lei das Inelegibilidades (art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

A legislação eleitoral exige que as contas sejam rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e, como esperado, incumbe à própria Justiça Eleitoral, aferir a reunião de todos os requisitos do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar n.º 64/1990, consoante posição sedimentada da Corte Superior Eleitoral[2], com vistas a reconhecer a inelegibilidade.

Logo, a lista elaborada pelo Tribunal de Contas possui mera natureza informativa. Nesse aspecto, o Tribunal Superior Eleitoral[3] assevera que "a mera inclusão do nome do agente público na lista remetida à Justiça Eleitoral (...) não gera, por si só, presunção de inelegibilidade e nem com base nela se pode afirmar ser elegível o candidato, por se tratar de procedimento meramente informativo".

3. A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS SEUS LIMITES

A grande mudança no cenário jurídico ocorreu com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário sob a sistemática da repercussão geral[4], em que se fixou a seguinte tese:

Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

A primeira observação necessária é que a competência discutida envolve apenas o Chefe do Poder Executivo, não abarcando outros cargos políticos, como o Presidente da Câmara Municipal, os quais estão sujeitos à prestação de contas ao TCE, com base no art. 71, II, e art. 75, da Constituição Federal.

Portanto, a discussão está centrada na figura do Chefe do Poder Executivo, cuja competência, em regra, recai sobre o Poder Legislativo, como típico mecanismo de freios e contrapesos da separação de poderes.

A parte inicial da tese, ao assentar que "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010", delimita o âmbito de abrangência da tese quanto à inelegibilidade. Assim, a rigor, colhe-se que o debate sobre o reconhecimento da inelegibilidade de ex-prefeito pela Justiça Eleitoral deve respeitar a competência exclusiva das Câmaras Municipais.

O STF compreendeu dentro da competência exclusiva do Legislativo, não só as contas de governo, mas também as de gestão, reduzindo significativamente o âmbito de atuação do Tribunal de Contas.

Contudo, outros temas escapam da delimitação do STF, seja por não ter sido decidido expressamente, seja por ter sido expressamente afastado.

Nesse contexto, não se incluem os processos que versam sobre convênio, porquanto não abrangidas no julgamento dos RE no 848.826 e nº 729.744 pelo Supremo Tribunal Federal[5].

Da mesma maneira, os recursos repassados pela União ou pelo Estado, como as transferências fundo a fundo, não são enquadrados como julgamento de contas de prefeito/ordenador perante o Poder Legislativo[6].

1 O art. 53, § 7º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte (CERN), mediante a Emenda Constitucional n.º 13/2014 também poderia ser citado, todavia teve a sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) nº 5323, em 11 de abril de 2019.

2 Cfr. TSE, REspe nº 19078, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 01/03/2018; REspe nº 16813, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJE 27/08/2014; REspe nº 42050, Rel. Min. Gilson Dipp, DJE 04/05/2012.

3 Cfr. REspe nº 42781, Relª. Min. Rosa Weber, DJE 11/04/2017.

4 Cfr. STF, RE 848826, Relator p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, Repercussão Geral - Mérito DJe-187 24-08-2017.

5 Cf. STF, MS 35757 MC, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 07/08/2018, DJe-162 10/08/2018; e TSE, REspe nº 24020, Relª. Min. Rosa Weber, DJE 17/04/2017.

6 TSE, AgR em REspe nº 8993, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 16/12/2016 e REspe nº 36474, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 06/04/2017.

Logo, a Câmara Municipal não possui competência absoluta para tratar sobre todas as prestações de contas realizadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Com base nessas considerações, a aplicação irrestrita da tese pode levar à desconstituição de acórdão válido proferido pelo TCE/RN, já que algumas das matérias são de competência da Corte de Contas.

Cabe registrar que foram opostos embargos de declaração no RE nº 848.826 pelo Procurador-Geral da República, tendo o STF, através do plenário virtual, começado a julgá-los, embora, diante do pedido de vista ao Ministro Gilmar Mendes em 12/04/2018, não tenha sido concluído.

4. EXPANSÃO DA TESE FIXADA E A NATUREZA DE TÍTULO EXECUTIVO DO ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE IMPUTE DÉBITO OU MULTA

A decisão tomada pela Corte Suprema, ainda que inserida em ação eleitoral de impugnação ao registro de candidatura, passou a significar a incompetência do Tribunal de Contas para controle sobre atos do Chefe do Poder Executivo municipal.

Isso porque houve o ajuizamento por ex-prefeitos para a desconstituição dos acórdãos do TCE, os quais veiculam, não raras vezes, multas e imputações de débito a cargo dos responsáveis e a Justiça estadual no Rio Grande do Norte acolheu o pleito dos demandantes, sem fazer qualquer ressalva à restrição da tese ao efeito da inelegibilidade e tampouco à natureza de título executivo da decisão que impute débito ou multa, nos moldes do art. 71, § 3º, da CF/88.

O Supremo Tribunal Federal ainda não apresentou posicionamento definitivo sobre a possibilidade de manutenção da parte do acórdão da Corte de Contas, com fulcro no art. 71, § 3º, da CF/88.

A decisão mais recente, da lavra do Ministro Alexandre de Moraes[7], em caráter monocrático, desconstituiu julgamento de apelação cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que mantinha acórdão do Tribunal de Contas, com fundamento na natureza de título executivo da decisão do órgão de controle.

Contrasta com o pronunciamento da Primeira Turma que, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso[8], na mesma situação fática, manteve o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a partir de uma visão sobre os recursos extraordinários discutidos.

De todo modo, o Pretório Excelso não tem admitido a utilização de reclamação para desconstituir diretamente os acórdãos do TCE, sob o fundamento de que o precedente formado em recurso extraordinário com repercussão geral depende do esgotamento das instâncias ordinárias[9].

5. CONCLUSÃO

A partir da fixação da tese, constatou-se que os limites iniciais não foram observados pelos intérpretes, notadamente no âmbito do Poder Judiciário, resultando na desconstituição de pronunciamentos do Tribunal de Contas em face do Chefe do Poder Executivo municipal.

A medida não se compatibiliza com as balizas iniciais da tese estabelecida pelo STF, porquanto estaria voltada à análise da inelegibilidade, tampouco com interpretação literal da Constituição Federal que resguarda ao Tribunal de Contas a eficácia de título executivo aos seus pronunciamentos que imputem débito e multa (art. 71, § 3º).

7 Cfr. STF, ARE 1176601/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 04/02/2019, publicado em DJe-025 08/02/2019.

8 STF, ARE 1153832/MG AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 26/10/2018.

9 Cfr. Rcl 35505/MT, Relator(a): Min. Edson Fachin, julgado em 24/06/2019, publicado em DJe-139 27/06/2019; Rcl 32839/RN, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/12/2018, publicado em DJe-019 01/02/2019.

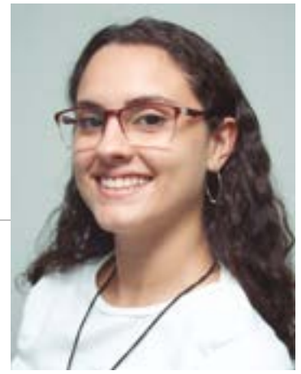
Assim, a corrente que vai de encontro a essa posição olvida a capacidade institucional do Tribunal de Contas para aferir, no exercício de controle externo, a existência de irregularidade, estipulando com maior precisão o ressarcimento ao erário e a sanção cabível ao responsável.

Além disso, promove tratamento distinto ao Chefe do Poder Executivo municipal em relação aos demais gestores, inclusive o Presidente da Câmara Municipal. Isso porque enquanto aquele está imune à atuação do Tribunal de Contas, ainda que tenha sido liquidado o ressarcimento ao erário no ato do TCE, estes devem arcar com as consequências delimitadas no pronunciamento da Corte de Contas.

Há de se reconhecer que o pronunciamento do TCE, quando se amoldar ao estabelecido no art. 71, § 3º, terá natureza híbrida, de modo a constituir-se um parecer prévio a ser observado pela Câmara Municipal, sem que seja mitigada a sua eficácia de título executivo a ser exigido pelo ente titular do crédito.

Enquanto não solucionada a questão jurídica discutida, é imperativo a defesa dos atos do TCE que impute débito ou multa como título executivo, à luz do princípio da justeza ou conformidade funcional, sob pena de transformar em letra morta o texto constitucional constante no art. 71, § 3º, ainda que em face do Chefe do Poder Executivo municipal.

A ATUAÇÃO CONSENSUALISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS NO CUMPRIMENTO DA PROGRAMAÇÃO MUNICIPAL ORÇAMENTÁRIA



Francyellen Beatriz de Azevedo Soares
Graduanda de Direito pela UFRN

Karinne Benassuly de Melo
Graduanda de Direito pela UFRN
Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC - CNPq)

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública possui certos mecanismos de controle para conformar as ações às disposições legislativas, de acordo com as estratégias e objetivos definidos pelos entes públicos. Tal sistema de fiscalização envolve os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a própria Administração, direta e indiretamente.

Mesmo que a fiscalização seja de atribuição eminentemente estatal, é possível que o administrado também participe deste processo, já que ela deve se dar tanto pela sociedade quanto pelo Estado (arts. 85 a 90, Lei Federal nº 13.303/2016). Isso se justifica uma vez que tais assuntos também interferem diretamente nos interesses coletivos e particulares do indivíduo, bem como remete ao uso adequado dos recursos públicos para a realização dos objetivos da Administração. Nesse sentido, o Tribunal de Contas destaca-se como agente importante de atuação na fiscalização orçamentária administrativa, por meio do controle externo das contas e da atuação diferenciada por parte do Ministério Público de Contas, órgão integrado, mas de atuação independente da referida Corte. Nesse contexto, ganha espaço uma alternativa de controle das contas públicas baseada na priorização do consensualismo por parte do MPC, evitando os desgastes do processo administrativo, o qual pode, inclusive, extrapolar para o âmbito penal.

O presente trabalho trata, portanto, acerca da sistemática de como o Tribunal de Contas e, mais especificamente, o Ministério Público de Contas (MPC) do Estado do Rio Grande do Norte atuam no controle financeiro da Administração Pública, relativo à programação municipal orçamentária e ao planejamento orçamentário.

2. DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Tribunal de Contas, órgão de competência constitucional, realiza a fiscalização dos atos da Administração Pública por meio do controle externo. Contudo, como esclarece Ricardo Lobo Torres, não se trata de um órgão constitucional, visto que "não foi criado pela Constituição, não constitui o Estado, não lhe mantém a unidade nem profere decisões vinculantes" (2011, p. 209). Dessa forma, o referido tribunal auxilia os Poderes da União a realizar o controle das contas públicas,

auxilia o Legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a Administração e o Judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos; auxilia a própria comunidade, eis que a CF aumentou a participação do povo no controle do patrimônio público e na defesa dos direitos difusos (TORRES, 2011, p. 210).

Nesse sentido, dentre as atividades exercidas pelo Tribunal de Contas, está a verificação do andamento do exercício financeiro do Poder Executivo, emitindo pareceres que orientam a avaliação da respectiva execução orçamentária pelo Judiciário, bem como tem competência para aplicar multas a fim de fazerem valer suas decisões. Assim, ele compõe a Administração Direta incumbida de controlar as finanças públicas, juntamente com o Congresso Nacional, o Executivo e o Judiciário, nas suas respectivas competências.

Na organização do Tribunal de Contas integra o Ministério Público de Contas, o qual foi criado após o Decreto Federal n. 1.166, de 17 de outubro de 1892, e atua junto à referida Corte na defesa dos interesses da sociedade, no que concerne ao gasto do dinheiro público.

Para o adequado funcionamento do aparato público e a realização dos objetivos ao qual o Estado, mediante a legislação, propõe-se a cumprir, o orçamento é instrumento de importância singular no que tange à atuação econômica estatal. Este, por meio de convalidação pelo Poder Legislativo, torna-se um instrumento dinâmico possibilitador e guia direto da vida política e administrativa do País, a partir de um balanceamento e direcionamento das despesas e receitas, abarcando um significado que ultrapassa o estritamente contábil (HARADA, 2015, p. 58-59).

Dessa forma, o orçamento adquire aspectos econômicos, jurídicos e políticos na sua estruturação (ROSA JR., 2006, p. 68), para os fins de se adequar ao máximo às normas que versam sobre arrecadação, eficiência na aplicação, transparência nos seus atos e informações, e, sobretudo, rigor no controle das contas públicas (ABRAHAM, 2013, p. 203). Nesse sentido, o orçamento serve para o planejamento financeiro do Estado, possibilitando o equilíbrio entre as suas despesas e as receitas públicas, determinando quais são as áreas em que se deve gastar mais recursos em detrimento das áreas secundárias. Tais escolhas devem estar de acordo com os interesses e as necessidades dos três Poderes (uma vez que todos estarão atuando na sua elaboração, aprovação e controle) conjugando-as de forma harmônica e interdependente, e ainda demonstrar tais ações perante a coletividade (ABRAHAM, 2013, p. 205; 215).

É aqui que os princípios adquirem importância singular, e especialmente o princípio orçamentário da programação (arts. 48, II e IV; 165, §4º, CF): consiste em todo o orçamento necessitar estar vinculado a um plano de ação governamental, devendo ter forma e conteúdo de programação (HARADA, 2015, p. 65-66). Desse modo, faz-se necessário a feitura do plano plurianual, ao qual os planos e programas nacionais, setoriais e regionais irão se subordinar e promover uma ação integrada do gerenciamento do orçamento.

3 DO CONTROLE LEGISLATIVO E EXTERNO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, caput, estipula uma série de diretrizes, em forma de princípios, aos quais a Administração como um todo deve seguir, tendo-as como base para quaisquer de suas ações. Para tanto, é estabelecida em lei uma série de tipos de controle que podem ser exercidos para tal adequação, segundo os seguintes critérios (PIETRO, 2018, p. 916-917): qual o órgão que exerce o controle, ou quanto à natureza do controlador (CARVALHO FILHO, 2017, p. 528); o momento em que é efetuado; se o órgão que executa o controle faz parte ou não da própria estrutura em que o órgão controlado está inserido; e conforme o aspecto da atividade administrativa a ser controlada. Pertine ao estudo focar-se na terceira categoria.

A terceira categoria se desmembra em controle interno e controle externo. O controle interno ocorre quando o órgão de controle faz parte da própria estrutura da entidade, ou seja, os órgãos de controle exercem sua função dentro de cada um dos três Poderes (PIETRO, 2018, p. 917), fiscalizando seus próprios atos com vistas à transparência e controle financeiro. Por sua vez, o controle externo trata daquele exercido por órgão que não faça parte da estrutura da entidade, de modo que é exercido por um dos Poderes sobre o outro, e ainda, o controle da Administração direta sobre a indireta, contendo controles político, institucional, administrativo e financeiro (CARVALHO

FILHO, 2017, p. 340). É no âmbito do controle externo que atua o Tribunal de Contas, enquanto órgão fiscalizador.

Para auxiliar a Corte de Contas na efetivação da sua finalidade fiscalizatória, o Ministério Público de Contas se propõe como órgão independente, mas com âmbito de atuação afim ao dos TCs. A principal atividade do MPC é intervir nos processos de contas conforme entender necessário, realizando a proposição ou representação de ações acerca de qualquer matéria relativa à sua competência. Também exerce importante tarefa na inspeção de processos de tomadas de contas e de penalização dos responsáveis através de aplicação de multa. Este mesmo órgão tem, ainda, a faculdade de requisitar aos órgãos da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios e demais entidades de direito público ou privado, que administrem ou apliquem dinheiros públicos conforme entender necessário ao desempenho de suas atribuições gerenciais.

Contudo, a celebração de Termos de Ajustamento de Gestão é a mais importante novidade na atividade processual do controle das contas por parte do MPC. Os TAGs com os jurisdicionados ajudam na resolução de irregularidades encontradas no âmbito do controle externo, sendo exemplo de soluções consensuais, positivado em norma, para dirimir problemas em que, por exemplo, o gestor municipal está tendo dificuldades em cumprir o respectivo exercício financeiro.

4 O MPC E A ATUAÇÃO CONSENSUAL PARA A SOLUÇÃO DE IRREGULARIDADES FISCAIS

Em que pese esteja integrado ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e tenha o mesmo âmbito de atuação, o Ministério Público de Contas desfruta de independência perante este. Sua instituição no Estado do Rio Grande do Norte se deu por meio da Lei Complementar nº 3, de 3 de maio de 1973, assegurando sua autonomia. Dessa forma, o MPC exerce uma importante atividade fiscalizatória perante as prefeituras e as Câmaras Municipais do Estado do Rio Grande do Norte, bem como perante a Administração Estadual, exercendo o controle fiscal da lei através da defesa da ordem jurídica.

Dessarte, o MPC tem a incumbência principal de zelar pelo ordenamento jurídico administrativo e fiscal, tanto de forma ativa, qual seja a investigação, de ofício, das contas municipais, quanto de modo passivo, recebendo denúncias de irregularidades fiscais oferecidas por parte dos administrados. Assim, o MPC auxilia o Tribunal de Contas nas consecuções dos seus fins, garantindo o equilíbrio fiscal do Poder Público, a fim de que este tenha os meios de prover as políticas públicas adequadamente, garantindo o cumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como já foi citado, o planejamento operacional da gestão dos entes administrativos é feito através da elaboração das leis orçamentárias, as quais devem ser cuidadosamente seguidas no curso do equivalente exercício financeiro, pois qualquer fuga das diretrizes preliminarmente impostas pode ser enquadrado na violação ao princípio da legalidade orçamentária. Caso não haja o devido cumprimento das leis orçamentárias, as consequências para o gestor executivo podem ser extremamente danosas, incluindo a possibilidade do enquadramento do responsável em crime de responsabilidade fiscal.

Visando evitar a chegada em tal realidade, bem como priorizando uma resolução consensual, é que se opta pelos TAGs. Isto, pois, com a realização do TAG, "implementa-se um acordo de vontades entre controlador e controlado, por meio do qual o último se compromete a cumprir a lei, a alcançar o objetivo da política pública; em troca, fica suspenso o andamento de processo que lhe poderia resultar em penalidade" (BARROSO FILHO, 2014, p. 391).

A implementação do Termo de Ajustamento de Gestão se coloca como importante instrumento para situar os Tribunais de Contas na mesma direção do Judiciário, ainda que tais tribunais não tenham naturezas jurisdicionais, por priorizar a consensualidade, incorporando novos ares no andamento processual administrativo de tais instituições. Esse instrumento legal proporciona também a aproximação da administração pública com os gestores executivos, trazendo, por parte desta, uma postura mais amigável ao priorizar o acordo com os seus jurisdicionados acerca de novas práticas de gestão, objetivando solucionar irregularidades constatadas por denúncias ou processos administrativos que seriam instaurados.

Os TAGs surgem quando é observado que o gestor responsável pela localidade está tendo dificuldades em cumprir o seu plano orçamentário. Para que resguardo do próprio gestor e para evitar, em primeiro momento, a proposição de uma ação processual, o MPC, por meio de seus procuradores, entra em contato com o município em dificuldade e propõe um novo plano orçamentário, visando não obstar o mau andamento da gestão até o final do exercício financeiro. A novidade é, portanto, a tentativa consensual de resolução do aparente conflito, bem como preservar os jurisdicionados dos prejuízos decorrentes de um processo administrativo, pois o TAG consubstancia um acordo de vontades entre controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas – condutas essas sujeitas a sanção –, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, e que o descumprimento resulta na aplicação de sanção. (BARROSO FILHO, 2014, p. 400).

Assim, importa ressaltar, o Termo de Ajustamento de Gestão não obsta a fiscalização, o processamento e o julgamento das contas, e até mesmo dos eventuais atos ou fatos que não tenham sido objetos de análise por parte deste; da mesma forma como não impede a determinação de sanções em caso de irregularidades não abrangidas pelo instrumento firmado.

5 CONCLUSÕES

A Administração Pública, para a consecução dos objetivos e dos fins estabelecidos na legislação, utiliza-se de uma série de mecanismos de controle para a transparência e efetividade de suas ações. Estruturado em várias vertentes, tal controle é necessário para a fiscalização de assuntos nevrálgicos para a atuação do Estado, como o orçamento, tendo em vista que extrapola o impacto somente econômico, mas também político e jurídico. Neste ínterim, ter um orçamento planejado e estruturado em forma de programação auxilia em conferir maior transparência e legitimidade para as ações dos entes públicos, conforme o princípio da programação orçamentária do Direito Financeiro.

O desenvolvimento de técnicas como o TAG permitem aos exercícios financeiros desenvolverem-se, em que pese haja uma inicial inconformidade com o planejamento orçamentário inicial, cuidadosamente em atenção à boa prática de gestão pública, instigando a valorização das ações administrativas corretivas próximas ao seus administrados, diminuindo os desperdícios ou desvios de recursos públicos, e barrando as irregularidades detectadas. Assim, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas passa a crescer na elaboração de ferramentas eficazes para medidas proativas de acompanhamento das gestões públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

BARROSO FILHO, Angérico Alves. Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da administração pública. Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, vol. 6, n. 11, p. 391-415, jul-dez. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tribuntário. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

ROSA JR., Luiz Emygdío F. da. Manual de direito financeiro e tributário. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SILVEIRA NETO, Otacílio dos Santos. O princípio constitucional da programação orçamentária e a correção financeira das falhas de mercado como instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico. In.: Fórum Administrativo. Belo Horizonte, Fórum, mai. 2014. n. 159.

A CONSULTA E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTRUMENTOS DO ATIVISMO DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PREVENTIVO

Gabriel Romualdo Santos
Bacharel em Direito pela UERN. Especialista em Prática Judicial pela UFRN. Assessor Jurídico do MPC/RN

Introdução

O desempenho de um papel mais ativo do Poder Judiciário na dinâmica institucional brasileira, com forte ressonância social, insiste em ser pauta recorrente dos últimos anos no cenário jurídico-político nacional. Assentado na concepção contemporânea de constitucionalismo, juízes e Tribunais não mais concebem a noção de democracia dissociada de controle, onde a atribuição de obstruir qualquer violação ou abuso de poder divide atenção com a responsabilidade de assegurar a concretização de direitos e garantias fundamentais do cidadão.

É sob essa conjuntura, aliada às características cada vez mais porosas e multifacetadas da sociedade moderna não compreendidas em sua totalidade pela política majoritária convencional praticada no seio dos Poderes Legislativo e Executivo, que o fenômeno do ativismo judicial surge protagonizando a tomada de decisões históricas que podem abalar até mesmo as estruturas mais enraizadas do modelo social em vigor.

Em que pese não integrarem o arranjo organizacional do Poder Judiciário, os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, também agem contornando a limitação do Poder Estatal e na consumação de direitos fundamentais, sempre atuando inseridos nas balizas normativas de suas competências.

O controle jurídico-administrativo da gestão pública, de lastro constitucional (artigo 70 e ss. da Constituição Federal de 1988) e estatura legal (artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, no caso do Rio Grande do Norte), não está imune a práticas ativistas, especialmente em um panorama de crise fiscal profunda e generalizada em que as clássicas ações governamentais parecem não surtir mais efeito. É em decorrência do vácuo de soluções exitosas dos atores políticos autênticos que se germina a atuação expansiva, não necessariamente ilegítima, dos Tribunais de Contas.

Assim, compreende-se a interferência mais ampla e veemente desses órgãos no campo administrativo como sendo a face mais genuína do ativismo de contas, que visa encontrar na alocação dos recursos financeiros de modo mais eficaz, econômico e razoável alternativa que atenda ao interesse público sem extrapolar as competências institucionais e adentrar no âmbito de discricionariedade do gestor que tem como amuleto o voto popular.

Dito isto, é possível observar que no terreno do controle externo preventivo da gestão pública, a consulta e o termo de ajustamento de gestão ecoam como instrumentos ativistas de caráter democrático e dialógico que melhor evidenciam a fluidez fronteiriça entre política e justiça administrativa na tutela de direitos sociais fundamentais, sendo eles produtos construtivistas de uma accountability de matriz coletiva, como se denotará adiante.

A Consulta

Conforme dispõe o inciso XIII do artigo 1º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, compete ao TCE/RN solucionar consulta a si apresentada por autoridade competente de órgão ou entidade jurisdicionada acerca da interpretação de lei ou regulamento em matéria abrangida pelo controle externo. Necessário acentuar que a decisão que responde ao questionamento formulado é dotada de caráter normativo, definindo-se como um prejulgamento da questão hipotética, não havendo nenhuma correspondência com o fato ou o caso concreto.

Trata-se, em verdade, de atribuição pedagógica de grande importância por agir preventivamente à instauração de processos de natureza sancionatória, tendo a oportunidade de orientar a conduta do agente público a fim de impedir a ocorrência de equívocos jurídico-administrativos no comando do órgão ou ente submetido à jurisdição da Corte de Contas potiguar (ou pelo menos alertar sobre).

Essa função consultiva exerce papel de destaque no controle externo por se antecipar a decisões corretivas/reparadoras que somente serão proferidas quando as falhas já se traduzirem em fatos consumados, acabando por minorar, dessa forma, as disfuncionalidades jurígenas, econômicas, contábeis, orçamentárias, patrimoniais e financeiras.

Nesse contexto, reconhecendo que o Tribunal de Contas detém alçada para interpretar em tese dispositivos legais ou regulamentares afetos à sua competência, insta ressaltar que o entendimento em abstrato fixado na resposta à inquirição pode, ainda que ocasionalmente, exasperar o conteúdo literal da disposição legal apreciada (alicerçado que seja em princípios jurídicos de baixa densidade normativa). É desse modo, imprimindo sentido a expressões vagas e indeterminadas, que o Órgão de Controle marca posição como legítimo componente do processo de criação do Direito, razão pela qual se identifica a consulta como expediente em potencial para a prática de ativismo de contas.

O protagonismo da marcha decisória pode ser, ainda, compartilhado com o consulente, na medida em que, conforme apregoa o inciso III do artigo 104 da LCE nº 464/2012, é facultado ao demandante interpor pedido de reconsideração quando, a seu juízo, a norma comparta múltiplas interpretações e os membros do Tribunal deixaram de adotar a que em maior grau se compatibiliza com o resguardo do interesse público. A difusão de teses e antíteses sem dúvida alguma contribui para o aperfeiçoamento da aplicabilidade do objeto perquirido, com preciso retorno social.

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG)

O artigo 122 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 prevê a lavratura de Termo de Ajustamento de Gestão entre o Ministério Público de Contas e os jurisdicionados para conformar atos e procedimentos aos padrões de regularidade sem, todavia, restringir a discricionariedade do gestor público, cabendo ao TCE/RN homologar ou não o pacto firmado.

Esse instituto trás consigo toda uma cultura de consensualidade na solução das controvérsias, rompendo com a paradigmática concepção dualista do controle externo: fiscalização-sanção. Aqui, desce do palco o modelo monopolista da jurisdição de contas, em sua perspectiva mais clássica, entrando em cena o controle mais sensível à realidade concreta dos Poderes, Órgãos e Entidades submetidos à atuação da Corte de Contas. Sensível, vale frisar, não significa dizer ser tolerante com práticas ilegais e/ou com a malversação do dinheiro público, ao revés, significa buscar, conjuntamente, a materialização de direitos fundamentais sociais de maneira mais célere e menos custosa com máxima transparência. Isso porque o instrumento oportuniza a correção consensual das incongruências dos atos de gestão por meio de métodos que transitam entre o formalismo moderado e a adoção mais profunda da principiologia administrativista.

Nesse ponto, afastando-se da aplicabilidade dos preceitos extraídos da literalidade não circunstancial da lei, deve-se ter sempre o interesse público como bússola, porém não mais sob a ótica da indisponibilidade maniqueísta do tudo ou nada e sim analisando o caso factual com as lentes de quem enxerga na autoridade governamental um parceiro dotado de conhecimento das particularidades situacionais. Nesta ocasião, as autoridades andam lado a lado apenas com um único objetivo: a recondução da gestão pública aos parâmetros normativos, tomando o dialogismo como pedra angular da solução pacífica dos conflitos, em consonância com o estabelecido na Carta Magna.

Posto isso, insta ressaltar que, assim como salientado no mecanismo da consulta, o TAG engloba uma robusta carga de ação preventiva em sua gênese, tendo em vista que cumpre agenda voltada ao refinamento da política pública em decorrência de estar o ajuste pautado na obtenção e demonstração dos resultados alcançados, de modo que os aspectos fiscalizatórios do TCE/RN se resumem tão somente ao exame do efetivo cumprimento das condições acordadas pelas partes. Por ser assim, ao mesmo tempo em que fortalece a saúde fiscal do compromissário, viabiliza a edificação de um perfil sustentável das contas públicas, minorando a probabilidade de reprovação da matéria pela Corte no empreendimento do seu poder punitivo.

Nesse cenário, como avalia atos de gestão segundo o parâmetro jurígeno vigente sem olvidar dos fatos conjunturais atrelados ao contexto econômico-social que o cerca, o Órgão de Controle também acaba exercendo ativismo jurídico-administrativo no âmbito do TAG, sendo possível verter, inclusive, entendimentos – quando da apreciação de casos concretos – que não necessariamente estejam abarcados na expressão literal do dispositivo normativo aplicável à espécie. A propósito, juízos de conveniência e oportunidade, manejo de princípios de larga amplitude semântica não integrados por outras fontes, exposição de justificativas de ordem prática e argumentos extrajurídicos que, a priori, não poderiam ser depreendidos da normatividade interpretada, acabam compondo os elementos desse construtivismo, encontrando amparo no núcleo central da justiça administrativa coletivamente negociada.

Ativismo autolimitado: artífice para conservação da legitimidade democrática

Os membros de Tribunais de Contas (conselheiros e ministros – juízes de contas por excelência), muito embora não tenham sido recrutados para o exercício da sua competência institucional pela via eleitoral, que consiste, sublinhe-se, em fundamento de legitimidade majoritária, também desempenham, mutatis mutandis, o poder político ou, melhor dizendo, a parcela dele distribuída a si pela Constituição da República. É na Carta Constitucional que repousa a legitimidade para examinar a legalidade dos atos da Administração Pública, ainda que praticados por autoridades que sejam detentores de mandatos eletivos.

Ainda assim, os questionamentos acerca da crescente intervenção dos Tribunais de Contas na praxe administrativa do Poder Público, em que pese não neutralizarem a importância dessa atuação mais acentuada, merecem cuidadosa reflexão. Sentar-se na cadeira do gestor, investindo-se na qualidade de governante, é prerrogativa do indivíduo que se submeteu ao julgamento das urnas, sendo o voto popular combustível para o implemento das propostas apresentadas no curso do processo eleitoral.

A atividade proativa dos Órgãos de Controle deve buscar na autocontenção espontânea as balizas normativas substanciais do seu papel institucional para que possa preservar a legitimidade democrática na consumação do seu mister, sabendo quando e como pautar a sua interveniência perante o planejamento e a execução dos atos pertinentes ao regime jurídico administrativo.

Nesse sentido, não confundir as funções estatais atribuídas constitucionalmente a cada um dos Poderes e Órgãos autônomos, que andam, por sua vez, harmonicamente separados, se perfaz como regra de ouro para a racionalização do autolimite pelas Cortes de Contas. O poder-dever de instrumentalizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos jurisdicionados com o fito de prevenir a ocorrência de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos não deve violar o espaço de competência dos administradores sob pena de desnaturar as ações de controle.

Considerações Finais

Diante do exposto, o arremate deste breve artigo se centra na ideia de que, diferentemente de tempos pretéritos, em que a concepção minimalista de controle das finanças estatais tinha prevalência, os Tribunais de Contas inegavelmente exercem, no desempenho de suas competências constitucionais e legais, postura ativista, maximizando a investida fiscalizatória (dotada, inclusive, do poder geral de cautela, exaustivamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal) com o objetivo de se empenhar no atendimento dos comandos preconizados pela Constituição brasileira.

O controle externo preventivo dos atos do Poder Público, ora espelhado pelos institutos da Consulta e do TAG acima referidos, não pode consistir, prima facie, um fim em si mesmo dentro do contorno da gestão administrativa, pois em um panorama social cada vez mais plural, a expansividade interpretativa (até mesmo em face da Carta Política, vide Enunciado de Súmula nº 347 do STF) contribui para concretizar direitos sociais fundamentais mediante o emprego regular, econômico e eficaz de recursos públicos. Aliás, o modelo de controle externo aduzido pela Lei Básica atrela a essas Cortes propósitos que exasperam a legalidade estrita na medida em que são aparelhados tecnicamente para o exame das contas públicas tendo como mote os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

Nesse prisma, entende-se como legítima a produção interpretativa de leis e atos normativos levados a efeito pelo titular da Administração Pública, devendo-se aquilatar, permanentemente, a efetividade do ativismo na seara social em conjunto com o seu aspecto qualitativo cabendo, em todo caso, um alerta: a proatividade nunca poderá ter como efeito opor controlador e controlado. Para que se alcance a missão finalística constitucionalmente prevista, o binômio ativismo-autocontenção é pedra de toque para a estabilidade dessa relação institucional.

Equilibrar a ideia de democracia enquanto soberania popular e desejo da maioria com a noção contemporânea de Estado Constitucional de Direito entendido como limitação de poder e tutela de direitos fundamentais é desafio diário, não apenas dos Tribunais de Contas, mas de todos os órgãos de controle que se estruturam por vias não elegíveis.

Saber calibrar a dosagem do ativismo de contas empregada é uma fórmula que demanda tempo, especialmente por ser um fenômeno moderno ainda em experimentação na realidade fática, passível, portanto, de erros de percurso. O porto seguro incontroverso é o seu perfil coringa, devendo o juiz de contas agir técnica e imparcialmente, desprovido de aspiração política própria, estando tão somente municiado com a vontade da Constituição.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Sérgio Maia. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União – Estudo de casos. In: Revista de Informação Legislativa, RIL Brasília, a. 53, n. 209, jan./mar. 2016. p. 303-328. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/520010/001063276.pdf?sequence=1 >. Acesso em: 21 ago. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: Revista [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2012, p.23-32. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012. Natal, RN. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/as/download/Legislacao/Lei_Complementar_n%C2%BA_4642012__Lei_Org%C3%A2nica_do_TCERN_(Alterada_pela_LCE_n%C2%BA_5312015).pdf>. Acesso em: 26 ago. 2019.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. O termo de ajustamento de gestão como forma de tutela de direitos sociais: o caso do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. 2018. 243 f.: Il. Tese (Doutorado em Direito Público). Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/27803/1/PATR%C3%8DCIA%20VER%C3%94NICA%20NUNES%20CARVALHO%20SOBRAL%20DE%20SOUZA.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

GESTÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS: UM ESTUDO DE CASO EM PROJETO FINANCIADO COM RECURSOS DO BANCO MUNDIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Márcio Roberto Loiola Machado
Pós-Graduação em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal. Auditor de Controle Externo do TCE/RN Coordenador da COOPCEX

Eduardo Pereira Lima
Pós-graduação em Contabilidade Pública e Lei de Responsabilidade Fiscal e Computação Forense. Auditor de Controle Externo do TCE/RN

RESUMO

O modelo de controle interno concebido no normativo constitucional prevê duas atividades principais: unidade de controle interno (função avaliativa) e o sistema de controle interno (função gerencial de responsabilidade da administração). Nesse contexto é de responsabilidade dos gestores dos diversos órgãos e entidades da administração pública a implementação do sistema de avaliação e gestão de riscos, como o aqui apresentado e analisado. A grande contribuição do sistema de avaliação e gestão de riscos ora examinado para a gestão e para auditoria pode ser percebida sob três dimensões: a) possibilita avaliar os riscos gerais das unidades jurisdicionados e escaloná-los, de modo que se possa definir com maior critério as unidades que serão fiscalizadas; permite ao auditor externo subsidiar o planejamento dos procedimentos de auditoria; e contribui para a melhoria da governança, da gestão de riscos e do sistema de controle interno, ao permitir que o auditor interno ou externo possa avaliar o funcionamento e eficácia dos controles internos. Esses três níveis de atribuições podem ser objeto de aplicação, embora o foco dos resultados analisados neste trabalho recaia na gestão de riscos no nível do sistema de controle interno.

Palavras-chave: Processos, Riscos e Controles internos.

1. Escopo e Metodologia para Avaliação dos Controles Internos

Para a análise de risco no período auditado a equipe de auditoria utilizou o software AGATHA[1]. Trata-se de um software público, desenvolvido com tecnologias abertas (linguagem de programação Java, banco de dados PostgreSQL e framework Angular) e disponibilizado livremente no Portal do Software Público Brasileiro. O sistema foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para auxiliar o processo de gestão de riscos e controle, objetivando possibilitar a obtenção de informações úteis à tomada de decisão para a consecução dos objetivos institucionais e para o gerenciamento e a manutenção dos riscos dentro dos padrões definidos pelas instâncias supervisoras.

O AGATHA foi concebido com base nas melhores práticas em gestão de riscos oriundas de frameworks como COSO II, ISO 31000 e Orange Book. Sua implantação se iniciou com a instalação do AGATHA em máquina virtual pertencente à infra-estrutura tecnológica do TCE/RN. Foi reservado um endereço público para o sistema, visto que este roda em navegadores web: http://agatha.tce.rn.gov.br. Houve então adaptação para os requisitos da presente auditoria.

1 https://softwarepublico.gov.br/social/agatha

A equipe de auditoria desenvolveu um processo de capacitação para o Projeto Governo Cidadão. Um workshop de apresentação e tutoria no software AGATHA foi realizado no mês de março de 2019 para os integrantes do controle interno do projeto. Neste foram apresentadas as funcionalidades e os conceitos presentes no sistema. Os elementos da arquitetura do AGATHA foram contextualizados com as práticas vigentes do setor e a motivação para o seu uso alinhada aos requisitos legais de funcionamento do órgão de controle interno.

A figura abaixo ilustra brevemente o ciclo de gestão de risco no AGATHA. Inicia-se pela avaliação do ambiente no qual se insere o controle interno, passando então para a identificação dos eventos de riscos aos quais a organização está exposta. Prossegue-se para a avaliação dos riscos. Nesta fase são calculados os níveis de risco inerente, definidos os controles para gerenciá-los e, por fim, verificados os níveis de risco residual. Na próxima fase a equipe de gestão de risco define as respostas aos riscos observados. Na fase final – Informação, Comunicação e Monitoramento – são agrupadas as informadas coletadas durante o processo e gerados relatórios acerca dos processos monitorados.

O arcabouço metodológico do sistema ultrapassa os elementos aludidos no parágrafo acima, possibilitando uma gestão ainda mais refinada dos riscos da instituição usuária.

Figura 1–Estrutura conceitual

Fonte: Ministério do Planejamento.

Observa-se que a migração para o AGATHA implica em um rompimento com a metodologia aplicada nos anos anteriores. Abandonou-se o envio de questionário eletrônico com organização posterior dos dados em planilhas para análise. Há agora um sistema web acessível permanentemente para o controle interno do projeto auditado, onde os responsáveis pela gestão dos riscos podem gerenciá-los de modo contínuo e estas informações são disponíveis em tempo real à equipe de auditoria. Ademais, o uso de um sistema dedicado permite a coleta de informações mais ricas e, por conseguinte, uma análise mais detalhada, conforme se vê nas seções a seguir.

2. Análise dos dados obtidos

A análise de risco coordenada pelo Núcleo de Monitoramento e Gerenciamento da Unidade Gestora do Projeto Governo Cidadão contou com a colaboração de todos os setores do projeto e abrangeu quinze macroprocessos, dezenove processos e quarenta e oito eventos de riscos.

Aos eventos de risco foram atribuídos níveis de risco inerente e residual, assim como os seus respectivos controles de risco. O cálculo dos riscos é composto por duas variáveis: o peso do risco – ou impacto – e a sua freqüência – ou probabilidade. Ambas recebem valores de um (risco baixo) a cinco (risco crítico). O produto dessas duas variáveis constitui o nível de risco para o evento, que varia entre um e vinte e cinco.

Nível de risco = Peso do risco X Frequência do risco

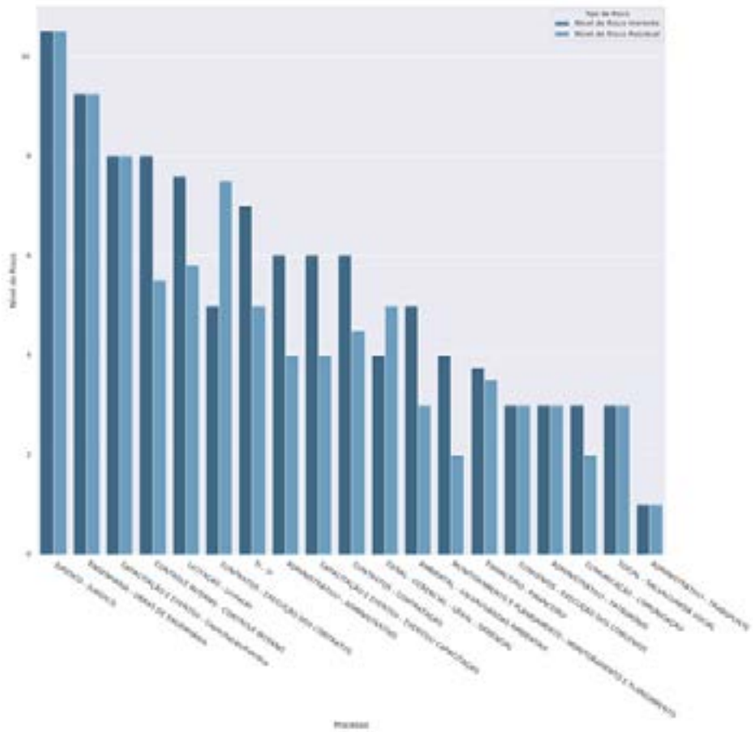
A tabela abaixo demonstra os níveis de riscos e respectivos pontos de corte:

Tabela 1–Níveis de risco

Níveis	Pontuação
Risco critico	>=15<=25
Risco alto	>=8<=12
Risco moderado	>=4<=6
Risco pequeno	>=1<=3

Os riscos por evento podem ser agrupados por processo, e seus valores expressos pela média dos níveis de risco dos eventos de risco que lhes são subjacentes. A figura a seguir mostra a distribuição desses riscos médios por processo. No eixo das abscissas se lê o processo precedido de seu macroprocesso respectivo, ambos separados por um hífen.

Figura 2–Nível de risco por processos



Percebe-se que os processos "Jurídico" e "Obras de Engenharia" apresentam os maiores níveis de risco, 10,5 e 9,25 respectivamente. Por outro lado, o risco na área de transporte é um ínfimo 1,0. A discrepância entre os valores serve para indicar os itens mais suscetíveis a irregularidades.

De modo análogo, os riscos residuais e inerentes podem ser computados por macroprocessos pelo agrupamento das médias de seus respectivos processos e eventos de risco, conforme tabela e figura a seguir:

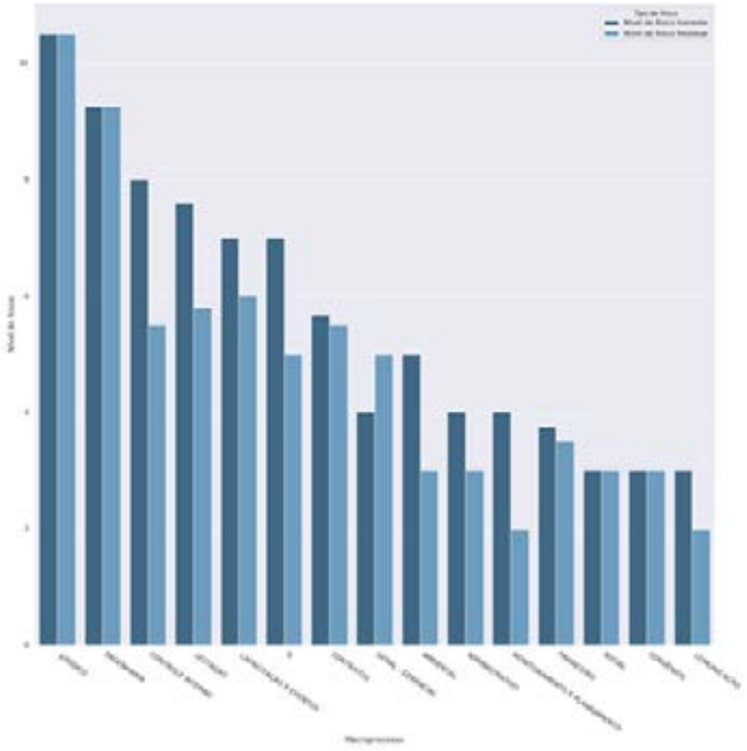
Tabela 2 - Eventos de risco computados por macroprocessos

Macroprocessos	Risco Inerente	Risco Residual
ADMINISTRATIVO	4,00	3,00
AMBIENTAL	5,00	3,00
CAPACITAÇÃO E EVENTOS	7,00	6,00
COMUNICAÇÃO	3,00	2,00
CONTRATOS	5,67	5,50
CONTROLE INTERNO	8,00	5,50
CONVÊNIOS	3,00	3,00
ENGENHARIA	9,25	9,25
FINANCEIRO	3,75	3,50
GERAL - GERENCIAL	4,00	5,00
JURÍDICO	10,50	10,50
LICITAÇÃO	7,60	5,80
MONITORAMENTO E PLANEJAMENTO	4,00	2,00
SOCIAL	3,00	3,00
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	7,00	5,00

Fonte: Desenvolvido pelos autores.

A média geral para cada nível é de 5,71 para o Risco Inerente e 4,86 para o Risco Residual, representando um nível de risco moderado. A figura a seguir ilustra a associação entre os riscos inerentes e residuais de cada macroprocesso analisado:

Figura 3–Associação entre riscos inerentes e residuais

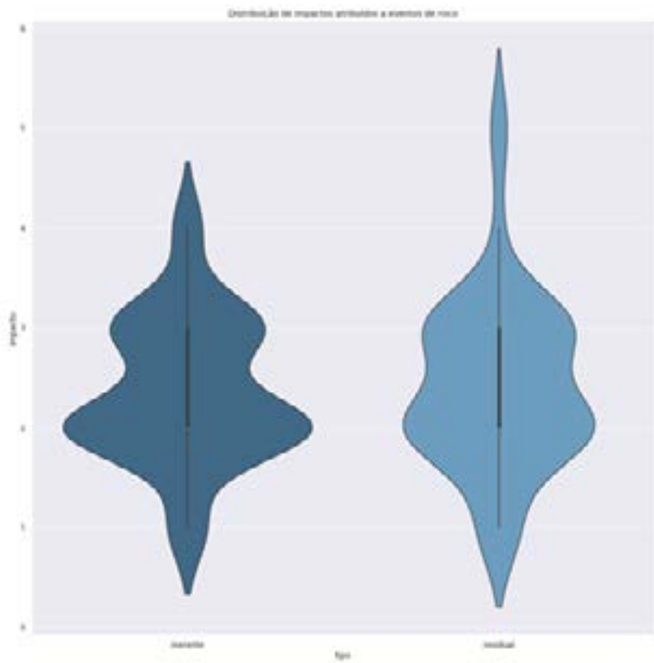


Como percebido no gráfico anterior, os macroprocessos "Jurídico" e "Engenharia" são aqueles em pior situação. Ambos apresentam os maiores riscos inerentes e seus controles aparentemente não exercem qualquer efeito atenuador, visto que seus riscos residuais permanecem no mesmo nível anterior. Há uma inconsistência no macroprocesso "GERAL - GERENCIAL", onde se observa um risco residual maior que o inerente. A equipe do controle interno indicou uma freqüência maior para os riscos residuais desse macroprocesso, em um possível erro de análise ou digitação.

Verifica-se melhoria expressiva em algumas áreas do projeto. O macroprocesso "Monitoramento e Planejamento" tem nível de risco inerente de quatro pontos, que caem para dois após a implantação dos controles, redução de 50% de risco; e o macroprocesso "Ambiental" sai de um risco inerente de cinco para um risco residual de três, melhorando 40% seu risco final.

Outro modo de se analisar os resultados obtidos é por meio da distribuição dos impactos, probabilidades e níveis de risco. Os gráficos boxplot abaixo ilustram a distribuição desses valores.

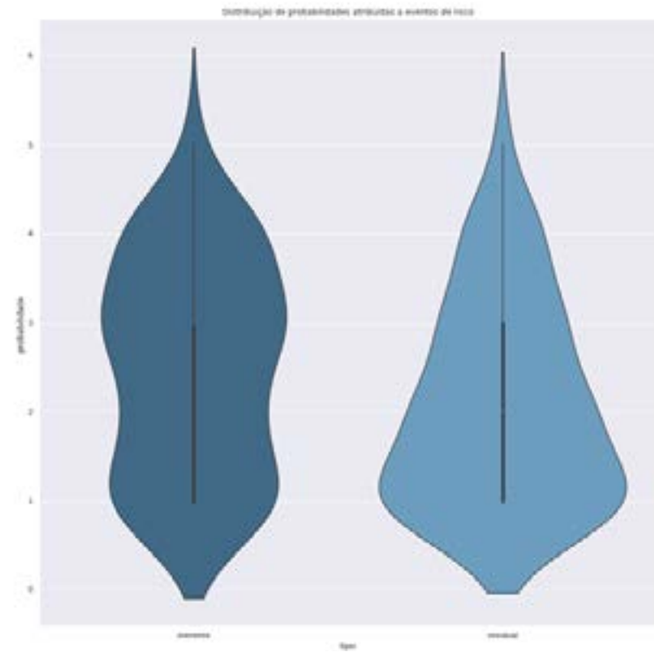
Figura 4–Distribuição de impactos para os níveis de risco inerente e residual



Quanto ao impacto vê-se que a distribuição entre os níveis de risco inerente e residual difere consideravelmente na quantidade de riscos com valor dois e três (havendo mais destes dentre os riscos inerentes). Percebe-se também um valor outlier muito acima da média apurada entre os riscos residuais.

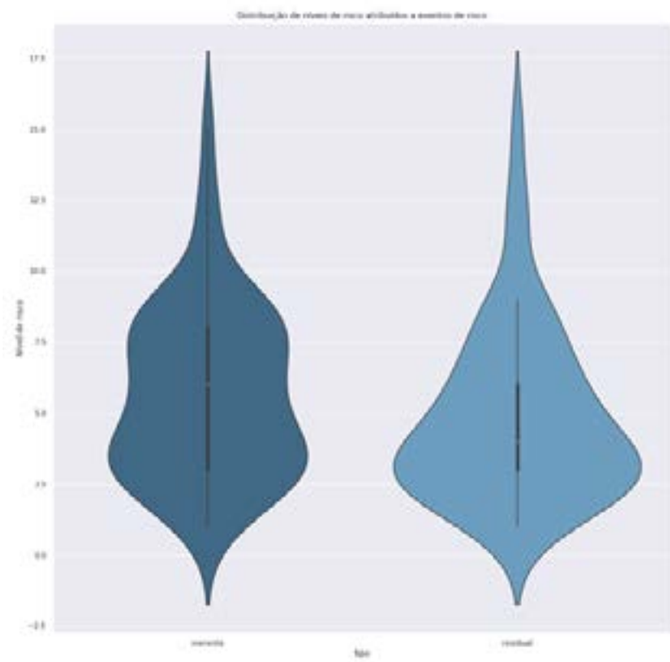
Em relação às probabilidades vê-se que os controles impostos as reduzem para níveis próximos do valor um, enquanto que seus valores inerentes se espalham de modo quase uniforme entre valores de um a quarto.

Figura 5 - Distribuição de probabilidades para os níveis de risco inerente e residual



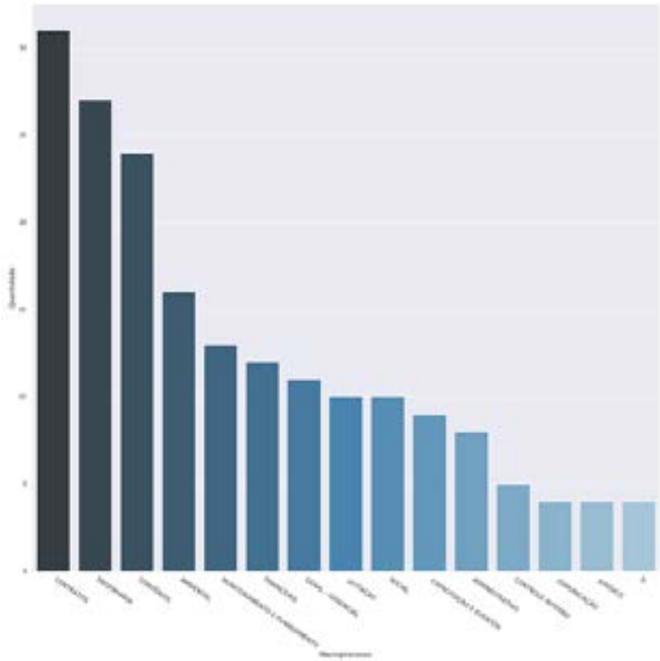
Chega-se então ao nível de risco total. O gráfico violino para os níveis inerente e residual mostra uma redução expressiva destes valores. Enquanto a maioria dos valores estão no intervalo de 2,5 a 7,5 na distribuição de riscos inerentes, tem-se uma concentração de valores apenas no nível 2,5 na distribuição de riscos residuais.

Figura 6–Níveis de risco total



A equipe de auditoria analisou também a gestão de controles de risco realizada pelo Projeto. Foram cadastrados 188 controles divididos como segue. O quantitativo de controles de risco agregado por macroprocesso é ilustrado na figura que segue:

Figura 7–Controles por macroprocesso



Vê-se que o macroprocesso "Contratos", com 31 controles de risco, é o que mais concentra elementos desta natureza. É interessante perceber que tal número não se traduz em uma redução de risco residual expressiva como se observa em outras áreas, e.g. macroprocesso "Monitoramento e Planejamento".

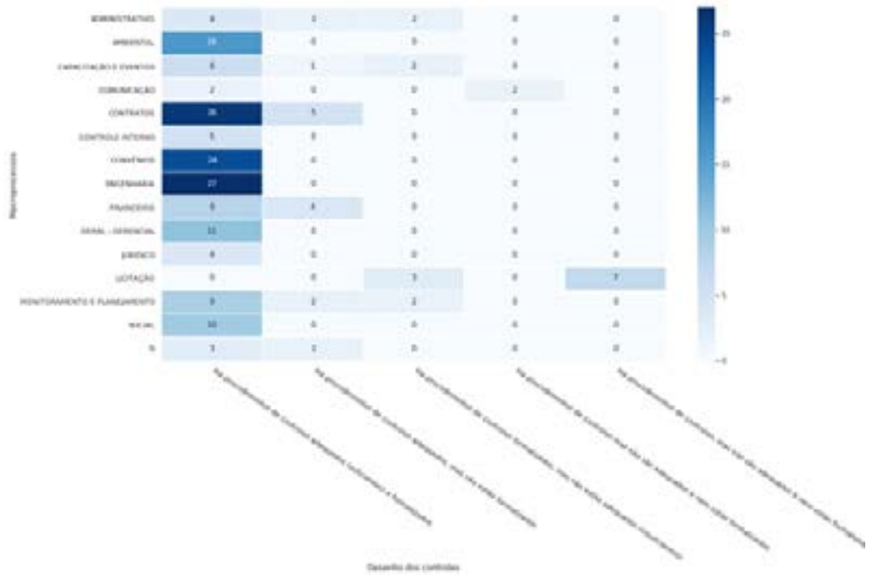
A análise qualitativa desses controles é realizada por meio da classificação do desenho e da operação de cada um destes.

O desenho do controle exprime seu projeto, indicando sua suficiência e adequabilidade para o tratamento do risco a ser gerenciado. As seguintes categorias de desenho de controle foram definidas com base na doutrina que fundamenta as melhores práticas em gestão de risco:

- Não há procedimentos de controle;
- Há procedimentos de controles, mas não são adequados e nem estão formalizados;
- Há procedimentos de controles formalizados, mas não estão adequados (insuficientes);
- Há procedimentos de controles adequados, mas não estão formalizados;
- Há procedimentos de controles adequados (suficientes) e formalizados.

A maturidade dos desenhos projetados para os controles é visualizada no mapa de calor abaixo. Vemos que há uma concentração de controles adequados e formalizados e nenhum procedimento desprovido de controle, demonstrando um alto nível de qualidade no planejamento dos controles de risco.

Figura 8–Maturidade do desenho do controle

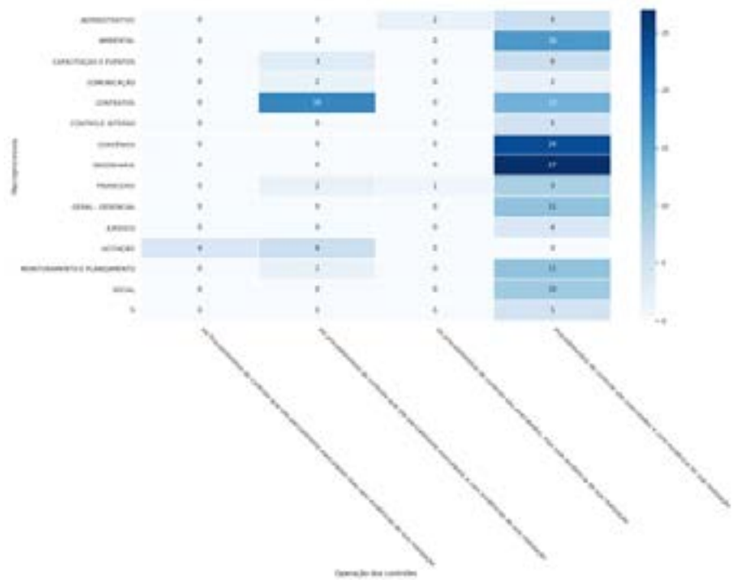


A operação dos controles diz respeito a efetiva realização dos procedimentos planejados na fase de desenho de controle. A classificação aqui utilizada também segue os preceitos teóricos prevalentes:

- Não há procedimentos de controle;
- Há procedimentos de controles, mas não são executados;
- Os procedimentos de controle estão sendo parcialmente executados;
- Os procedimentos de controle são executados, mas sem evidência de sua realização;
- Procedimentos de controle são executados e com evidência de sua realização.

O mapa de calor abaixo relaciona os dados de operação de controle observados. Semelhante ao desenho dos controles, aqui também se observa uma concentração de controles posicionados no melhor cenário: Procedimentos de controle são executados e com evidência de sua realização. Há 149 controles nessa situação.

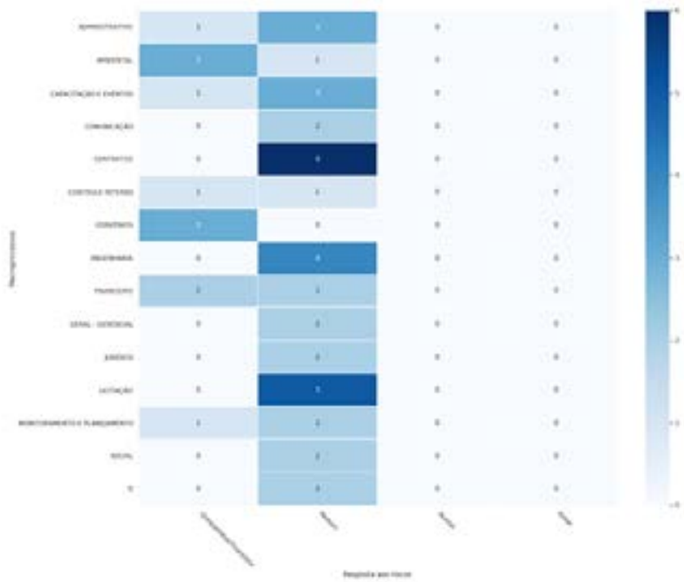
Figura 9–Operacionalização do controle



Após o risco o tratamento do risco por meio de controles e da aferição do seu nível residual se define a resposta a ser dada para cada risco. Em função do risco residual e da estratégia de gestão de riscos da unidade se decide entre Evitar (suspensãodas atividades), Reduzir (adoção de medidas para minimizar o impacto ou a probabilidade do risco), Compartilhar (transferência de risco a fim de reduzir sua probabilidade ou impacto) e Aceitar (não adoção de medida mitigadora alguma).

No mapa de calor que segue estão as respostas ao risco dadas aos eventos cadastrados no Agatha, agrupados por macroprocesso. Vê-se que não há riscos cuja resposta seja "Aceitar" ou "Evitar". Em todos os casos são tomadas medidas atenuadoras dos danos potenciais dos eventos de risco ou estes são transferidos a instâncias que podem fazê-lo.

Figura 10 - Respostas ao riscos



3. Conclusão

O Projeto apresenta uma média de 5,71 para o Risco Inerente e 4,86 para o risco de distorção relevante. Esses valores posicionam o Projeto em um nível de risco moderado frente aos objetivos pretendidos e os resultados esperados.

As avaliações executadas não se prestam a análise da eficácia dos controles internos. Todavia, os resultados apresentados são de fundamental importância para os auditores no planejamento da auditoria, na definição do risco de detecção e na definição da amostra probabilística que será auditada, sem olvidar dos impactos positivos na melhoria da governança do Projeto.

Desse modo, a grande contribuição do sistema de avaliação e gestão de riscos ora examinado para o Projeto e para a auditoria pode ser percebida em três dimensões:

a) possibilita avaliar os riscos gerais das unidades jurisdicionados e escaloná-los, de modo que se possa definir com maior critério as unidades que serão objeto de fiscalização;

b) permite ao auditor externo subsidiar o planejamento dos procedimentos de auditoria, em virtude dos níveis de riscos de distorção relevante e risco detecção apresentados; e

c) contribui para a melhoria da governança, da gestão de riscos e do sistema de controle interno do Projeto, ao possibilitar que o auditor interno/externo avalie o funcionamento e eficácia dos controles internos.

4. Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). ABNT NBR 31000: 2009: gestão de riscos: princípios e diretrizes. 1. ed. São Paulo, 2009. _____.

ABNT NBR ISO GUIA 73: gestão de riscos: vocabulário. 1. ed. São Paulo, 2009.

BOYNTON, William; JOHNSON, Raymond; KELL, Walter. Auditoria. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Federal de Controle Interno.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 1074/2009, Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Diário Oficial da União, Brasília, 22 maio 2009a. Disponível em:<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario?cmbTipoPesquisa=ACOR>. Acesso em: 16 ago 2019.

_____. _____. Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

COMMITTE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO), (Org.). InternalControl: integrated framework. United States of America: COSO, 1992. (ExecutiveSummary). Disponível em<www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. PriceWatherhouseCoopers, COSO, Audibra, Nov. 2006. (Sumário Executivo. Estrutura) Disponível em: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with--Strategy- and-Performance-Executive-Summary.pdf. > Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada: técnicas de aplicação. PriceWatherhouseCoopers. COSO: Audibra, nov. 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC).Resolução CFC Nº. 1.210/2009. Aprova a NBC PA 265 – Comunicação de deficiências de Controle Interno. Disponível em: < http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1210.doc>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE - NBC TA Nº 315 (R1), DE 19 DE AGOSTO DE 2016– Identificação e avaliação dos riscos de distorção relevante por meio do entendimento da entidade e do seu ambiente. Disponível em: <http://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/02/NBC_TA_110716.pdf>. Acesso em:16 ago. 2019.

_____. Resolução CFC Nº. 1.214/2009. Aprova a NBC TA 330 (R1) – Resposta do auditor aos riscos avaliados. Disponível em: < http://www. <http://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/02/NBC_TA_110716.pdf>. Acesso em:16 ago. 2019.

ESTADOS UNIDOS. GovernmentAccountability Office (GAO). GAO-01-1008G: ferramenta de gestão e avaliação de controle interno. Washington, D.C: GovernmentAccountability Office, 2001.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Normas internacionais de auditoria das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI). Disponível em:<http:// www. issai.org/composite-347.htm>. Acesso em:16 ago. 2019.

_____. GOV 9100 Guidelines for InternalControls Standards for thePublic Sector. 2004. Disponível em: <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>. Acesso em:19ago. 2019.

_____. GOV 9130 Guidelines for InternalControls Standards for thePublic Sector: furtherinformationonentityrisk management. PSC SubcommitteeonInternalControl Standards. 2007. Disponível em: < http://psc.rigsrevisionen.dk/composite-218.htm>. Acesso em:19ago. 2019.

ANÁLISE PREVIDENCIÁRIA ESTADUAL: FATORES QUE OCASIONARAM O DÉFICIT

Mateus de Souza Jales
Graduando em Direito pela UERN

Resumo

O presente trabalho analisa o sistema de previdência dos servidores estaduais do Rio Grande do Norte nos últimos 5 anos. O Regime Próprio de Previdência Social engloba todos os filiados que ocupam cargo efetivo nos entes governamentais. No caso do Rio Grande do Norte, o órgão responsável, nos últimos anos, apresentou uma dificuldade significativa para manter sua situação financeira sustentável. Foram utilizados o método hipotético-dedutivo e a análise e pesquisa por meio de documentos, relatórios financeiros, relatórios administrativos e jurisprudência do Tribunal de Contas do estado. Concluindo-se que a gestão administrativa dos órgãos responsáveis produziu, diretamente, distorções e que, também, infringiram diversas normas relativas a boa gestão, ocasionando, desse modo, um déficit de tamanha magnitude que compromete o sistema, tornando-o insustentável.

Palavras-chave: Previdência. Servidores Públicos. Orçamento.

1. INTRODUÇÃO

O Regime Próprio de Previdência Social do Rio Grande do Norte é de responsabilidade do Instituto Previdenciário dos Servidores do Rio Grande do Norte (IPERN) e tal é encarregado por gerir um dos direitos fundamentais do cidadão. Na atual problemática de crise fiscal e administrativa, o fato de que os inativos e pensionistas correm o risco de ter esse direito suprimido, devido à má administração se mostrará bastante palpável. Portanto, há a necessidade de analisar o quadro financeiro atual, com a perspectiva de abordar a sustentabilidade e, também, a capacidade para honrar com seus compromissos, ou seja, benefícios na qualidade de pensão e aposentadorias.

É indispensável, também, que abordemos, sob a perspectiva de unidade gestora, os fatos e decisões administrativos que podem ter influenciado na construção do problema com o qual estamos lidando. Tornou-se, assim, necessário que a pesquisa, simultaneamente a unidade gestora, buscasse possíveis fatores no âmbito da gestão do executivo estadual que, de mesmo modo, incidiram diretamente na sustentabilidade atual do regime. Sendo necessária a investigação de que, se há um distúrbio no funcionamento regular dessas atividades, os entes citados acima possuem responsabilidade direta, seja por tomar as decisões desacertadas ou, possivelmente, por negligenciar as medidas que seriam consideradas como corretas.

Logo, o estudo utilizou-se do método hipotético-dedutivo para chegarmos ao objeto de estudo, pois a partir da crise financeira, evidenciada no atraso de pagamentos dos servidores estaduais, podemos supor que havia, de mesmo modo, um distúrbio na área de previdência social. A mesma inclui-se nas chamadas despesas com pessoal, ou seja, o gasto total do estado com servidores ativos, e inativos na qualidade de aposentados e pensionistas. Foi utilizado, então, a pesquisa Bibliográfica e Documental.

Além de que tal problemática pode comprometer, também, a integridade financeira do Tesouro Estadual. Devemos ponderar que há, da mesma forma, a responsabilidade em resguardar as futuras gerações. O artigo abordará, em um primeiro momento, os entes responsáveis por resguardar o bom funcionamento do órgão de previdência e, logo após, analisa a magnitude deficitária, ressaltando a distorção orçamentária.

2. A RESPONSABILIDADE DA UNIDADE GESTORA E DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Após o advento da reforma da previdência de 1998, os Regimes Próprios de Previdência Social foram submetidos a novos ordenamentos que possuíam, a partir desse momento, novas regras para a sua administração, regras essas que visavam, principalmente, a manutenção da viabilidade financeira a médio e longo prazo. Portanto, desde já, de acordo com Calazans (2013) a administração de um RPPS envolve diversas atividades, quais sejam: arrecadação, gestão de recursos e manutenção de, no mínimo aposentadorias e pensões. Ficando claro que há um ente responsável diretamente desses encargos, como também há, por parte do executivo estadual, a necessidade de observância legislativa e responsável sobre a matéria citada.

O Instituto de Previdência do Rio Grande do Norte administra os benefícios, mas é em conjunto com uma boa gestão do executivo que o equilíbrio financeiro é mantido, pois, caso o governo adote medidas de gastos descontrolados com a folha de pessoal, é possível que, futuramente, essas medidas vão incidir diretamente nesse equilíbrio fiscal.

No âmbito da gestão executiva, a lei complementar Nº 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, atua como uma norma que tenciona os estados a manterem-se dentro de uma estabilidade orçamentária. A Lei, no seu inciso primeiro, intenta que se previnam riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites. O estado não pode, então, construir um gasto sem medidas em sua folha de pagamento, porém, o que vemos na prática é uma desconformidade com a lei e, consequentemente, com a estabilidade do seu regime próprio. Segundo dados do Tesouro Nacional, o estado (RN) já extrapolou esse limite e, em 2018, comprometia 72,07% de sua arrecadação com folha de pagamento, ficando claro a inobservância da lei citada acima, a qual estabelece um limite de 60%.

Desse modo, contemplamos que há o descumprimento, por parte do Poder Executivo, da LRF no art.19 e do art.20 inciso II, alínea c. Configurando-se como uma negligência da situação financeira do estado, ou seja, além de possíveis implicações legais, esse fato representa a falta de capacidade para o estado, hodierna e futuramente, investir em outras áreas. Devemos, à vista disso, levar em consideração os atos e fatos pontuais que põem, dessa forma, a credibilidade do ente responsável em um risco bastante considerável.

3. CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA ADMINISTRAÇÃO NO RPPS

O regime previdenciário dos servidores públicos do estado do Rio Grande do Norte, segundo o Boletim de Informações da Administração, apresenta um desequilíbrio bastante considerável entre o quantitativo dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Entre janeiro de 2014 e janeiro de 2019, o número de servidores ativos caiu 21,4%, enquanto que o número de inativos aumentou 47,3%, o que levou à proporção, em janeiro de 2019, entre ativos e inativos, se colocar em 0,97 para 1. Portanto, é evidente que tal regime, na dada situação, não é sustentável. Demonstrando, também, que o desequilíbrio atual vem sendo construído por no mínimo um período de 5 anos.

Será indispensável, antes de tudo, esclarecer que, o regime próprio é financiado por servidores e estado, com a contribuição obrigatória dos dois respectivamente, e, no caso de um déficit, é o Tesouro Estadual que cobre a diferença. Temos, aqui, uma situação na qual em todas as vertentes o gasto compromete o poder de investimento do estado em setores essenciais. Pois, atualmente, a alíquota para o servidor é de 11% e consequentemente de 22% para o estado, na medida em a contribuição patronal é o dobro da paga pelo servidor e, como sabemos, o poder financeiro do estado é obtido através da taxação da sociedade.

Logo, se o estado quer balancear o quantitativo de funcionários citado acima, só o poderá fazer por meio da contratação, que irá gerar gastos, e se quer diminuir os gastos com pessoal, pode fazê-lo demitindo funcionários, mas isso irá piorar o quantitativo já citado. A situação, desse modo, evidencia-se como um considerável problema que pode diretamente, ocasionar demissões, aumentar a dívida do estado e impossibilitar o Instituto de Previdência do estado de cumprir com suas obrigações e, além disso, ainda comprometer os investimentos em infraestrutura, saúde e educação.

É notável, todavia, que o crescimento das despesas com pessoal não é um fenômeno restrito ao nosso estado, mas sim uma tendência generalizada em outros entes federativos, que, nos últimos anos, viram a deterioração das contas públicas. Conquanto a análise aqui se dá no âmbito Potiguar e percebe-se que há um crescimento das despesas, no qual, de maneira mais intensa, encontra-se a de servidores inativos, que demonstra mais uma vez que, são essas situações na

qual o executivo não teve observância do problema, expertise ou, talvez, vontade política para tratar premeditadamente.

Partindo, portanto, para a análise da jurisprudência do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN), notamos que, no processo Nº9106/2017-TC, a conselheira Maria Adélia Sales, relata diversas incongruências. Em um primeiro momento é dito que Sales (2017) a cada exercício aumenta a participação da despesa de pessoal na composição do total da despesa corrente e que essa despesa é responsável pelo maior dispêndio de recursos. O Tribunal, na condição de entidade administrativa que julga as contas do agente público, sinaliza que há, evidentemente, uma hipertrofia dos gastos nessa área e, também, que o governo estadual estava ciente de tais.

Portanto, a unidade gestora e o poder executivo demonstraram incapacidade efetiva para gerir de maneira adequada toda a demanda obrigatória, ou seja, não apresentou a expertise necessária para gerir o sistema. Além disso, em diversas situações, descumpriu prazos obrigatórios e não divulgou corretamente os relatórios que indicavam a situação do instituto. Ressaltando-se, por último, que no mesmo processo citado anteriormente, foi observado que, no dado momento, houve a ausência da unidade gestora em suas atividades obrigatórias por lei, pois:

Na função Previdência Social, foi constatado que o IPERN não realizou a reavaliação atuarial no exercício de 2016, deixando dessa forma de mensurar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, contrariando o art. 1º, I, da Lei 9.717/98. (SALES, 2017. p.20).

Tal informação, dessa forma, configurar-se-á como uma pontualidade recorrente que, em conjunto com o todo, demonstra a negligência da unidade gestora perante a lei. Como dito, não foi possível mensurar, portanto, o equilíbrio atuarial do regime que, por conseguinte, deflagra um descompromisso com a divulgação de informações para os órgãos fiscalizadores e para a sociedade.

4. MAGNITUDE DO DÉFICIT

Colocando em números, o Relatório de Gestão Fiscal, no exercício de 2017, evidencia a situação. Dos 8.730.753.879,54 (oito bilhões setecentos e trinta milhões setecentos e cinquenta e três mil oitocentos e setenta e nove e cinquenta e quatro centavos) da Receita Corrente Líquida, foram destinados 6.648.584.648,90 (seis bilhões seiscentos e quarenta e oito milhões quinhentos e oitenta e quatro mil seiscentos e quarenta e oito e noventa centavos) para as despesas brutas com pessoal.

Referente ao sistema de previdência dos servidores públicos, o Regime Próprio de Previdência Social, segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária expõe as despesas e receitas, assim como o déficit relativo. No bimestre janeiro-fevereiro de 2017, as receitas somaram o valor de 179.767.460,23 (cento e setenta e nove milhões setecentos e sessenta e sete mil quatrocentos e sessenta reais e vinte e três centavos), frente a uma despesa líquida de 365.233.922,70 (trezentos e sessenta e cinco milhões duzentos e vinte e três mil novecentos e vinte e dois reais e setenta centavos). Provando, desse modo, que as despesas são superiores ao valor arrecadado e que o déficit, na dada situação, é de 185.466.516,47 (cento e oitenta e cinco milhões quatrocentos e sessenta e seis mil quinhentos e dezesseis reais e quarenta e sete centavos). Vale ressaltar que o dado valor deficitário é mensal, com uma tendência a aumentar, devido a distorção no quantitativo de funcionários citado anteriormente.

Por conseguinte, no que tange ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN), segundo relatório de análise das contas do governo, no exercício de 2016, o nível de execução das despesas sobe de forma exponencial. Conforme a jurisprudência citada, o IPERN registrou, em 2016, um déficit orçamentário de aproximadamente 1.282.470.127,99 (um bilhão duzentos e oitenta e dois milhões quatrocentos e setenta mil cento e vinte e sete reais e noventa e nove centavos).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou que as distorções apresentadas no bom funcionamento do sistema foram construídas em um período de, no mínimo, 5 anos, nos quais a política de contratação de servidores e a gestão orçamentária formavam indicativos do problema.A responsabilidade fiscal, portanto, é um elemento fundamental que tem influência direta na capacidade de propiciar, no caso da gestão executiva, um maior comprometimento das obrigações do estado com a sociedade. Como apontado, anteriormente, o Rio Grande do Norte violou efetivamente essa responsabilidade, principalmente nos limites de gasto com pessoal. E o não cumprimento dessas diretrizes aparece como um dos fatores primordiais que incidiram na capacidade financeira da unidade gestora em manter seus compromissos.

Logo, concluiu-se que as medidas administrativas tomadas na direção do crescimento dos gastos, sem uma devida observância a longo prazo, foi um dos fatores determinantes para a atual conjuntura de déficit. A falta de responsabilidade fiscal do estado, portanto, incidiu prontamente no Instituto de Previdenciário dos Servidores do Rio Grande do Norte. Esse fato se concretiza pois, na medida em que o número de servidores inativos crescia, consequentemente, crescia o custo total das obrigações, mas, em contra partida, o governo atuava sem considerar o alto comprometimento das receitas concernentes aquela política. Elevando o problema, atualmente, a um patamar elevado, visto que o estado está perdendo sua capacidade de investir em necessidade fundamentais, além de não cumprir com os vencimentos de servidores ativos e inativos. O estado do Rio Grande Norte apresenta uma deformidade na lógica desse sistema, pois, atualmente, existem mais servidores inativos, na qualidade de aposentado e pensionistas, do que servidores ativos. Desse modo, a dívida do estado tem, na figura do credor, o seu próprio cidadão, motivo esse que torna a situação ainda mais preocupante.

Constatou-se, também, que a unidade gestora (IPERN) não realizou, o cálculo atuarial e não divulgou os relatórios que indicariam a situação financeira do instituto. Essa conduta, por conseguinte, figura-se como uma violação clara da lei que o obriga a prestar contas periodicamente e, assim, dar um indicativo para que se possa mensurar o seu estado de sustentabilidade. Esses acontecimentos, no mínimo, causam desconfiança e lançam, sobre os entes responsáveis, uma cortina de incertezas que acabam por tirar a credibilidade e confiança do regime. Assim, constatamos que as medidas e a conduta dos órgãos responsáveis influenciaram diretamente a situação. O déficit, em vista disso, foi confirmado e encontrou-se em um grau bastante elevado, que compromete a autonomia do RPPS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+fina%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CALAZANS, Fernando Ferreira et al. A importância da unidade gestora nos regimes próprios de Previdência Social: análise da situação dos estados e do Distrito Federal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 8-8, abr. 2013.

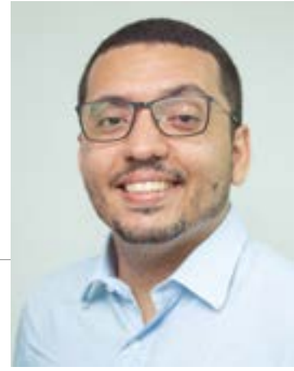
RIO GRANDE DO NORTE. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. Relatório resumido da execução orçamentária: DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. 2017. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC000000000172550.PDF>. Acesso em: 03 abr. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (Org.). Demonstrativo Sintético - Despesa com Pessoal. 2017. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC000000000170707.PDF>. Acesso em: 14 maio 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos. Boletim de Informações da Administração. 2019. Elaborada pela Secretaria da Administração e dos recursos Humanos. Disponível em: <http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/SEARH/DOC/DOC000000000194198.PDF>.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual nº Nº9106/17. Relator: Conselheira Maria Adélia de Arruda Sales Sousa. Natal, RN, 04 de dezembro de 2017.

A EFICIÊNCIA NO DEVER DE PRESTAR CONTAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA



Silas Barbosa Cortez
Especialista em Direito Previdenciário e em Direito Público (EALRN)
Pós-graduando em Direito Administrativo (UFRN)
Assessor de Gabinete da Presidência do TCE/RN

1. INTRODUÇÃO

É sabido que a finalidade primeira da Administração Pública, em sentido amplo, é a consecução do interesse de toda coletividade, isto é, do interesse público. Nesse sentido, é notório que, quando assunto é prestação de contas, há de se conceber a idéia de que não existe efetiva prestação sem a noção de trânsparência máxima, resguardada as devidas exceções previstas em nosso ordenamento jurídico.

O axioma da transparência orçamentária, portanto, embora não dogmaticamente previsto na Constituição Federal de 1988, emerge-se como postulado de um dos princípios – expressos – norteadores da Administração Pública, qual seja, a *publicidade* – art. 37, *caput*. De tal intelecção, infere-se que muitos dos denominados princípios orçamentários derivam de valores constitucionais, implícita ou explicitamente.

Nesse espectro, a publicidade é apenas uma das formas de se promover a transparência e, com isso, permitir a *fiscalização* das receitas e das despesas públicas, visto que só um orçamento transparente possibilita ao cidadão ficar a par das informações necessárias ao exercício do controle social e, consequentemente, de uma das formas de se cultivar a cidadania. Nessse condão, considera-se que a transparência orçamentária é uma garantia do cidadão e não do Estado.

Desse modo, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – foi instituída, como o próprio nome aduz, para trazer a efetiva responsabilidade no trato da coisa pública, estabelecendo as diretrizes para tanto e, dentre as tais, está a transparência na prestação de contas.

Assim, no presente trabalho, obtém-se como teleologia precípua demonstrar os aspectos gerais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne à eficiência na prestação de contas, à luz do princípio da transparência orçamentária. E, por óbvio, sabe-se que o assunto não esgota-se nestas breves explanações, mas, tenta-se, sobretudo, expandir o entendimento para novos horizontes.

2. O DEVER CONSTITUCIONAL DE PRESTAR CONTAS

Antes de adentrarmos na esteira concreta da temática sob enfoque, necessário se faz relembrar, ainda que de modo suscinto, alguns aspectos elementares concernentes ao dever constitucional de prestar contas. Pode-se conceber, em síntese, que o instituto da prestação de contas tem por escopo cardeal dar conta, por quem e a quem de direito, da administração ou gerenciamento realizado sobre os bens administrados. Nesse diâmetro, Aguiar1[1] aduz:

> O instituto da *prestação de contas* é tão antigo quanto a figura do administrador de coisas alheias. A obrigação de prestar contas decorre de não ter este a livre disposição sobre os bens que administra, isto é, de não ser ele o proprietário desses bens. No princípio, esse instituto apareceu no âmbito do Direito Civil, passando, somente depois de algum tempo, para o Direito Financeiro. No direito privado, o assunto é objeto do art. 668 do Código Civil Brasileiro. No direito público, a matéria tem sua base de institucionalização e tratamento na Carta da República, mais precisamente no parágrafo único do art. 70.

1 AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. O Tribunal de Contas da Ordem Constitucional. 2° ed. Belo Horizonte: Fórum. 2008.

Desse pressuposto, o texto constitucional é expresso ao dispor que "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária2[2]". É pertinente destacar, outrossim, que, por simetria, tal norma não se restringe somente ao ente União, mas, também, aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Destas considerações extrai-se que os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. Portanto, a prestação de contas não é mera faculdade, mas, sobretudo, um *múnus público*. Desta feita, postula Filho3[3]:

> Como é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever, a eles cometido, de prestar contas de sua atividade. Se no âmbito privado o administrador já presta contas normalmente ao titular dos direitos, com muito maior razão há de prestá-las aquele que tem a gestão dos interesses de toda a coletividade.

E, diga-se de passagem, que, a noção do dever de se prestar contas é proveniente, dentre outros, da idéia principiológica da indisponibilidade do interesse público. Este princípio define os limites da atuação administrativa e decorre do fato de que a impossibilidade de abrir mão do interesse público deve estabelecer ao administrador os seus critérios de conduta. De fato, o agente estatal não pode deixar de atuar, quando as necessidades da coletividade assim exigirem, uma vez que suas atividades são necessárias à satisfação dos interesses do povo. E, no caso em tela, é de notório interesse comum da sociedade que as contas – em sentido amplo – sejam devidamente prestadas.

Demais disso, é evidente que a prestação de contas deve ocorrer com máxima eficiência e, um dos atributos para tal consecução é, o instituto da transparência. Noutras palavras, não há prestação de contas efiiciente sem transparência, inclusive, para que os órgãos de controle cumpram fielmente o seu papel constitucional, sem olvidar, ainda, o controle social exercido pela própria sociedade nos termos legais.

Da noção de prestação de contas eficiente por meio de sua efetiva transparência, faz-se necessário, desde agora, tecermos alguns comentários sobre o eixo central de nosso trabalho, qual seja, a transparência na gestão pública, mormente, no que se refere aos dispositivos oriundos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Transparência e responsabilidade são os pilares basilares da LRF. Como todo modelo eficiente, a lei baseia-se em um princípio simples, não gastar mais do que se arrecada. Tal diploma normativo estabelece condições para que possam ocorrer transparências nos recursos públicos aplicados e, nesse contexto, a gestão pública transparente caracteriza-se pelo acesso às informações compreensíveis para todo o cidadão, afinal os recursos administrados pelos setores públicos são oriundos dos cidadãos na forma de contribuintes.

Nesse prisma, nas palavras de Leite[4]:

> De lembrar que não basta a vasta documentação ser apresentada à Câmara e lá ficar trancafiada nos armários ou em locais de difícil acesso. Igualmente a linguagem técnica nela contida é impedimento para o cidadão realizar a pretendida fiscalização. É necessária a ciração de mecanismos faciltadores para a fiscalização, pois, do contrário, o efeito não será alcançado.

Além do mais, a sociedade que recolhe tributos começa cada vez mais a exigir respostas aos seus anseios e necessidades. Busca-se resultados decorrentes de uma eficiente aplicação dos recursos, na prestação de serviços cada vez melhores, com eficiência e qualidade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê o seguinte[5]:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução

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

3 FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 30° ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

4 4 LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 6° ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.

5 5 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29.jun.2018.

> Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. **A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.** (grifo nosso)

Nesse diâmetro, a ampla divulgação deve ocorrer, inclusive, em meios eletrônicos, seja em site próprio ou não, consoante preceitua o art. 48 da LRF e os princípios norteadores da administração pública, sem prejuízo do disposto no art. 49 da mesma lei. Não ocorrendo a ampla divulgação, certamente deverá atuar os órgãos responsáveis pela fiscalização do ente federado, a fim de fazer cumprir o comando normativo, adotando as medidas pertinentes.

Hodiernamente, um dos instrumentos para que tudo isso se concretize são as audiências públicas, instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de oferecer à sociedade oportunidade de participar nas decisões políticas de alocação dos recursos públicos, exercitar o principio da transparência e motivar o controle social dos atos da administração.

Ademais, levando-se em consideração os comandos instituídos pela LRF, a sociedade organizada, além de exercer o direito de voto para eleger o administrador público, tem efetiva oportunidade de participar do processo de administração pública do ente de forma mais intensa e legítima. Logo, se a participação popular na elaboração dos projetos orçamentários está albergada na nova ordem jurídica, a LRF vai além quando determina que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas de receita, despesa e montante da dívida pública de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão de orçamento da Casa Legislativa (art. 9º, § 4o da LRF).

Percebe-se, pois, que trata-se da possibilidade do acompanhamento direto pelo povo da execução do orçamento. Quanto à indicação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal, dispõe a LRF que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49). Essa vontade da LRF vai ao encontro da Constituição Federal, art. 31, § 3º, suso mencionado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Diante de todo o arcabouço informativo vislumbrado no presente artigo, verifica-se que a preocupação elementar da Lei de Responsabilidade Fiscal, numa visão geral e, em síntese, é a de manter um Estado com equilíbrio orçamentário, ou seja, gastar no máximo, aquilo que se arrecada.

Para tanto, exigem-se daqueles encarregados da gestão pública, nos níveis federal, estadual e municipal, sob pena de responsabilização, ações planejadas, restritivas e transparentes, visando garantir o equilíbrio entre receitas e despesas.

E, dentre as variáveis formas de se auferir tal finalidade, têm-se, por exemplo, a obrigação de divulgação ampla, inclusive por meio de internet, os principais atos relacionados com a gestão dos recursos públicos, a exemplo das leis orçamentárias, das prestações de contas dos gestores, e das decisões dos Tribunais de Contas.

Como já mencionado alhures, a transparência orçamentária é uma garantia do cidadão e não do Estado. Há, inclusive, por parte de alguns doutrinadores, quem conceba a idéia de *prestação de contas como sendo um direito fundamental* e, em sendo assim, ainda mais relevante a noção de tratar a coisa pública com fulcro no princípio da transparência orçamentária.

Garantir a efetiva publicização no que concerne ao dever de prestação de contas é, sobretudo, auferir a eficiência administrativa, na gestão fiscal e permitir o controle interno, externo e social. Nesse pórtico, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus diversos dispositivos sobre a temática, traz-nos à tona a importância de ter uma legislação que zele por tal teleologia de maneira clara, específica e eficaz.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR Márcio Paiva de. O Tribunal de Contas na ordem constitucional. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição (1998), Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29.jun.2018.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 30° ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 6° ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2017.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29.jun.2018

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DOS SERVIDORES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - TCE/RN

Tércia Vivianna Varela de Moraes
Pós-graduada em Gestão Pública (UFRN)
Pós-graduada em Gestão de Pessoas no Serviço Público (ILP)
Assistente Social do TCE/RN

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

O presente trabalho visa analisar os diferentes aspectos que interferem no nível de qualidade de vida dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, com vistas a levantar possíveis insatisfações, críticas e sugestões de melhoria.

Os Setores participantes da pesquisa de qualidade de vida são os que lidam com pessoas na repartição, quais sejam: DE (Diretoria de Expediente), DAE (Diretoria de Atos e Execuções), DAP (Diretoria de Atos de Pessoal), DDP (Diretoria com Despesas de Pessoal), e SM (Setor Médico).

O presente trabalho tem a seguinte questão de pesquisa: como está a qualidade de vida dos funcionários do TCE/RN?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Geral

- Analisar a qualidade de vida dos funcionários do Tribunal de Contas do Estado do RN – TCE/RN.

1.2.2 Específicos

- Caracterizar o perfil dos funcionários do TCE/RN, concursados e não concursados;
- Verificar os aspectos pessoais da qualidade de vida no TCE/RN;
- Propor sugestões aos Dirigentes para a melhoria da qualidade de vida dos funcionários.

1.3 JUSTIFICATIVA

O assunto Qualidade de Vida no Trabalho foi escolhido por ser indispensável, por se tratar de uma ferramenta que servirá de termômetro para medir a qualidade de vida no trabalho, no ambiente existe um nível de estresse. Ademais, este tema propõe alternativas de desenvolvimento profissional e pessoal, de criatividade e melhorias nos relacionamentos interpessoais, sendo estes fatores relevantes para o bom desempenho.

O ambiente de trabalho se tornou muito técnico nos últimos anos, inclusive houve um grande desenvolvimento tecnológico, com aquisição de computadores, cursos de aperfeiçoamento de trabalho, mas, existe uma carência muito grande com relação à qualidade de vida dos funcionários. Existindo inclusive uma falta de integração dos funcionários novos com os antigos.

O tema contribuirá positivamente para a organização estudada, uma vez que, após definido o resultado da pesquisa, haverá informações suficientes para auxiliar as decisões em relação aos seus funcionários.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A Qualidade de Vida no Trabalho surge como esforço no sentido da humanização do trabalho. De fato, observa-se que a forma de estruturação do trabalho e das organizações impõe uma necessidade de adequação do indivíduo aos parâmetros organizacionais, não considerando os seus interesses e desejos. A abordagem da Qualidade de Vida no Trabalho vem, dessa forma, incorporar algumas preferências humanas no desenho e na gestão de sistemas organizacionais, buscando torná-los mais satisfatórios ao indivíduo, contribuindo ainda para a qualidade de vida geral do mesmo.

2.1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DA QUALIDADE DE VIDA

Com o desenvolvimento tecnológico, produzir produtos de qualidade não garante sobrevivência à organização, isto porque a acentuada concorrência provocada pela globalização nivela os fabricantes e todos tendem a produzir bens com os mesmos níveis de qualidade. O que vai diferenciá-las é a qualidade do serviço prestado.

Enquanto a iniciativa privada tem como objetivo o lucro, o poder público vai responder às necessidades básicas e garantir qualidade de vida aos seus munícipes. Afinal, os cidadãos são, antes de tudo, clientes do poder público e merecem total atendimento. É nesse momento que uma administração por resultados, apoiados em um trabalho profissional, representam o meio de satisfazer esses clientes, com eficiência, qualidade, eficácia e excelência.

A acentuada divisão de trabalho levou o empregado a conhecer apenas uma pequena parte do todo. E, por isso, é natural que ele perca a identidade e o significado do trabalho. Como consequência, a responsabilidade e o envolvimento com o trabalho também decrescem. Há uma perda do interesse pelo trabalho e pelo produto acabado, provocando declínio da qualidade, alto grau de rotação, absenteísmo, aumento da alienação e, conseqüentemente, queda da produtividade. Uma clara demonstração daquela época são as cenas antológicas do filme Tempos Modernas, estreladas e dirigidas por Charles Chaplin. No filme, Carlitos entra em pane, devido às atividades repetitivas que exercita numa linha de montagem, sendo demitido sumariamente. Estressado e abalado emocionalmente, faz na rua os mesmos gestos de seu trabalho e é preso como maluco. Uma das frases mais conhecidas de Carlitos - "Não sois máquinas. Homem é que sois".

2.2 AS ORGANIZAÇÕES E A QUALIDADE DE VIDA

Um dos fatores principais que influenciam diretamente na qualidade de vida das pessoas é o trabalho, devido ao seu importante papel na relação existente entre o homem e a sociedade, e da grande quantidade de tempo que o mesmo ocupa em sua vida.

A padronização, ocorrida no início do século, juntamente com a fragmentação do trabalho e a super especialização da tarefa, condicionou o homem a uma maior limitação profissional e a perda do significado sistêmico da tarefa. Conseqüentemente, desencadeou uma série de problemas, tais como: falta de motivação, stress e sua própria alienação. Toda essa problemática, associada a outros aspectos culturais, sociais, econômicos e físicos, tanto da organização quanto do próprio indivíduo, são responsáveis pelo aumento do absenteísmo, queda da produtividade, aumento da rotatividade da mão de obra em alguns casos o surgimento de patologias físicas e psíquicas, todas elas decorrentes da própria insatisfação com o trabalho.

O homem passou a trabalhar mais com a cabeça, e é cada vez mais consciente dos seus direitos dentro da organização, por conhecer sua importância para empresa. Pois, sabe que da mesma forma que ele depende da empresa para trabalhar, a mesma precisa dele para produzir e continuar competindo num mercado cada vez mais exigente. Hoje, os produtos e serviços se mostram bem mais complexos e sofisticados; a competitividade cresce dia após dia; o nível de exigência dos clientes se aprimora e a qualidade passa a ser o principal fator de diferenciação em tudo. É preciso, portanto, motivar os funcionários para que eles, satisfeitos, possam atender o cliente cada vez melhor, levando-o a voltar a consumir e torná-lo divulgador daquele serviço e de sua qualidade.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPO DE PESQUISA

A pesquisa exploratória e descritiva foi realizada no Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, que forneceu os dados e informações a respeito do ambiente de estudo sobre a qualidade de vida no trabalho, bem como viabilizou informações para possíveis recomendações pertinentes.

3.2 POPULAÇÃO E AMOSTRA

Os participantes que embasaram o presente estudo foram os funcionários do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, tanto os concursados quanto os comissionados, comissionados, terceirizados, estagiários. Os setores participantes foram: DE (Diretoria de Expediente), DAE (Diretoria de Atos e Execuções), DAP (Diretoria de Atos de Pessoal), DDP (Diretoria com Despesas de Pessoal) e SM (Setor Médico).

A população objeto da pesquisa é composta de funcionários dos setores acima citados, num total de 50 pessoas. A expectativa da pesquisadora foi distribuir os questionários e receber retorno de todos, mas houve uma defasagem de respostas, decorrente de vários fatores como

férias, licenças, viagens, e até mesmo a não devolução dos formulários pela não obrigatoriedade de fazê-lo.

Dessa forma, da população objeto da pesquisa, 50 pessoas, a pesquisadora recebeu 38 questionários respondidos, o que equivale a 76% dos entrevistados, número este que corresponde à amostra.

Do ponto de vista estatístico, isso assegura uma boa representatividade da amostra obtida, pois, conforme Vergara (2000, p.50), "a amostra é uma parte do universo (população), escolhida segundo algum critério de representatividade".

3.3 INSTRUMENTO DE PESQUISA

O instrumento de pesquisa utilizado foi o questionário com base no modelo de Mattar, ou seja, um levantamento amostral estruturado: questionário, com perguntas padronizadas, em mesma seqüência e mesmas opções de respostas a todos os funcionários.

Tal questionário é composto por 21 perguntas a respeito da integração social, utilização da capacidade humana, segurança e saúde nas condições de trabalho, constitucionalismo, trabalho e espaço de vida e compensação justa e adequada. Para as respostas foi utilizada a avaliação de desempenho com os níveis de 0 a 4: 0 (para muito ruim), 1 (para ruim), 2 (para neutro), 3 (para bom) e 4 (para muito bom).

3.4 MÉTODO DE ANÁLISE DOS DADOS

Nesse trabalho, os dados foram primeiramente coletados e em seguida tiveram tratamento estatístico, sendo por fim apresentados sob a forma de gráficos, com a utilização de recursos computacionais como o Microsoft Excel.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 PERFIL SOCIO DEMOGRÁFICO DOS ENTREVISTADOS

Do universo de servidores com os quais se realizou a pesquisa, 78,9% eram mulheres e apenas 21,1% eram homens. Há, portanto, mais que o triplo de pessoas do gênero feminino em relação às do gênero masculino.

Ao se analisar os dados da faixa etária, observa-se que 73,7% (50% + 23,7%) dos servidores estão compreendidos numa faixa etária acima de 46 anos, considerada velha em se tratando de tempo de serviço na Instituição. Apenas 26,3% (15,8% + 10,5%) tem até 45 anos, o que significa que o Tribunal não tem efetuado a abertura de novas vagas, seja por concurso ou não.

Analisando o tempo de serviço apurado na pesquisa, verifica-se grande incidência de servidores (65,8%) com mais de 10 anos de serviços prestados. De outra forma, isso pode causar certa preocupação aos administradores da entidade, pois, ao se analisar a faixa etária e o tempo de serviços conjuntamente, deduz-se que há empregados na iminência da aposentadoria.

Em se tratando no nível de instrução, pelos dados apurados verifica-se a predominância do nível superior, com 50% dos entrevistados (19 servidores), seguidos pelo nível médio, com 26,3%, ou seja,10 servidores. Apenas 2,6% têm mestrado e 13,2% tem pós-graduação concluída. Há ainda 7,9% deles que ainda são estudantes.

Relacionados ao cargo, os dados revelam ocupantes dos cinco setores participantes da pesquisa, que lidam mais diretamente com pessoas, ou seja: DE (Diretoria de Expediente), DAE (Diretoria de Atos e Execuções), DAP (Diretoria de Atos de Pessoal), DDP(Diretoria com Despesas de Pessoal) e SM (Setor Médico).

Nesses setores há profissionais da área de saúde, assessores, auxiliares (de inspeção, administrativos, e de controle externo), como também equipes de apoio (estagiários, terceirizados e cedidos), além de cargos em comissão.

Percebe-se a predominância dos cargos de auxiliar administrativo, auxiliar de controle e auxiliar de inspeção, com (44,7%), representando 17 pessoas; e também de assessor, analista e técnico, com (23,7%), ou 9 entrevistados. Os demais cargos são preenchidos por cargos em comissão,estagiários, terceirizados e empregados cedidos (18,4%) e profissionais da área de saúde (3,2%).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema em estudo reside na identificação de aspectos referentes à qualidade de vida dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, além de caracterizar seu perfil, verificar outros aspectos pessoais da qualidade de vida e propor sugestões para a melhoria aos dirigentes daquela Instituição.

Inicialmente, verificou-se na literatura a existência de estudos e pesquisas abordando assuntos que pudessem dar fundamentação teórica ao trabalho. Partiu-se de um contexto histórico acerca da origem e da evolução da Qualidade de Vida no Trabalho-QVT, até como ela é vista hoje pelas instituições.

Quanto ao perfil dos entrevistados, a pesquisa pôde extrair as seguintes informações: trata-se de uma população predominantemente feminina, de faixa etária elevada, com muitos anos de serviço prestados, comprovando a não renovação do quadro funcional, podendo revelar preocupação para os administradores, em virtude da possibilidade de desligamento por aposentadoria. O nível de escolaridade é razoável, pois apenas 50% possuem nível superior completo e apenas 15,8% possui pós-graduação ou mestrado. Quanto à distribuição dos cargos ocupados, 68,4% são auxiliares administrativos, de controle, ou de inspeção, além de assessores, analistas e técnicos. Porém, ainda é grande o percentual de cargos comissionados, estagiários, cedidos e terceirizados, somando (18,4%).

Em se tratando do diagnóstico da qualidade de vida no trabalho, a pesquisa pôde inferir vários entendimentos. No âmbito da dimensão Integração Social, os itens 'cooperação' e 'relacionamento' receberam respostas acima da pontuação (3,0), classificando-se no nível BOM, no entanto, quando se trata de 'ocorrência de promoção de um membro do grupo', a média cai para (2,92).

Ao se avaliar a dimensão Utilização da Capacidade Humana, os itens 'incentivo à criatividade' e 'observações construtivas do superior sobre o trabalho do entrevistado' tiveram as maiores pontuações, enquadrando-se no nível BOM, mas o 'grau de participação e planejamento do próprio trabalho' é muito baixo, com apenas (2,6) de média.

No que se refere à dimensão Segurança e Saúde nas Condições de Trabalho, os entrevistados acham que as 'condições ambientais, como iluminação, higiene, ventilação e organização' (média de 2,86), assim como os 'recursos materiais'(média de 2,89) deixam a desejar, servindo de alerta para a Instituição.

Quando se analisa a dimensão Constitucionalismo, assuntos como 'preservação da privacidade' e 'possibilidade de revisão de tomada de decisão' também conseguiram médias baixas.

Por fim, a última categoria conceitual ou dimensão da Compensação Justa e Adequada, a pesquisa mostra que somente o item referente ao 'recebimento de benefícios como auxílio alimentação e assistência médica' se enquadra no conceito BOM. Nos demais itens, 'comparação do salário com outras instituições' e 'se o recebimento do salário compensa o esforço desprendido', a média cai .

Embora os questionários sejam ferramentas usadas nas pesquisas pelo baixo custo, praticidade e resultado rápido, também há limitações como desonestidade nas respostas, falta de respostas conscientes, diferenças de interpretação e questões com respostas incompletas ou em branco, conclui-se que a pesquisa foi atendida, permitindo cumprir o terceiro objetivo específico deste estudo: propor sugestões aos Dirigentes para a melhoria da qualidade de vida dos funcionários no ambiente de trabalho.

Diante disso, evidencia-se a importância de criar um ambiente de participação e de integração entre superiores e colegas de equipe, com a finalidade do bem-estar comum. As sugestões propostas à Instituição pesquisada são: valorizar a pessoa, a profissão e a atividade exercida, estimular o pensamento criativo, aprimorar o relacionamento profissional e o trabalho em equipe e melhorar a comunicação. Essas recomendações devem chamar a atenção dos Dirigentes da Instituição para a importância de haver uma mudança na integração entre os colaboradores e a forma de agir dos gestores e administradores com vistas à melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho.

REFERÊNCIAS

FERNANDES. Eda. Qualidade de Vida no Trabalho: como medir para melhorar. 2.ed. Salvador: Casa da Qualidade Editora Ltda, 1996.

LIMONGI-FRANÇA, A.C. Qualidade de Vida no Trabalho – QVT: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial. 2.ed.São Paulo: Atlas, 2010.

MASLOW, A. H. Uma teoria da motivação humana. IN: BALCÃO, Y.F.; CORDEIRO, L.L.O. Comportamento humano na empresa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.530p.

NÓBREGA, Kleber Cavalcanti; COSTA NETO, Pedro Luiz de Oliveira. Gestão da Qualidade. 1997. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

OLIVEIRA, Marco Antonio(org.). Pesquisas de Clima Interno nas Empresas. São Paulo: Nobel, 1995.

QUIRINO, Tarcízio Rego, XAVIER, Odiva. Qualidade de Vida no Trabalho de Organizações de Pesquisa. Revista de Administração, São Paulo: USP, v.22, n.1, p. 71-82, jan./mar. 1987.]

RIO GRANDE DO NORTE. Leis e Decretos. Tribunal de Contas do Estado. Lei Orgânica. Regimento Interno do TCE: Natal, 2000.

RODRIGUES, M.V.C. Qualidade de vida no trabalho – Evolução e análise no nível gerencial. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

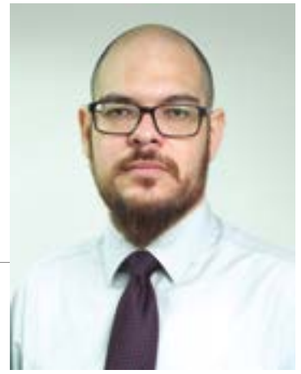
VERGARA, Sylvia Constat. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WALTON, Richard E. Quality of Working Life: What is it? Sloan Management Review, 15, 1, pp.11-21, 1973.

WESTLEY, William A. Problems and Solutions in the Quality of Working Life.HumanRelations. 32, 113-123, 1979.

Artigos Gerais

APROVEITE A OFERTA!



Daniel Costa
Advogado e Mestre em Ciências Sociais (UFRN)
Assessor de gabinete do Conselheiro Tarcísio Costa

O que se viu no último final de semana foi uma loucura coletiva. Shopping centers abarrotados, lojas recheadas de pessoas, empurra-empurra, e até mesmo brigas e confusões pela posse de videogames, celulares e televisores. Tudo isso num período de crise econômica, que se ainda não é tão grande quanto propalada, cresce exponencialmente a reboque do colapso político.

Mas será que alguém aí já parou pra se perguntar por que toda essa compulsão por comprar, quando a gente sabe que as mercadorias vendidas nos dias da Black Friday não têm o preço tão barato quanto divulgado, e a maior parte das pessoas nem mesmo está precisando dos produtos postos à venda? O que leva alguém a comprar um novo par de sapatos quando já se tem 20 no guarda-roupa? E a adquirir o Iphone 6, quando o seu Iphone 5 está em perfeito estado de funcionamento?

Um dos caras que tenta explicar esse fenômeno é o sociólogo polonês Zygmunt Bauman, que vê o consumo como algo definidor da sociedade atual, em que os seus membros são simplesmente julgados pela capacidade que têm de consumir. É o consumo quem dita a nossa vida em todos os seus aspectos, desde a forma com que nos relacionamos, passando pela maneira como lidamos com o próprio corpo, e atingindo até mesmo o nosso modo de sentir e de pensar. Tudo é orientado pela "síndrome consumista".

Parece um exagero, mas basta parar pra pensar um pouco, olhar ao redor, e é possível encontrar bastante sentido nesse tipo de raciocínio. O sujeito tem roupas novas, mas não deixa de comprar calças e camisetas no estilo outono/inverno, apenas para não ficar por fora (ainda que na sua cidade não tenha nem outono e nem inverno!). Ele também possuiu uns 100 livros lacrados na estante da sua casa, mas não deixa escapar a possibilidade de adquirir mais 10 e imediatamente abiscoitar uma sensação de felicidade, mesmo que fugaz e passageira.

O problema, hoje em dia, se resume em achar uma solução para descartar o lixo que produzimos diariamente: o excesso de livros, celulares, calças, camisetas... Tudo funciona nesses moldes porque, na atual "era líquido-moderna", os sentimentos de felicidade, prazer e realização estão associados ao ato de consumir, que deve, aliás, acontecer rapidamente, de maneira veloz, para que o desejo de ter aquelas sensações se renove ad eternum, como um rato em uma roda que não para de girar.

O troço é mesmo tão maluco que até a saúde da gente é objeto de consumo. É por isso que na Black Friday tratamentos dentários e cirurgias estéticas são peças de promoção, vendidas como combos tipo sanduíches: "raspagem + limpeza + aplicação de flúor, de 180 por 54". "Lipo média + abdômen por R$ 11.600,00". "Abdominoplastia e prótese mamária a partir de R$ 16.000,00".

Quem não consome fica literalmente de fora. É um ser excluído da sociedade. Faz parte de uma subclasse. Não dá pra duvidar que a nossa condição de cidadãos, os nossos sonhos e os nossos desejos estejam mesmo conectados ao poder de compra. Consumir é a palavra de ordem. Quem não compra que saia imediatamente do cassino! E nesse estado de coisas, a aposta da salvação está mais em algo como a Black Friday do que propriamente em Deus. Por isso, querido leitor, só resta uma saída: correr e aproveitar as ofertas!

HENRI DE LUBAC, UM TEÓLOGO DE VALOR

José Ferreira da Rocha
Professor e Escritor, Sócio Efetivo do IHGRN

A notícia da morte, no dia 04 de Setembro de 1991, em Paris, do Jesuíta, Cardeal Henri de Lubac, com 95 anos, espalhou-se, rapidamente, pela Europa, destacando o seu valor e o seu papel exercido como um dos maiores Teólogos da Igreja. Professor de História das Religiões no Escolasticado Jesuítico de Fourvre-Lion, tendo sido Mestre, entre outros, dos Cardeais Jean Daniélau e Hans Urs Von Balthasar, Henri de Lubac distinguiu-se pela sua efetiva e positiva atitude de Diálogo Interconfessional, tendo sido um precursor do Ecumenismo, enquanto preconizava, ao mesmo tempo, "uma volta às fontes, não como um retorno a um passado morto" mas na busca e visando um reencontro, compreensivo com as fontes da Mensagem Evangélica, capaz de estabelecer uma grande e amigável conversação com diversas culturas. No seu Magistério e nos seus Escritos, privilegiava o papel histórico do Cristianismo e do Catolicismo e o sentido espiritual da Sagrada Escritura, redescobrindo, com seus estudos exegéticos, os Padres da Igreja, dando ênfase a uma Teologia da História, sem que lhe tenham faltado análise e acuidade intelectual na compreensão dos problemas da atualidade. Dele se pode dizer que teve uma visão espiritual, em profundidade a qual atravessou passado e presente, alongando-se na continuidade de unidade e diversidade dos tempos.

Sua posição de Historiador da Patrística o levou, no início dos anos 40, a fundar e a dirigir, conjuntamente com o então Padre Jean Daniélau, a Coleção "Sources Chrétiennes", de textos dos primeiros séculos do Cristianismo importantíssimos para o Estudo Teológico e Filosófico da Religião, como para a História das Culturas e das Ideias. Henri de Lubac, Membro do Instituto de França, Academia de Ciências Morais e Políticas que, por um certo tempo, após a publicação do seu Livro Surnaturel (1946), enfrentou, com clarividência e suprema obediência aos seus Superiores, controvérsias e mal-entendidos, entre Religiosos e Católicos, sobre sua Doutrina Teológica. Foi um dos Experts do Concílio Vaticano II, tendo sido elevado ao Cardinalato pelo então Papa João Paulo II, o qual, em todas as ocasiões, mesmo antes de conferir-lhe a Dignidade Cardinalícia, não poupou nem elogios à sua Obra, nem omitiu o quanto a mesma influenciara, positivamente, na sua Formação Teológica. Autor de uma vasta Obra com Traduções em várias Línguas, inclusive, as Eslavas e a japonesa, e fonte de referência para Estudos Teológicos e de Espiritualidade, Estudos Filosóficos, Históricos com análises objetivas sobre situações e tempos culturais.

Henri de Lubac deixou importantes Livros, podendo ser agrupados, em dois grandes itens: 1º) Estudos Teológicos - Dogmáticos, Histórico-Patrísticos, Exegéticos e Missionários. 2º) Estudos de Teologia e Filosofia da História, Teologia da Encarnação, do Mistério do Homem e de Deus, na História e nas Culturas. Obras por ele anotadas, apresentadas, editoradas e prefaciadas. Um Mestre, portanto, foi o Cardeal Henri de Lubac, não só da Literatura, mas da Doutrina e da Vida. É difícil colocar, no papel, o que este Homem representou para a Igreja, e para os amantes da História e da Filosofia. Foi Luz para as trevas da nossa ignorância, um luminoso meteoro que passou, por nossa existência, deixando trilhas iluminadas para o nosso humano caminhar. Há 27 anos, subiu para as Estrelas, não apenas um Mestre da Filosofia e da Teologia, mas um Homem de Visão Ecumênica do Mundo e das Religiões. Rendo esta homenagem justa, simples e sincera àquele que, ao lado de Teilhard de Chardin, tentou reconduzir o Catolicismo a um Cristianismo Genuíno e Integral.

TRIBUNAL de CONTAS do ESTADO TCE
Dr. Lucio Vilar Ribeiro Dantas 690

TCE RN

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Ouvidoria TCE
0800-281-1935
(84) 3642-7220
ouvidoria@tce.rn.gov.br

tce_rn tcedorn tce_rn tce.rn.gov.br