

REVISTA DO

**TCE**

Tribunal de Contas do  
Estado do Rio Grande do Norte  
Natal/RN | Volume 26, n. 1, 2024

# Sustentabilidade

**A boa gestão pode  
transformar o futuro:  
conheça o papel dos Tribunais  
de Contas na construção de  
um mundo sustentável**



# Sustentabilidade

**A boa gestão pode  
transformar o futuro:  
conheça o papel dos Tribunais  
de Contas na construção de  
um mundo sustentável**

Catálogo na publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica

R359

Revista do TCE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. – v. 26, n. 1, (dez. 2024). – Natal/RN: Tribunal de Contas do RN, 2024.

160 p.: il

ISSN 2358-1476

Periodicidade anual

1. Administração Pública – Controle Externo. 2. Prestação de contas – Controle Interno. 3. Sustentabilidade – a boa gestão pode transformar o futuro: conheça o papel dos Tribunais de Contas na construção de um mundo sustentável. I. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. II. Título.

CDU 353(813.2) (05)

Michele Rodrigues Dias  
Bibliotecária Documentalista  
CRB/15 nº 780

# Editorial

---

## Agir hoje, pensando no amanhã

**E**sta nova edição da Revista do TCE destaca em um caderno especial o tema da Sustentabilidade. Tema complexo e importante que diz respeito a cada um de nós, de forma individual, e a humanidade de uma forma geral. Aborda-o, mostrando como deve ser a preocupação e implantação de uma política pública séria e efetiva. Conjunto de ações que deve ser encarada com seriedade por todas as nações do mundo, sobretudo as mais ricas. O desafio da sustentabilidade, das mudanças climáticas e do aquecimento global toca o dia a dia de cada habitante do planeta.

A Sustentabilidade remete desde a simples atitude, enquanto consumidor consciente de um produto ou serviço, até a discussão em torno do uso de combustíveis fósseis ou energias renováveis e sua influência nas mudanças climáticas. Fenômeno, esse, que vem provocando desastres naturais em várias partes do planeta. Um exemplo disso foram as enchentes no Rio Grande do Sul, estiagem no Amazonas e incêndios florestais por todo o Brasil. Situações essas, que ocuparam amplo espaço no noticiário nacional nos últimos meses.

No caderno especial buscamos contextualizar a questão, abrindo espaço para artigos que apresentam o tema de forma mais generalizada, passando por questões regionais, e fechando com apresentação das iniciativas do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. Iniciativas que mostram como um órgão da administração pública pode colaborar não somente no debate das ideias, mas na solução dos problemas que se apresentam.

O tema não se esgota, evidentemente, em uma publicação. De fato, o que apresentamos busca mostrar “olhares” sobre aspectos significativos das questões que, até pela relevância, é um dos temas trabalhados pela Organização das Nações Unidas – ONU. O Brasil sediará a COP-30 na Cidade de Belém-PA, onde, inclusive, serão traçadas metas a serem cumpridas como forma de minimizar os problemas que vem se manifestando pelo mundo. Os Tribunais de Contas do Brasil estão engajados diretamente nessas discussões.

Há 30 anos, em 27 edições, a revista do TCE agrega textos associados ao exercício do controle externo e afins. Busca sempre aliar a apresentação e debate de temas e/ou personagens de importância para a sociedade. No conjunto, a publicação carrega momentos da memória desta Corte de Contas, ao mesmo tempo em que promove uma interação entre atores e especialistas das mais diversas áreas, agregando valor à discussão. Afinal de contas, são muitas as contribuições, os debates, caminhos e buscas que resultam em cada edição como um produto para o presente e também para a história, rumo ao futuro. Uma verdadeira linha do tempo na história do TCE e do Estado do Rio Grande do Norte.

### **Boa leitura!**

*Conselheiro Gilberto Jales*  
Presidente do TCE/RN

# Síntese Organizacional

## CONSELHEIRO PRESIDENTE

Antonio Gilberto de Oliveira Jales

## CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE

Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

## CONSELHEIRO PRESIDENTE DA 1ª CÂMARA

George Montenegro Soares

## CONSELHEIRO PRESIDENTE DA 2ª CÂMARA

Antônio Ed Souza Santana

## CONSELHEIRO CORREGEDOR

Paulo Roberto Chaves Alves

## CONSELHEIRO OUVIDOR

Carlos Thompson Costa Fernandes

## CONSELHEIRO DIRETOR DA ESCOLA DE CONTAS

PROFESSOR SEVERINO LOPES DE OLIVEIRA

Renato Costa Dias

## CONSELHEIRO SUBSTITUTO

Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro

## CONSELHEIRA SUBSTITUTA

Ana Paula de Oliveira Gomes

## SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO

Ricardo Henrique da Silva Câmara

## SECRETÁRIO DE CONTROLE EXTERNO

Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa

## CONSULTORA GERAL

Andréa da Silveira Lima

## SECRETÁRIA CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Teresa Cristina Dias Diógenes

## MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE

Procurador-Geral

Luciano Silva Costa Ramos

## PROCURADORES

Carlos Roberto Galvão Barros

Luciana Ribeiro Campos

Othon Moreno de Medeiros Alves

Ricart César Coelho dos Santos

Thiago Martins Guterres

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

Av. Getúlio Vargas, 690 – Petrópolis - Natal/RN

CEP. 59.012-360 | Telefone: (84) 3642-7278

Site: [www.tce.rn.gov.br](#) | E-mail: [tce-ccs@rn.gov.br](#)

Facebook.com/tcedorn | X: TCE\_RN

## Expediente

### DIRETOR DE COMUNICAÇÃO:

Viktor Vidal

### EDITOR:

Eugênio Parcelle da Silva

### PRODUÇÃO:

Isaac Lira de Almeida

Janaína Amaral

Maria de Fátima Silva de Moraes

### PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO:

Caroline Macedo (Designer)

Daiana Martins (Designer)

### FOTOGRAFIAS:

Freepik (2024)

Caroline Macedo

### IMPRESSÃO:

Unigráfica

### CATALOGAÇÃO DA REVISTA E

### REVISÃO DOS ARTIGOS TÉCNICOS:

Michele Rodrigues Dias

# Sumário

---

Entrevista com o presidente	6
Gestão 2023/2024	12
O desafio da sustentabilidade	23
Ministério Público de Contas	85
Artigos técnicos	103
Consultas jurídicas	155
Artigo geral	160



Entrevista

# Controle externo sob nova ótica

**Conselheiro Gilberto Jales**

*Presidente do TCE/RN*

O avanço veloz da inteligência artificial, ações ligadas aos direitos humanos e fundamentais, o instrumento da consensualidade nas mesas de negociação são exemplos de como os Tribunais de Contas estão abrangendo e até mudando um pouco o norte de sua atuação. No TCE do Rio Grande do Norte não é diferente. As novidades chegaram para ficar, assegura o conselheiro Gilberto Jales, que no biênio 2023/2024 presidiu a Corte potiguar pela segunda vez (a primeira foi na gestão 2017/2018). Nesse intervalo de tempo, muita coisa mudou e o Tribunal avançou em diversos aspectos.

“As redes sociais muito mais ativas pedem instituições atentas ao controle social e a participação cidadã. Novos olhares sobre temas importantes como diversidade, inclusão e inteligência artificial, por exemplo, requerem atitudes e ações efetivas e temporais para o público interno e externo”, comenta Jales nesta entrevista em que ele presta contas dos dois anos de mandato encerrados em dezembro de 2024. “O grande desafio é cada dia tornar o Tribunal mais atuante e efetivo para melhoria da gestão pública do Rio Grande do Norte”, pontua. Confira a entrevista:



**O senhor assumiu o TCE-RN em duas oportunidades: nos biênios 2017/2018 e 2023/2024. Nesse intervalo de tempo, com uma pandemia no meio e rápidas mudanças na sociedade, o que mudou e quais os principais avanços da Corte potiguar e do sistema Tribunais de Contas como um todo?**

As instituições como um todo, e as públicas de maneira particular, vivem um desafio permanente. Desafio de modernização, desafio de acompanhar as mudanças e os anseios da sociedade a quem serve. Na primeira ocasião em que assumi a Presidência do TCE, a casa tinha uma cultura tímida para avanços estruturais e, principalmente, vivíamos no estado uma crise sem precedentes. Crise financeira e de boas relações entre poderes e órgãos. O nosso maior desafio foi mostrar à sociedade do Rio Grande do Norte naquele momento que, apesar de ter o menor orçamento entre todos os Tribunais de Contas do Brasil, o TCE devolve e devolve cada centavo do povo em atuação profícua pelo bem da gestão do erário. Houve outros avanços estruturais, como reformas físicas necessárias para o bom funcionamento e segurança de todos. Nessa nova oportunidade, o pós-pandemia trouxe muitas necessárias e obrigatórias mudanças no funcionamento das instituições. O distanciamento social impôs as sessões híbridas, o tele-

trabalho, etc. As redes sociais muito mais ativas pedem instituições atentas ao controle social e à participação cidadã. Novos olhares sobre temas importantes como diversidade, inclusão e inteligência artificial, por exemplo, requerem atitudes e ações efetivas e temporais para o público interno e externo.

***“Novos olhares sobre temas importantes como diversidade, inclusão e inteligência artificial, por exemplo, requerem atitudes e ações efetivas e temporais para o público interno e externo”***

**Vamos falar um pouco sobre o biênio 2023/2024. Quais são as principais ações que o senhor contabiliza nesses dois anos?**

Podemos falar de grandes desafios, de certa forma represados pelas próprias circunstâncias orçamentárias e administrativas. Anseios internos e uma profunda, necessária e corajosa tomada de decisão para tornar a casa mais equilibrada e moderna. A começar pelo processo histórico de retomada de um bom relacionamento republicano e profícuo com os demais poderes, principalmente com a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, possibilitando o início da correção de uma injustiça fiscal histórica na repactuação dos limites de despesa com pessoal. Há um longo caminho a percorrer. Mas a inércia não é mais intransponível. Essa repactuação tornou possível um processo de reestruturação funcional em sintonia com o nosso moderno planejamento estratégico e em busca de tornar o TCE mais ágil, atuante e moderno. Sintonizado com as diretrizes da INTOSSAI, OLACEFS, Atricon MMD-TC, Instituto Rui Barbosa e os próprios e legítimos anseios internos e externos. O processo de reestruturação foi desde a área meio administrativa, passando pela Secretaria de Controle Externo, os órgãos internos de governança institucional e os gabinetes de conselheiros e procuradores. Aliado a tudo isso um novo Plano de Cargos e

Carreiras, justo, possível e necessário para equacionar desigualdades históricas e melhorar o clima organizacional. Desafio gigante diante das limitações orçamentárias do Tribunal de Contas. Afirmando que tudo isso não custou nenhum centavo a mais de crescimento real no orçamento da casa. Uma política de gestão de pessoas inovadora com 11 projetos instituídos indo desde a modernização de processos de pessoal até os cuidados com a saúde física e psíquica dos servidores. Programa de esporte, acolhimento e humanização da casa. A implantação do plenário virtual foi um feito que destaco pela rapidez e dedicação da equipe (tudo feito com o “ouro da casa”) não sendo necessário contratar nada de TI externa. Melhor ainda a rapidez como o processo foi assimilado pelos conselheiros, procuradores e jurisdicionados. Nesse período ainda realizamos dois eventos de caráter nacional: o Encco e o Bibliocontas. No primeiro, reunindo mais de 300 participantes de todos os Tribunais de Contas do Brasil para discutir corregedorias, ouvidorias, controles internos e controle social. No segundo, a gestão de documentos do controle externo do Brasil e suas bibliotecas estiveram reunidas em nosso auditório por dois dias. Realizamos ainda o II Simpósio jurídico processual com toda a advocacia potiguar atuante no Tribunal de Contas presente, discutindo jurisprudências e a relação jurídico-processual.



**O senhor é um conhecido entusiasta da questão da sustentabilidade, não à toa tema escolhido como destaque para esta revista. Qual a importância disso para o controle externo e como o TCE/RN vem atuando na área?**

Sustentabilidade não é opção, é obrigação. O Tribunal de Contas de certa forma havia arrefecido a política de sustentabilidade. A pandemia talvez tenha sido a principal motivação. Reativamos o núcleo de sustentabilidade e fomos atrás de recuperar nossa liderança entre as instituições públicas do estado. Recuperar a sala verde, o selo A3P, credenciamento das cooperativas de catadores para resíduos sólidos. Foi instituído o Plano de Logística Sustentável, que hoje é referência nacional. O selo A3P foi alcançado e na reestruturação do Tribunal agora o Núcleo de Sustentabilidade está na Lei, o que assegura sua própria sustentabilidade. O Tribunal de Contas deve atuar sobre várias frentes. No controle externo, com suas auditorias e fiscalizações; na capacitação pela Escola de Contas. Mas, nada mais efetivo do que a atuação pelo exemplo. A sustentabilidade é um exemplo disso. Somos hoje apoio para outros tribunais do Brasil e várias instituições do estado.



## **“Reativamos o núcleo de sustentabilidade e fomos atrás de recuperar nossa liderança entre as instituições públicas do estado”**

**Na área do controle externo, onde o Tribunal mais avançou?**

Avançamos muito nos processos de auditorias, nosso planejamento é considerado boa prática, estimulada pela Atricon para os Tribunais de Contas do Brasil. Consultamos a sociedade sobre nossa atuação, incentivamos a participação interna. Destacaria atuação em várias frentes com resultados importantes para a gestão pública do estado e de municípios. Nos regimes próprios de previdência, auditoria na infraestrutura das escolas, auditoria na violência de gênero, auditoria da desertificação (ambas apresentadas em eventos internacionais). Na área de despesa com pessoal, as auditorias nas folhas de pagamento dos municípios e estado trouxeram milhões de reais de economia. Sem contar a nossa atuação concomitante em processos de licitações que evitam o risco de desperdício de dinheiro público preventivamente.

**Desde 2022, o TCE participa do Programa Nacional de Transparência Pública, capitaneado pela Atricon. Por que esse programa é importante e como o Tribunal tem atuado junto aos entes públicos para qualificar a transparência?**

A transparência é o principal instrumento que o cidadão tem para exercer o controle social. Além das imposições legais da Lei de Acesso à Informação e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência é um dever da gestão e sustáculo da democracia. Na mesma linha de liderar pelo exemplo, o Tribunal de Contas participa ativamente auditando e sendo auditado no PNTP. Inclusive, pessoalmente, faço parte do comitê executivo desse programa a nível nacional. Somos selo Diamante pelo terceiro ano consecutivo.

**A atual gestão também se destaca pela quantidade de parcerias com outros órgãos, cursos e eventos da Escola de Contas:**

Foram várias iniciativas nesse campo. A principal que eu destacaria é a formação da REJUG, uma rede inédita no Brasil de escolas de capacitação legislativas, judiciárias e de contas. Através dessa rede, foi viabilizada uma série de benefícios como compartilhamento de vagas, de professores, espaço e a realização de eventos conjuntos. O ganho é imenso com economia de recursos e otimização dos resultados. Outras parcerias com a FEMURN, FECAM, SEBRAE, TJRN, Assembleia Legislativa e outras instituições possibilitaram cursos e eventos. Parceiras para compartilhamento de ferramentas de TI e, inclusive, de Inteligências Artificiais, como o caso do ChatTCU e ANIA do TCE/SP.

**Em 2024, houve mais uma edição do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas. Como o senhor avalia a participação do TCE potiguar? Houve avanço?**

No ciclo de 2024, a participação do TCE/RN se deu de forma muito mais efetiva. Primeiramente, tive a honra de ser convidado pelo presidente Edilson de Souza Silva, da ATRICON, para exercer a coordenação técnica do programa. Auditores de Controle Externo e consultores jurídicos do nosso Tribunal participaram da fase de atualização dos critérios a serem avaliados. Participação também direta de algum componente do TCE em pelo menos 15 comissões de garantia. Importante essa participação porque possibilita uma intensa troca de conhecimento e experiência de outros Tribunais de Contas. No tocante à própria avaliação do MMD no TCE/RN, houve sim um avanço considerável. Principalmente no que diz respeito às dimensões de auditoria e governança do Tribunal.

**Quais os principais desafios o senhor vislumbra para o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte na próxima década?**

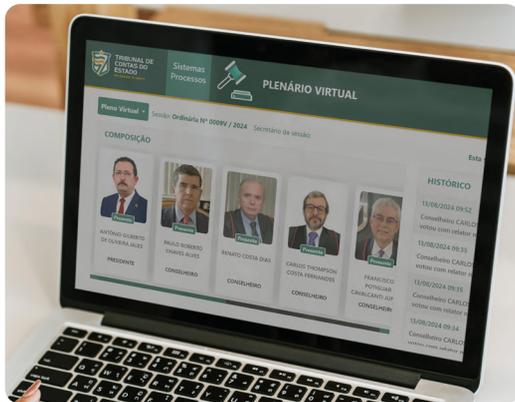
A efetivação e consolidação de programas e projetos iniciados. O Plenário Virtual, mesa de consensualismo, avaliação de políticas públicas. Caberá, sim, às próximas gestões consolidar a reestruturação, continuar a política de gestão de pessoas, realizar concurso público para melhorar o quantitativo de servidores efetivos do Tribunal. O grande desafio é a cada dia tornar o Tribunal mais atuante e efetivo para melhoria da gestão pública do Rio Grande do Norte.





Gestão  
**2023/2024**

# Governança



## Plenário Virtual

O Tribunal de Contas do RN instituiu o Plenário Virtual, que permite aos participantes discutir e votar processos de forma eletrônica, mesmo não estando fisicamente no mesmo local. As sessões virtuais ocorrem semanalmente, de segunda a sexta-feira, de forma assíncrona, com prazos para a apresentação de votos. O novo sistema agilizou e deu mais transparência e acessibilidade aos julgamentos. Para otimizar a nova modalidade, o TCE adequou o funcionamento das sessões.



## Mais econômico

O TCE recebeu o certificado de mais econômico e quinto mais produtivo do Brasil pelo Programa Observa TC, um trabalho realizado por associações civis sem vínculo com o poder público, financiadas por cidadãos e entidades independentes, cujo objetivo é conhecer, acompanhar, divulgar e avaliar o desempenho dos tribunais de contas. O relatório mostra que o tribunal potiguar é o mais econômico e, além do mais, consegue realizar um serviço eficiente com os recursos que dispõe.



## Selo Diamante

O TCE concluiu mais um ciclo do Programa Nacional de Transparência Pública, obtendo pela terceira vez o selo Diamante. Alcançou 96,84% no índice de transparência. A Corte de Contas potiguar ficou entre os órgãos públicos mais transparentes do Brasil, segundo a avaliação do PNTP. Como parte do programa, o Tribunal efetuou a entrega do Selo de Qualidade em Transparência Pública aos entes municipais e estaduais para prefeituras, câmaras municipais e instituições estaduais.



## Repactuação orçamentária

O TCE e a Assembleia Legislativa do RN formalizaram, por meio de Ato Conjunto, a repactuação dos percentuais de limite de gastos com pessoal, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. O limite de 3% do orçamento estadual era dividido em 2,38% para a Assembleia Legislativa e 0,62% para o TCE. Com o novo acordo, o percentual destinado ao TCE aumenta gradualmente até atingir 0,74% em 2026. A mudança é considerada um marco histórico, visando proporcionar um maior equilíbrio na distribuição.

# Governança



## Plano de Cargos

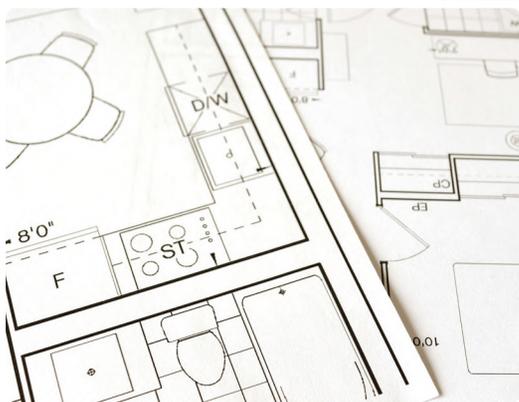
O TCE realizou um estudo aprofundado sobre o aperfeiçoamento do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores (Processo nº 001635/2023 – TC), com a participação de servidores designados pela Portaria nº 158/2023 – GP/TCE (alterada pela Portaria nº 188/2023-GP/TCE). O estudo resultou na aprovação da Lei Complementar nº 756, de 10 de junho de 2024, demonstrando a valorização e o reconhecimento do trabalho desempenhado pelos servidores do Tribunal.



## Reestruturação

Na gestão 2023/2024, o TCE realizou o levantamento e propôs a nova organização interna, resultando na publicação da Lei Complementar Estadual 757/2024. Além disso, elaborou os novos modelos de organograma (simplificado e detalhado) e o Manual de Organização Interna da Corte de Contas, que define as competências das unidades organizacionais e as atribuições de cargos, comissões e comitês de apoio às atividades do Tribunal.

Foto: Pexels



## Projetos do edifício anexo

O Tribunal de Contas contratou 29 projetos executivos de engenharia, essenciais para a construção de um edifício anexo. Esses projetos englobam diversas disciplinas, como instalações elétricas, hidráulicas, climatização, estrutura, telecomunicações, e sistemas de segurança. A contratação visa garantir que todos os aspectos técnicos da obra estejam detalhadamente planejados e coordenados, assegurando a integração entre as diferentes áreas e a execução eficiente da construção, respeitando prazos e normas técnicas.



## Gestão de pessoas

Foram desenvolvidos diversos projetos para promover o bem-estar e a melhoria do ambiente organizacional no TCE. O projeto MOVIMENTO-SE incentiva a prática de atividades físicas para combater o sedentarismo e melhorar a qualidade de vida dos servidores. O CELEBRA promove celebrações para melhorar o clima organizacional. O SAÚDE É DA NOSSA CONTA foca na promoção da saúde dos servidores. O CAPACITAÇÃO visa o aperfeiçoamento profissional, e o INFORMA@TCE facilita a comunicação interna estratégica.

# Educação



## Escola de Contas

A Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira realizou mais de 100 ações educacionais no biênio 2023/2024. Foram 121 ações educacionais, certificando 9.035 participantes e totalizando 938 horas/aula. A Escola firmou parcerias para o intercâmbio institucional com a finalidade de ampliar o alcance de atendimento das demandas de capacitação dos membros e servidores do TCE/RN. Destaca-se a adesão à REJUG (Rede das Escolas Judiciais e de Governo do RN), através da permuta de instrutores, tecnologias e metodologias que favoreçam a viabilização das ações educacionais das Escolas integrantes da Rede. Entre os principais projetos estão os Encontros Regionais com Gestores Públicos Municipais e o Programa de Desenvolvimento de Líderes. Em 2023, também foi realizado um grande evento para celebrar seus 20 anos de existência e serviços prestados à sociedade potiguar, que marcou a inauguração do seu “Complexo Educacional”, integrando em único espaço a Biblioteca Ministro Tavares de Lyra, a Sala de Treinamento Ministro Mota Neto e o estúdio de gravação Fotógrafo Jorge Filho.



## Biblioteca

A Biblioteca Ministro Tavares de Lyra foi reinaugurada, com a entrega de medalhas e inaugurações da Cordelteca e cabines de estudo. O XI Bibliocontas, realizado em maio de 2024, tratou de inovações em unidades de informação dos Tribunais de Contas. O Repositório Institucional TECER foi implantado para facilitar o acesso a um acervo digital. Em dezembro de 2023, o TCE/RN contratou bibliotecas digitais para ampliar o acesso online. Foram assinados contratos com as bibliotecas Fórum e Saraiva, visando facilitar o acesso a conteúdos e livros.

Foto: João Gilberto



## ENCCO

O TCE realizou, em parceria com o Instituto Rui Barbosa, e apoio de diversas entidades do sistema do Controle Externo, o Encontro Nacional de Corregedorias, Controles Internos e Ouvidorias dos Tribunais de Contas – ENCCO 2023, que teve como tema central “Ética, Participação e Controle” e contou com cerca de 300 participantes de 33 Tribunais de Contas do Brasil. O evento promoveu o compartilhamento de conhecimentos e experiências em Corregedoria, Ouvidoria e Controle Interno, visando o fortalecimento dessas áreas. Durante o encerramento foram aprovadas as Cartas Compromisso que orientarão o trabalho das corregedorias, ouvidorias e controles internos dos tribunais de contas. As Cartas de Natal estabelecem princípios e metas a serem seguidos até 2024, promovendo uma atuação mais padronizada.



## Operação Educação

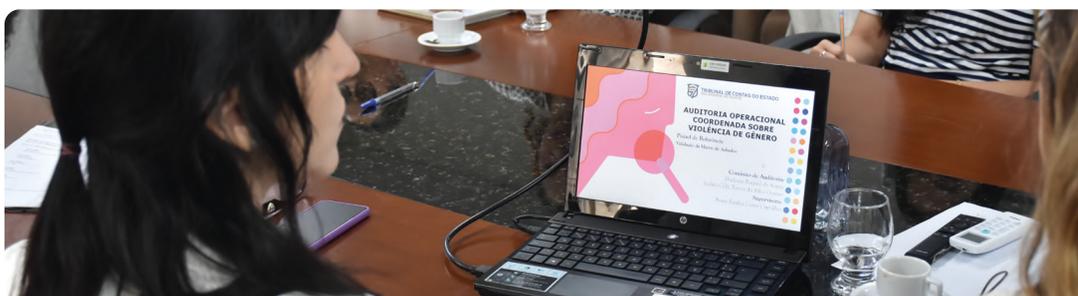
O TCE participou da Operação Educação, uma ação coordenada que envolveu técnicos de 32 Tribunais de Contas visitando escolas em todo o país para verificar a infraestrutura de 1.088 unidades de ensino. No RN, 14 auditores participaram do trabalho. As inspeções em 30 escolas municipais do RN mostraram que 73% das salas de aula visitadas são inadequadas. Falta de ventiladores, mobiliário quebrado e falta de ventilação foram alguns dos problemas encontrados.

# Direitos Humanos



## **Programa de Equidade**

O Programa de Equidade, Diversidade e Cidadania foi implantado no âmbito do TCE/RN com o objetivo de fomentar práticas para o exercício da cidadania, com ênfase no enfrentamento das desigualdades e de quaisquer formas de discriminação. O Programa, com lançamento no dia 30 de setembro de 2024, possibilitou a criação do Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Cidadania do Tribunal e a realização de capacitações sobre gênero, raça e outras temáticas para servidores e jurisdicionados.



## **Auditoria de Violência de Gênero**

A Auditoria Operacional sobre Violência de Gênero, realizada no âmbito da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, contou com a participação de 24 membros da OLACEFS, incluindo o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. A Auditoria teve como objetivo geral avaliar a eficácia e a eficiência das ações governamentais, seja em planos ou programas, em prol da erradicação da violência contra as mulheres, durante o período 2019-2021, incluindo o impacto da pandemia.

Foto: Ilo José



## **Levantamento de vagas em creches**

O Tribunal de Contas do Estado realizou um levantamento sobre a oferta de vagas em creches nos municípios do RN. O objetivo foi coletar informações sobre a garantia do acesso universal à educação infantil de crianças entre 0 e 3 anos e 11 meses. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em setembro de 2022, que o poder público tem a obrigação de oferecer vagas em creches para crianças de até 3 anos e na pré-escola para quem tem 4 e 5 anos de idade. O relatório revelou que 28 municípios do Rio Grande do Norte não estavam oferecendo vagas suficientes em creches.

# Tecnologia da Informação

Foto: Freepik



## Residência em TI

Em parceria com a FUNPEC/Instituto Metrópole Digital (IMD/UFRN), foi firmado o convênio do Projeto Acadêmico de Ensino, Pesquisa e Extensão para a “Residência em Tecnologia da Informação para o Tribunal de Contas do Estado do RN (Turma 5)”, com início em 26 de março de 2024 e término em 25 de março de 2026, visando capacitar profissionais na área de tecnologia.

## Sistema Legis Vídeos

O TCE e a Assembleia Legislativa do RN firmaram um Termo de Cooperação Técnica para disponibilizar o sistema Legis Vídeos, uma ferramenta desenvolvida pela ALRN que permite acesso fácil e rápido às gravações das sessões parlamentares transmitidas pela TV Assembleia. Com funcionalidades de busca, filtros, download e edição de trechos, o sistema promove transparência e controle social.

Foto: Freepik



## Novas ferramentas

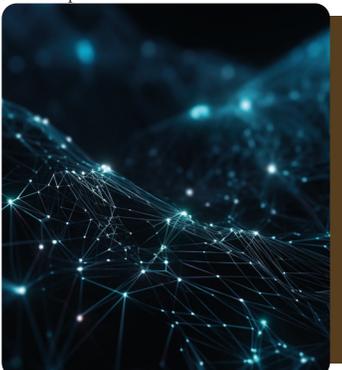
Foram implementadas ferramentas tecnológicas necessárias ao exercício da fiscalização e auditoria, notadamente a implantação de nó de rede Blockchain no TCE para acesso ao sistema b-Cadastros do Serpro e ferramenta para acesso aos dados de extratos bancários de todos os jurisdicionados do TCE através do sistema BB Gestão Ágil, além da colaboração diária com as unidades técnicas de fiscalização. Também atuou no desenvolvimento do Plenário Virtual.



## LGPD

Foi instituído com a reestruturação o Comitê Gestor de Privacidade, Proteção e Segurança de Dados com o projeto de implantação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que visa garantir a proteção de dados pessoais dos cidadãos, promovendo transparência e confiança. O projeto inclui capacitação dos membros, servidores e demais colaboradores, a instituição de um comitê de privacidade e proteção de dados, levantamento de inventário de dados, análise de riscos do tratamento de dados, adequação de contratos, análise da maturidade da área de TI, criação de políticas, gestão de terceiros, observância ao direito dos titulares, entre outros. O foco é assegurar a conformidade legal e aumentar a confiança nos serviços digitais.

Foto: Freepik



## Inteligência artificial

Ampliação da equipe especialista para atuar nos projetos ligados à área, contratação da OpenAI junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), convênio com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para utilização do ANIA, plataforma que tem como principal objetivo a análise de documentos em formato PDF e acesso a informações nas bases de dados, por meio de perguntas em linguagem natural e convênio com o ChatTCU, ferramenta avançada baseada no modelo de linguagem ChatGPT, a qual permite que os usuários realizem uma variedade de funções, como acesso a jurisprudência selecionada, serviços administrativos e sumarização de documentos.

# Consultoria Jurídica

Foto: Divulgação STF



## Fortalecimento da Defesa Judicial

O TCE obteve importantes vitórias judiciais por meio da atuação da Consultoria Jurídica. Exemplos: declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 684/2021 (STF, ADI 6967), prevalência do entendimento sobre a impossibilidade de vinculação de vencimento a salário mínimo (STF, ARE 1441541), legitimidade do desconto em folha como medida de garantia de efetividade das decisões do Tribunal (STF, SL 1691) e a validade do entendimento sobre a impossibilidade de incorporação de vantagens transitórias a proventos de aposentadoria (TJRN SL 809506-95.2024.8.20.0000).



## E-Consulta

Implantação do E-Consulta no Portal do Gestor, com a disponibilização de formulário eletrônico explicativo para elaboração de consulta, além da elaboração de cartilha orientativa divulgada nos eventos da Escola de Contas.

Foto: Moraes Neto



## II Simpósio Jurídico-Processual

O evento contou com palestras e mesas-redondas, além de marcar a comemoração dos 35 anos da Consultoria Jurídica e o lançamento do selo comemorativo.



## JurisConta

Lançado no II Simpósio Jurídico-Processual, o projeto JurisConta nasceu com o propósito de levar à sociedade notícias sobre o controle externo na rede Instagram do Tribunal de Contas.



## ProJuris

Acordo de cooperação com a Assembleia Legislativa para capacitação dos Consultores Jurídicos e os servidores da Procuradoria Legislativa. A aula inaugural ocorreu no dia 27/09/24, com a palestra magna da Conselheira Substituta Milene Cunha (TCE/PA), seguida da realização do primeiro módulo do programa sobre Inteligência Artificial Generativa.

# Ouvidoria



Foto: Freepik

## Ouvidoria Day

As celebrações do Dia do Ouvidor em 2023 e 2024 abordaram, respectivamente, os temas “LGPD e a Administração Pública: da teoria à adequação legal” e “As Ouvidorias Públicas e o fomento ao Controle Social e à Transparência Pública”. Em 2023 e 2024, foram celebradas edições do Ouvidoria Day, abordando temas como a LGPD e o fomento ao controle social.

## Ouvidorias municipais

Um acordo de cooperação técnica foi assinado entre o TCE/RN, UFRN, FECAM-RN e FEMURN-RN, com o objetivo de incentivar a implementação e inovação das Ouvidorias nas Prefeituras e Câmaras Municipais. Também foi assinado um acordo de cooperação técnica entre o TCE/RN, a UFRN, a FECAM-RN e a FEMURN-RN para incentivar a inovação nas Ouvidorias municipais.



## Projeto “Contas em Gotas”

O projeto “Contas em Gotas” foi desenvolvido para promover a cidadania participativa qualificada, por meio de informações acessíveis no perfil do Instagram institucional, sendo apresentado durante a visita da Comissão de Garantia da Qualidade do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas. Busca levar informações claras e em linguagem acessível, que promovam a participação cidadã e o controle social qualificados, contribuindo para a transparência e o engajamento público.

# Corregedoria



## Novo Código de Ética dos servidores

Aprovação do novo Código de Conduta Ética dos Servidores, estabelecendo diretrizes éticas claras para o comportamento dos servidores no exercício de suas atividades (RESOLUÇÃO Nº 017/2023 – TCE).

## Novo Código de Ética dos Membros

Reforçando os valores éticos e os princípios que devem nortear a atuação dos Conselheiros no desempenho de suas funções (RESOLUÇÃO Nº 001/2024 – TCE).



## Novos conselheiros

Com base no critério de merecimento, a Resolução Nº 004/2024 – TCE, aprovada em 5 de março de 2024, estabeleceu os parâmetros para o preenchimento de vaga no cargo de Conselheiro. Essa resolução visa garantir a transparência e o mérito na seleção de candidatos em caso de vacância do cargo de Conselheiro, resultante da vaga reservada constitucionalmente ao cargo de Conselheiro Substituto. Os principais critérios considerados incluem desempenho, produtividade, presteza e aperfeiçoamento técnico, conforme os moldes da Resolução 106 do CNJ.

# Acordos, Convênios e Parcerias

Ao longo do biênio, foram firmados mais de 60 acordos, convênios e parceria com mais de 60 instituições públicas e privadas. Confira alguns deles:



## Doação de equipamentos

O Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o TCE/RN e o IFRN/CNAT estabelece a doação permanente de equipamentos energéticos e de processamento de dados, como computadores, notebooks, baterias de nobreak, estabilizadores, transformadores, impressoras e aparelhos de ar-condicionado (unidades condensadoras e evaporadoras). O acordo tem vigência de 28 de dezembro de 2023 a 27 de dezembro de 2028.



## Doação de veículos

Foram doados dois veículos à Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca do Rio Grande do Norte para apoiar projetos como assistência a produtores rurais, pescadores artesanais e a execução de barragens e poços tubulares. A Secretaria destacou a doação como essencial para o desenvolvimento sustentável dessas atividades, devido aos desafios logísticos enfrentados pela falta de transporte adequado, o que pode comprometer o cumprimento do planejamento anual do órgão.



## Transparência dos festejos juninos

Realização de ação conjunta com o MPRN e o MPC para desenvolvimento e disponibilização do Painel de Transparência dos Festejos Juninos nos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte. A ferramenta teve como principal objetivo evidenciar dados das contratações públicas de artistas para realização das festividades juninas, e está sendo ampliada para contemplar todos os tipos de festejos a partir de 2025.



## PGE

Um acordo de cooperação assinado entre o Tribunal de Contas e a Procuradoria-Geral do Estado permitiu o compartilhamento de informações e a adoção de medidas relevantes para o controle e monitoramento de processos e questões de interesse mútuo. O acordo foca especialmente no processo de controle externo, na execução das decisões do TCE e na defesa judicial dos atos e decisões da Corte de Contas.

### **Qualidade das auditorias e fiscalizações**

Instituição do sistema de controle de qualidade das auditorias e fiscalizações do TCE-RN pela Resolução nº 018/2024-TCE, em conformidade com a NBASP 140. O sistema de controle de qualidade estabelece uma cultura de busca contínua pelo aprimoramento da qualidade dos trabalhos de auditoria e fiscalização, tendo como parâmetros os padrões e métodos internacionalmente adotados pelas normas de auditoria do setor público.

### **SisBenefícios**

O SisBenefícios é uma ferramenta de cadastro eletrônico dos benefícios resultantes das ações de controle externo do TCE-RN, nos termos da Resolução nº 027/2021-TCE, em conformidade com a NBASP 12. A ferramenta permite maior segurança no registro dos benefícios, bem como possibilitará maior transparência em relação aos resultados da atuação do TCE-RN, indicando o valor gerado para a sociedade.

### **Execução de emendas parlamentares**

Levantamento com o objetivo de coletar informações e analisar os dados pertinentes à normatização e a execução das emendas parlamentares impositivas ao Orçamento Geral da União, transferidas ao Estado do Rio Grande do Norte, permitindo uma visão sistêmica sobre esse importante instrumento de alteração da alocação orçamentária, além de obter informações que poderão orientar a atuação fiscalizatória futura do Tribunal de Contas acerca do tema.

### **Auditoria financeira**

Auditoria financeira no Acordo de Empréstimo 82760-BR firmado entre o Banco Mundial e a SEPLAN/RN tem como finalidade a certificação por meio de asseguuração razoável. Os objetivos da auditoria são: verificar se a origem e aplicação dos recursos do empréstimo e da contrapartida local observando as normas estabelecidas pelo Banco; analisar a adequação dos processos de aquisição às normas definidas no Contrato de Empréstimo e na legislação nacional; e realizar a avaliação ex-post dos processos de aquisições, visando reunir evidências necessárias para expressar uma opinião sobre as Demonstrações Financeiras e notas explicativas dos exercícios auditados.

### **Auditoria Fundase**

Essa auditoria objetiva avaliar a eficácia das medidas de internação executadas pela Fundase, com ênfase na priorização de atividades socioeducativas em detrimento do encarceramento, na oferta de escolarização e profissionalização, bem como na integração do adolescente à comunidade. O trabalho visa assegurar que a internação promova a ressocialização, oferecendo oportunidades para o adolescente recomeçar sua trajetória de vida, livre do envolvimento com atividades ilícitas.

### **Fiscalização na Urbana**

Produção e fornecimento de informações provenientes de atividades fiscalizatórias realizadas pelas equipes de auditoria do Tribunal a fim de subsidiar tomada de decisão judicial no âmbito de processo judicial federal de execução fiscal contra a URBANA.

### **Remuneração de agentes políticos**

Acompanhamento do processo de fixação das remunerações dos agentes políticos municipais para o mandato 2025-2028, especialmente com a adoção de medidas preventivas e orientativas, por meio do encaminhamento de ofício circular as 167 Prefeituras e Câmaras Municipais, assim como lançamento de evento on line (1ª Auditoria em foco) pela DDP e SECEX com o apoio da Escola de Contas. Conforme monitoramento em andamento, a ação gerou significativa melhoria na qualidade das leis aprovadas, o que, conseqüentemente, resultará na diminuição de possíveis irregularidades.

CONTROLE EXTERNO

### **Situação dos RPPS**

A ação permitiu conhecer a situação financeira dos RPPS's potiguares no ano de 2023, assim como auxiliar os gestores na tomada de medidas que garantam a sustentabilidade dos regimes próprios instituídos. O trabalho identificou que, no exercício de 2023, em aproximadamente 50% dos RPPS's municipais a despesa com a folha de aposentados e pensionistas superou a receita ordinária.

### **Contas Anuais Municipais**

A auditoria conjunta de exercícios, como estratégia de execução à priorização das contas de governo pela atual gestão, possibilitou a diminuição do atraso na análise inicial das contas. As prestações de contas dos exercícios de 2018 a 2020 foram avaliadas em um mesmo ciclo fiscalizatório. A mesma sistemática está sendo adotada com as contas de 2021 a 2023. Desse modo, temos atingido a tempestividade na apreciação das contas de governo dos prefeitos.

### **Rodovias estaduais**

Acompanhamento dos editais de licitação para contratação de execução das obras de restauração de rodovias da malha rodoviária estadual, licitadas em três certames alcançando o montante de R\$ 446.420.490,25, referentes a 33 trechos de rodovias do estado em uma extensão total de 755 km. A atuação tempestiva da ICE nestas contratações resultou em Acórdãos determinando a correção do projeto básico, levando em consideração os projetos básicos já contratados e pagos com recursos do Projeto Governo Cidadão, bem como a exigência de estrutura de fiscalização para as obras rodoviárias decorrentes. Ademais, a atuação ainda resultou na redução do item de geogrelha, produzindo uma economia estimada em quase R\$ 2,1 milhões somente com esse item.

### **Combate à desertificação**

A auditoria teve como objetivo principal, à luz da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - PNCD (Lei nº 13.153/2015), o Exame da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação - PECD (Lei 10.154/2017) e de outras Políticas Públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao Bioma Caatinga, sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural. Por se tratar de tema de alta relevância e estar diretamente relacionado com o ODS 15 da agenda 2030, com repercussão mundial, a auditoria foi apresentada em congresso internacional na Espanha pelo Presidente do TCE/RN com a palestra: "A desertificação do semi-árido do Brasil: impactos sobre o bioma Caatinga".



Caderno Especial

# O desafio da sustentabilidade



# A sustentabilidade e o papel dos Tribunais de Contas

**S**eca de um lado, enchentes do outro. Incêndios em vários territórios e aumento da poluição em grandes centros urbanos. Os fenômenos extremos observados nos últimos anos no país são manifestações do aquecimento global, evento associado à mudança climática provocada, sobretudo, pela ação do homem. A crise ambiental afeta não somente a natureza, mas também a economia, gerando miséria, guerra e outras situações que ameaçam, inclusive, a humanidade, a ponto de a Organização das Nações Unidas – ONU, definir um conjunto de regras a ser implementada na busca do equilíbrio, de uma maior sustentabilidade do planeta.

O Tribunal de Contas abre espaço, nesta edição da Revista do TCE, para a apresentação de olhares sobre a questão, sem esquecer de disseminar sua política de ação, um exemplo a ser seguido pela administração pública. Tudo contextualizado com a Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2024, lançada em junho pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon), lançada em junho deste ano.

O documento destaca a necessidade urgente de fiscalização, orientação e capacitação dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil, especialmente em face das mudanças climáticas e desastres naturais.

Nas próximas páginas, especialistas da área contextualizam o problema, antecipando assim um pouco do que será debatido por representantes de vários países do mundo que estarão presentes na 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP30), a ser realizada em Belém (PA), em novembro de 2025, sobretudo as metas lança-

das pela ONU para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Em discurso lido na abertura da Cúpula do Futuro, em Nova York, em 22 de setembro de 2024, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou que “no ritmo atual de implementação, apenas 17% das metas da Agenda 2030 serão atingidas dentro do prazo”, relatou, defendendo mudanças com metas exequíveis, a serem discutidas e acatadas na COP 30.

São muitos os desafios a serem enfrentados, que vão desde a descarbonização do planeta até a atitude individual do consumo consciente. A pauta da sustentabilidade se faz presente todos os dias na mídia, focando em temas como a degradação da Amazônia e do pantanal, a estiagem dos rios, a poluição em grandes centros urbanos, a sobrevivência dos povos indígenas e quilombolas, o uso da tecnologia em prol da preservação dos territórios respeitando a diversidade. A questão ambiental é um dos três pilares fundamentais da questão da sustentabilidade, ao lado da econômica e social. Refere-se à preservação





do meio ambiente e à utilização equilibrada dos recursos naturais, de modo a garantir a sua disponibilidade para as gerações futuras.

Na Nota Recomendatória Conjunta, os TCs e Ministérios Públicos de Contas de todo o país são orientados a dar prioridade à análise da legalidade e eficiência das Políticas Públicas relacionadas à defesa e proteção civil, bem como às medidas de mitigação, prevenção e adaptação às mudanças climáticas e seus efeitos. A publicação destaca a importância de garantir uma qualidade de vida saudável para as gerações presentes e futuras, assegurando um ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, reforça o compromisso com as metas da ONU, especificamente os ODS 6 (Água Limpa e Saneamento), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), 12 (Consumo e Produção Responsáveis), 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e 15 (Vida Terrestre).

Entre as diretrizes contidas no documento estão: "Gestão de Defesas Cívicas: avaliação das condições gerais das Defesas Cívicas municipais e estaduais";

"Planos de prevenção e mitigação: verificação da existência e qualidade dos planos de prevenção e mitigação de desastres climáticos, em conformidade com a legislação urbanística e ambiental"; "Recursos financeiros: garantia de programas e ações orçamentárias adequadas para financiar os planos de mitigação e prevenção"; "Execução de programas: monitoramento da execução efetiva dos programas, projetos e ações de prevenção e mitigação de desastres, conforme os objetivos e competências previstas na Lei 12.608/2012"; "Transparência pública: promoção da transparência dos programas e ações vigentes, fomentando o controle social"; e "Educação ambiental: cumprimento da obrigação de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino, conforme disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988".

A temática da sustentabilidade está sendo provocada, com discussões nas comunidades, cidades, estados e países, em busca de alternativas que viabilizem um novo pacto para o Futuro, que apontará caminhos a seguir.

# ATRICON divulga notas recomendatórias para os TC's e MPC's



*Em vista dos eventos associados a mudanças climáticas ocorridos no País este ano, a ATRICON lançou duas notas recomendatórias, uma em junho e outra em setembro, orientando os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas com relação a estratégias de atuação.*

## Nota Recomendatória nº 01:

“**RECOMENDAM** aos Ministérios Públicos de Contas e aos Tribunais de Contas incluir como prioridade de atuação, por meio de ações de fiscalização, orientação e capacitação a análise de legalidade e eficiência das políticas públicas de defesa e proteção civil bem como de mitigação, prevenção e adaptação às mudanças climáticas e desastres naturais, especialmente por meio de procedimentos de monitoramento, acompanhamento, auditoria, levantamento, inspeção e outras ferramentas de controle para verificar:

- a) as condições gerais de gestão das defesas civis municipais e estaduais;
- b) a existência de planos de prevenção e mitigação de desastres climáticos municipais e estaduais, em harmonia com a legislação urbanística e ambiental (enchentes, secas e estiagens, alagações e desbarrancamentos);
- c) a existência e qualidade dos programas e ações orçamentárias destinadas a garantir recursos financeiros para execução dos planos de mitigação e prevenção dos desastres climáticos;
- d) a efetiva execução dos programas, projetos e ações de prevenção e mitigação de desastres climáticos, em conformidade com as diretrizes, objetivos e competências, previstos na Lei 12.608/2012 (art. 2º a 9º);

e) a efetiva transparência pública em relação aos programas, projetos e ações de prevenção e mitigação de desastres climáticos vigentes no âmbito estadual e municipal, de modo a garantir, igualmente, o exercício do controle social;

f) o cumprimento da obrigação do Poder Público de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, consoante o disposto no artigo 225, §1º, inciso VI, da Constituição da República.

## Nota Recomendatória nº 04:

“**CONSIDERANDO** a importância de serem disponibilizados referenciais e padrões de atuação, a fim de que os tribunais de contas possam aprimorar seus regulamentos, procedimentos e práticas, fortalecendo e aperfeiçoando o controle externo da Administração Pública;

**RECOMENDAM** aos Tribunais de Contas brasileiros que:

- I. Incorporem em suas atividades de controle externo a utilização de metodologias preditivas, por meio de algoritmos de aprendizado de máquina (inteligência artificial) e dados de sensoriamento remoto, para identificar áreas de alto risco de queimadas e desmatamento;
- II. Utilizem, preferencialmente, a metodologia de geoprocessamento e análise espacial, que envolva imagens de satélites e camadas de dados

obtidas a partir de bases públicas ou de órgão com notório domínio e uso das tecnologias com base em metodologias científicas, os quais possam ser transformados em informações estratégicas para o exercício do controle ambiental realizado pelos tribunais de contas;

III. Direcionem ações de controle externo a partir das informações geradas, buscando orientar os órgãos de fiscalização ambientais a adotarem medidas de combate e prevenção, a fim de que os eventos de queimadas, incêndios florestais e desmatamento não se concretizem;

IV. Analisem, nas peças orçamentárias do Poder Executivo, a existência quanto a previsão de recursos destinados a ações que visem: prevenir e combater a ocorrência de desmatamento, queimadas e incêndios florestais; reduzir a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, e; reverter o quadro de desmatamento e os prejuízos ambientais causados pelas queimadas e incêndios florestais;

V. Fiscalizem a atuação dos seus jurisdicionados no que tange à efetiva promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, nos termos da Lei Federal nº 9.795, de 1999, com as alterações estabelecidas na Lei Federal 14.926, de 2024, e demais regulações aplicáveis;

VI. Compartilhem informações e boas práticas sobre controle ambiental, por meio de iniciativas que utilizem a tecnologia para a realização de webinários, encontros *on line*, *lives*, entre outros;

VII. Capacitem seu corpo técnico, gestores e servidores públicos sobre aplicação de metodologia preditiva (itens I e II), para que possam colaborar com o processo de tomada de decisões, visando evitar a ocorrência de queimadas e desmatamento, bem como os prejuízos ambientais decorrentes dos mesmos, buscando o fortalecimento das ações de fiscalização ambiental junto aos entes federados;

VIII. Determinem aos órgãos de proteção ambiental a elaboração planos de ação (tais como o Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento e Queimadas – PPCDQ), no intuito de evitar que as áreas sujeitas a elevado risco de desmatamento e queimadas sejam de fato impactadas pela ação humana destrutiva, ocasionando prejuízos em diversas políticas públicas;

IX. Determinem aos órgãos de proteção ambiental a elaboração de planos de ação para reparação e mitigação de danos causados por desmatamentos e queimadas em áreas de proteção ambiental, com metas claras e indicadores para monitoramento do cumprimento dessas ações;

X. Realizem levantamentos quanto aos mecanismos de governança adotados pelos órgãos de fiscalização ambiental, perpassando pela análise de recursos humanos, estrutura física, tecnológica e priorização de investimentos;

XI. Realizem ações de gestão e acompanhamento do cumprimento das metas ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) pelos Estados e Municípios;

XII. Incluam nas análises de contas de governo, análise de metas e indicadores das políticas e ações para a gestão ambiental eficiente, a fim de que a aplicação de medidas protetivas e reparadoras aos prejuízos ambientais causados por queimadas e desmatamentos possa ser refletida no julgamento das contas dos chefes do Poder Executivo;

XIII. Promovam apuração de responsabilidade de gestores dos órgãos de comando e controle por eventuais negligências que importem em prejuízos ambientais, sociais, econômicos e de desenvolvimento;

XIV. Apoiem e incentivem ações de fiscalização e monitoramento ambiental, promovendo uma atuação conjunta e colaborativa entre os órgãos que compõem a governança ambiental, visando o fomento a matrizes econômicas sustentáveis como mecanismo de indução de políticas públicas de desenvolvimento e de fortalecimento de combate ao desmatamento e queimadas ilegais;

XV. Instituem gabinetes permanentes de articulação para o enfrentamento das problemáticas ambientais, envolvendo todos os atores que compõem a governança ambiental de Estado e Municípios, a fim de debater os problemas locais e direcionar as soluções, atribuindo responsabilidades para implementar as medidas necessárias, por meio de pactos e compromissos, os quais prevejam metas e indicadores exequíveis, que possam ser monitoradas pelo tribunal de contas;

XVI. Atuem de forma prioritária, sistêmica e uniforme a partir dos desafios climáticos e ambiental que se mostram presentes em diversos estados da federação.

As entidades que subscrevem esta Nota Recomendatória, as quais compõem o Sistema Tribunais de Contas do Brasil, se comprometem a realizar debates para discutir os diversos problemas e desafios que envolvem a crise ambiental decorrente das queimadas, incêndios florestais e avanço do desmatamento que atualmente prejudica o país, a fim de contribuir para a seleção metodológica a ser aplicada no cumprimento das recomendações elencadas neste dispositivo”.



Foto: Felipe Werneck (MMA)

# A crise climática, prevenção de desastres e o sistema tribunais de contas

**Ruy Marcelo**

*Procurador de Contas no AM  
MSc em Direito Ambiental*

A quem pedia evidências, agora as tem, a mancheias, em sua face mais dolorosa, de desastres hidrológicos e seus impactos disseminados em território nacional e no mundo. Viramos a página. Não se trata mais de prognósticos. A dura realidade dos eventos extremos chegou. Estamos no limiar da crise climática do aquecimento do planeta, cujos efeitos crescentes já se fazem sentir, generalizadamente, confirmando as avaliações do IPCC, segundo as quais o Brasil é um dos países mais vulneráveis aos efeitos da mudança do clima.

Desde o início deste segundo semestre de 2024, espriam-se pelo país calor intenso, seca extrema, baixa umidade, mega queimadas sincronizadas e muita fumaça tóxica de difícil dispersão, especialmente decorrentes de incêndios na Amazônia. Pouco antes disso o que se viu foi a catástrofe diluviana no Rio Grande do Sul, que afetou milhões de pessoas muito para além da linha marginal de preservação do Código Florestal. Padecem nossos biomas, fundamentais aos processos ecológicos que garantem chuva, solo fértil, disponibilidade hídrica, ar puro, biodiversidade, dentre outros serviços essenciais a qualidade existencial dos seres viventes.

Ante o cenário devastador, o que falta para reversão desse quadro ameaçador aos brasileiros que é digno da mais grave qualificação?

O preclaro Ministro Herman Benjamin bem respondeu em recente entrevista concedida à Revista Veja: falta-nos superar a leniência do Estado. Pondo de lado a ganância e o negacionismo de certas alas das elites econômica e política, é isso mesmo; o nó a desatar é a tibieza da atuação estatal.

Em sendo esse o âmago do problema, é assunto inteiramente ligado à função dos tribunais de contas, enquanto sistema devotado ao controle externo da Administração Pública, em sua acepção mais abrangente, que perpassa o caráter repressor e forma núcleo propulsor da eficiência do Estado e de suas políticas públicas mediante técnicas consensuais, cooperadas e resolutivas.

Acontece que imensos são os desafios e é escasso o tempo para o combate e a reversão desse estado de coisas inconstitucional que afeta o básico direito de todos à qualidade de vida e à segurança climática.

Por um lado, falta eficácia às ações de comando e controle estatais contra o desmatamento e as queima-

das, principais causas de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. As forças de segurança pública e os fiscais ambientais nos diferentes níveis não tem sido suficientes. Urge o controle para induzir repressão eficiente aos ilícitos; falha essa que induz a crença de impunidade e inviabiliza qualquer efeito dissuasório ou preventivo das infrações.

Ademais, não adianta agir sem a habilidade de eliminar efetivamente as práticas nocivas e promover restauração florestal, notadamente por insuficiência de investimentos em recursos de inteligência policial, de prevenção de ilícitos e estruturação de arranjos de governança territorial, de integridade corporativa e de desenvolvimento sustentável.

Pouco vale autuar somente laranjas, que figuram propositalmente como boi de piranha nos cadastros e registros de imóveis (como detentores, possuidores ou até como proprietários beneficiários de regularização pelo INCRA e órgãos fundiários estaduais), mantendo inabaláveis e ocultos os grandes operadores e financiadores dos ilícitos ambientais, verdadeiros “donos do negócio”, organizações frequentemente associadas a crimes econômicos, consoante deixou patente substancial diagnóstico do Ministério da Justiça por intermédio da Estratégia Nacional contra a Corrupção (ver especialmente ENCLLA, produto da Ação 10 de 2023).

No campo da leniência, não há mais pernicioso omissão do Estado que a falta de controle sobre as emissões de gases de efeito estufa pelos agentes econômicos, a despeito de não nos faltar comando jurídico-constitucional para impor tal medida regulatória e interditar qualquer aspiração ilegítima de degradar o meio ambiente a pretexto de produzir.

Ora, a Constituição (art. 225) proclama o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, sadio e seguro para as presentes e futuras gerações, inclusive como princípio da ordem econômica. Em vista do dever constitucional de garantir segurança à população em face dos eventos extremos que se intensificam, igualmente vigora o dever de evitar e limitar as emissões. Cumpre ao Estado estatuir regime obrigatório de transição para economia sustentável de baixo carbono, com metas de curto prazo, sem condescender com o crescimento do passivo que os grandes emissores de carbono produzem nesse intervalo. Já passamos da época em que se admitia, juridicamente, como meio bastante de proteção, a atuação tímida por meio de políticas de incentivo de adesão voluntária.

Significa que cumpre ao Estado exigir dos poluidores (por atividade ilícita), como parte da indenização, o equivalente aos impactos climáticos que das emissões resultantes do fato lesivo resultam, de modo a compensar os custos que a sociedade e o Estado terão no enfrentamento dos desastres que se alastram e na adaptação e resiliência das cidades. Aos gestores também pode ser lançada a condenação em alcance por negligência ou erro grosseiro de fiscalização da qual resulte o dano ambiental e climático consoante a jurisprudência do STJ sobre a norma do art. 3.º, IV, da Lei 6938/1981.

Além disso, com base na Constituição, urge demandar, no bojo do licenciamento e estudo prévio de impacto ambiental, dos grandes empreendimentos emissores, o inventário de carbono, o estudo de impacto climático e as correspondentes medidas de mitigação e compensação pelas emissões, porque não há direito de poluir e piorar a crise por novas emissões – cujos efeitos sinérgico e cumulativo vão fazer “extravasar o copo cheio” de nossa combalida e saturada atmosfera. Isso em etapa de transição porque compete ao Estado por termo à exploração de atividades e produtos grandes emissores de GEE. O êxito disso depende ainda de políticas de educação ambiental e de pesquisa e inovação para viabilizar esse novo mercado com matrizes econômicas sustentáveis e de baixo carbono.

Não é legítimo transferir à sociedade a conta de tantas catástrofes! Ora, os vetustos padrões de emissão de poluentes por fonte individual, que antes da crise climática vigoravam com base na lei da política nacional do meio ambiente, transitaram claramente para a inconstitucionalidade por processo de mutação sem mudança de texto. Seria rematado absurdo neste caos climático admitir que os grandes geradores continuem a lançar, livremente, na atmosfera, toneladas de carbono, em nome de um padrão para chaminés e escapamentos.

Nessa direção, por exemplo, não se pode mais tolerar a operação de usinas termelétricas, em vários estados, inclusive no Amazonas, lançando importante e crescente patamar de emissões (consoante estudo do Instituto de Energia e Meio Ambiente) sem exigir compensações no sentido do carbono net zero.

É imprescindível, igualmente, em respeito a nossa Constituição, por um basta nas ações estatais incoerentes e que fazem da Administração Pública mais um vilão climático. Planos de logística sustentável (e contratações sustentáveis) no sentido de exemplificar, nas operações internas, a rota de transição verde, compensação de emissões e a implantação de sustentabilidade socioambiental, são urgentes nos órgãos e entes públicos de todos os níveis.

Por outro lado, a cobrança pela redução das emissões e pela justiça ambiental mais ampla há de fazer o Brasil protagonista de litigância climática em âmbito internacional. Não basta cobrar a indústria nacional. Há de se cobrar as transnacionais sediadas alhures e os países mais poluidores, a fim de que sejam obrigados pelos tribunais a fortalecerem suas metas de redução de emissões em busca de agilizar a transição justa para a economia de baixo carbono. O Brasil não é o maior poluidor mundial, mas pode se tornar a primeira vítima continental da crise da mudança do clima. Por isso, temos toda a legitimidade para tanto. Não podemos perecer à espera indefinida de soluções pela via diplomática, a ONU e suas infundáveis COP, pois é questão inadiável de vida ou morte. Quem quer o Brasil inabitável e inviável social e economicamente no curto prazo?

Igualmente desafiador, relevante e urgente, é o desenvolvimento da política pública de prevenção

de desastres e de adaptação e resiliência das cidades. Consoante levantamento disponível nas coordenações federal e estaduais, as defesas civis dos municípios estão precariamente instaladas. Aliás, o TCU já trouxe esse diagnóstico em auditoria retratada no Acórdão 351/2020 – Pleno. Não possuem recursos e estrutura à altura dos novos tempos. Muitas não possuem sequer os planos de contingência consistentes nem projetos estruturais para prevenir, neutralizar ou mitigar impactos dos eventos climáticos extremos. As ações se limitam, predominantemente, à resposta ao desastre já em vias de instalação ou consumado. Falta cultura de prevenção ao sistema.

A Lei 12608/2012 proclamou especialmente o princípio da prevenção mediante a atuação articulada e integrada da União, estados e municípios, mas lhe falta efetividade. Ainda vigora suposição de que as prefeituras devem ter o protagonismo exclusivo na gestão inicial de desastres, quedando-se inertes os demais entes federados enquanto não provocados por pedidos de recursos e projetos de resposta e reconstrução.

É um equívoco eleger os municípios como locomotivas necessárias. Ora, de acordo com a regra do art. 21, XVIII, da Constituição Brasileira, compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

A Lei 12608/2012 enfatiza a prioridade das ações de planejamento, de ordenamento territorial, de gestão de risco e de investimento em prevenção, destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade e de resiliência das cidades. Por outro lado, destaca a competência comum no sentido de: I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País; II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres; III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres; IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco; V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil e VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (cf. art. 9.º).

Mas, segundo apuração do TCU, 35% dos recursos orçados para gestão de riscos e prevenção de desastres deixaram de ser aplicados no período de 2012 a 2023. A justificativa é falta de apresentação de planos e projetos para investimento. É a evidência de ineficácia do sistema de defesa e proteção civil em detrimento da efetividade do ordenamento jurídico. No período, para cada R\$ 1 destinado a resposta e recuperação, a União aplicou apenas R\$ 0,39 em prevenção.

Como patente nos últimos meses, o desastre cujo impacto cumpre mitigar pela estruturação do sistema de defesa civil não são apenas as estiagens, precipitações, deslizamento e enchentes. Devem ser considerados como desastres autônomos e merecem rigoroso enfrentamento os períodos de nível crítico de poluição atmosférica nas cidades causadas por queimadas sazonais durante o período de estiagem. Somente a atuação integrada, estratégica e interseccional, das forças de segurança e órgãos ambientais dos diferentes níveis de gestão, poderão fazer frente às organizações criminosas que atuam incentivando e promovendo o fogo nocivo.

A esse respeito, a gestão do desastre consistente na verificação de nível crítico de poluição atmosférica deve ser orientado por plano de contingência especial que preconize as restrições necessárias para administrar o intervalo de crise pondo à salvo a populações da exposição aos poluentes a fim de que não se equiparem a verdadeiros fumantes passivos. Em caso de ineficácia do plano e inviabilidade de novas medidas, o trato como desastre deve habilitar os municípios e estados a recorrerem à coordenação nacional de defesa civil.

Os tribunais de contas estão vocacionados a garantir o bom êxito desse processo de mudança à bem da segurança climática, da sadia qualidade de vida e desenvolvimento sustentável às presentes e futuras gerações. Assinalam-se vários trabalhos significativos e seminais do TCU e dos tribunais estaduais nesse campo. Por exemplo, aquele primeiro vem desenvolvendo o Climate Scanner como estratégia de avaliação geral de ações governamentais sobre a mudança do clima e o painel de recursos para gestão de riscos e de desastres.

O Tribunal de Contas do Amazonas TCE/AM, sob o impulso e parceria do MP de Contas/AM, tem promovido intensa atividade de controle da gestão ambiental nos últimos anos. São diversas recomendações, audiências, termos de ajustamento de gestão, determinações, definições de responsabilidades por omissão etc. Atento às queimadas e desmatamento ilegais como principal causa de emissões, tem advertido e provocado todos os prefeitos e executivo estadual a promover ações de comando e controle bem como políticas de enfrentamento climático e de prevenção de desastres por meio do fortalecimento das defesas civis, revisão e ampliação dos planos de contingência de desastres para contemplar ações de gestão de riscos e de prevenção e adaptação das cidades. Por recente decisão plenária, a Corte Amazonense determinou, de modo pioneiro, que o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas exija, no bojo do licenciamento ambiental, de grandes emissores de gases GEE, o inventário de carbono, o estudo de prévio de impacto climático e a correspondente proposta de meios de mitigação e de compensação com base no princípio do poluidor-pagador (ver Acórdão 840/2024 Pleno, unânime, rel. Conselheiro Erico Xavier Desterro e Silva).



# Concretização do princípio da sustentabilidade

**José Marcelo Ferreira Costa**

*Doutor em Direito Público*

*Procurador do Estado e Advogado*

## I – INTRODUÇÃO

Não é incomum no nosso cotidiano nos depararmos com a referência de que uma dada política pública ou um produto lançado no mercado por uma empresa segue os padrões do desenvolvimento sustentável.

Entre a retórica e a concretização do princípio impõe-se identificar os seus contornos para se evitar a edição de normas dotadas de soluções jurídicas de “aparente” sustentabilidade (ficção jurídica). A medida busca coibir posturas qualificadas por “ecobranqueamento” (ou *greenwhasing*), quando se tem a prática abusiva com a obtenção de uma vantagem política ou benefício empresarial ao se anunciar dado produto ou resultado como sustentável, mas que na realidade não se observa os seus critérios básicos.

Ao se reconhecer a vaguidade do princípio e as dificuldades para se traçar ou se definir o sentido das “necessidades intergeracionais” em diferentes culturas e numa sociedade em mutação, a proposta é destacar alguns dos instrumentos jurídicos vigentes na legislação brasileira e as ferramentas

disponíveis à busca pela concretização do princípio do desenvolvimento sustentável pelos órgãos que exercem funções estatais (legislativa, administrativa e judicial).

Por fim, a perspectiva inferirá a ausência de uma receita “premoldada” em um país com realidades tão heterogêneas como o Brasil, ainda carente de soluções para assegurar direitos sociais à população, mas que não deve se eximir da observância ao princípio do desenvolvimento sustentável.

## II – DESENVOLVIMENTO

### II.1 – O estruturante princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do “desenvolvimento sustentável”, originado a partir do Relatório Brundtland<sup>1</sup> – Nosso Futuro Comum (Organização das Nações Unidas, 1987) –, ganhou ressonância internacional com a Conferência so-

<sup>1</sup> “(...) development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”, REPORT of the world commission on environment and development: our common future. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

bre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio92) e tornou-se à época a peça-chave da “Agenda 21” para influenciar os Estados a incorporar ao respectivo direito interno.

Joaquim José Gomes Canotilho<sup>2</sup> inferiu que o princípio do desenvolvimento sustentável é estruturante do Estado de Direito. Na sua perspectiva, reveste-se de força normativa sobre os órgãos que exercem as funções estatais e as relações privadas, em favor de se traçar a medida e o fim das suas decisões. No intuito de se perquirir a redução da amplitude da vaguidade própria do princípio, indicou o tripé – ambiental, economia e social<sup>3</sup> –, além de destacar o uso dos bens sem ultrapassar os limites de regeneração ou de renovação temporal.

Por se tratar de princípio estruturante, o desenvolvimento sustentável deve iluminar e fundamentar a aplicação dos demais princípios gerais de direito público e os especiais do direito ambiental no processo de elaboração da legislação ou dos atos decisórios de ordem individual e concreta, a saber o poluidor-pagador, usuário-pagador, protetor-recebido, produtor-eliminador, prevenção, precaução e responsabilidade.

Como exemplo, é descabido se impor ao operador que pretende instalar uma petroquímica apenas com a elaboração de um “estudo ambiental simplificado” ao invés do “estudo de impacto ambiental”, que assume regime mais complexo e traça as medidas de mitigação e compensação. Logo, no processo de elaboração da norma, o legislador deve observar a relação de proporcionalidade entre a intervenção e a complexidade do projeto a ser licenciado, bem como nos aspectos sociais dos que serão afetados, sob pena de se desrespeitar o princípio da sustentabilidade e focar-se apenas no princípio da legalidade e poluidor/usuário-pagador.

Conclui-se, por assim dizer, que a natureza estruturante do princípio do desenvolvimento sustentável deve incidir e somar-se aos demais princípios para fins de validade das normas em dado sistema jurídico.

## II.2. – Concretização do princípio do desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento sustentável foi concebido sob perspectiva axiológica universal. Posteriormente, alçou abrigo no campo da

juridicidade no âmbito internacional e no direito interno de vários países – ora em âmbito constitucional, ora na esfera da legislação –, a exemplo do Brasil.

A Constituição Federal (1988) tornou-se o primeiro documento do gênero a reservar um Capítulo ao Meio Ambiente. Apesar de não trazer expressamente a locução desenvolvimento sustentável, o art. 225 prescreve o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fixa compromissos a direcionar a política pública e a coletividade ao dever de preservá-lo e de defendê-lo para as presentes e futuras gerações. Já o § 1º, VII, revela a essência do princípio do desenvolvimento sustentável ao estipular que para assegurar a efetividade do Direito Constitucional deve-se proteger a fauna e a flora, vedando-se práticas que coloquem em risco sua função ecológica<sup>4</sup>.

De lá para cá, o princípio impulsionou a edição de variadas leis federais que tratam especificamente de matérias ambientais, *inter alia* a Lei do Agrotóxico (1989), Lei dos Crimes Ambientais (1998), Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (2000), Lei da Mata Atlântica (2006), Lei do Saneamento Básico (2007, com alterações em 2020), Lei das Mudanças Climáticas (2009), Lei de Resíduos Sólidos (2010), “Novo” Código Florestal (2012) e Lei de Serviços Ambientais (2021).

Em paralelo, a evolução da pauta compatível com o princípio da sustentabilidade tem influenciado outras leis estruturantes à Administração Pública. Por exemplo, a Lei Federal n.º 14.133/2021 incorporou expressamente o citado princípio (art. 5º) e, ao longo do texto vigente, traz mais de vinte referências a regras ambientais – e.g. a obtenção de licença (art. 25, 5º), critério de julgamento (art. 34, § 1º), hipótese de extinção (art. 137, VI) e suspensão ou invalidação (art. 147, III) do contrato – a serem observadas pelo Poder Público e o contratado, ao contrário da revogada Lei Federal n.º 8.666/1993 que se limitava a quatro circunstâncias.

Não se pode negar, portanto, que a evolução do sistema jurídico brasileiro já oferta à Administração Pública um aparato normativo capaz de viabilizar o cumprimento do desenvolvimento sustentável. Todavia, subsiste o duplo desafio aos que exercem as funções estatais: (i) conferir concretude via projetos compatíveis com as regras vigentes e as demandas locais; e (ii) reservar recursos no orçamento e destinar efetivamente à sua implementação<sup>5</sup>.

2 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 8, n. 13, 2010, p. 7.

3 “Sustainable development is often discussed in terms of three key component or pillars, economic, environment and social”. BRUSSEAU, Mark L. Sustainable development and other solutions to pollution and global change. In: BRUSSEAU, Mark L.; PEPPER, Ian L.; GERBA, Charles P. *Environmental and pollution science*. 3. ed. Massachusetts: Academic Press, 2019, cap. 32, p. 585-603.

4 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 227.

5 Mark L. Brusseau, reconhece que o princípio do desenvolvimento sustentável “is in reality a very complex endeavor to implement”. BRUSSEAU, Mark L. Sustainable development and other solutions to pollution and global change. In: BRUSSEAU, Mark L.; PEPPER, Ian

Importa destacar que, na fase de decisão, a Administração Pública poderá se servir do rol dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (*Sustainable Development Goals – SDG*), os quais foram estabelecidos como meta pelas Nações Unidas até 2030<sup>6</sup>.

Apesar de concebidos como regra de *soft law*, os alvos dos ODSs afluam a heterogeneidade a ser conferida ao princípio do desenvolvimento sustentável sob perspectiva social (*e.g.*, educação, combate à fome), econômica (*e.g.*, redução de desigualdades e inovações industriais e infraestrutura) e ambiental (*e.g.*, energias não poluentes e consumo responsável), motivo pelo qual gozam de “força normativa” para compor a motivação dos atos.

### III – CONCLUSÕES

Em uma sociedade cada vez mais influenciada pelo chamado “aquecimento global” e a “escassez de recursos”, o modelo de exploração ou crescimento ilimitado se contrasta com critérios necessários ao desenvolvimento sustentável.

A concretização do estruturante princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe a eleição de critérios para a edição das normas jurídicas, além do seu monitoramento e perma-

nente atualização, até porque se impõe o peregrino processo de atualização e adaptação à evolução tecnológica vivenciada.

O estruturante princípio do desenvolvimento sustentável deve ser a ferramenta capaz de gerir crises e controlar efeitos adversos ao estabelecer demarcações à exploração excessiva dos recursos naturais e mirar-se nos padrões aceitáveis para a vida. Sem sua observância, há o risco de as normas editadas se tornarem mera “ficção jurídica” sustentável.

### IV – REFERÊNCIAS

BRUSSEAU, Mark L. Sustainable development and other solutions to pollution and global change. *In*: BRUSSEAU, Mark L.; PEPPER, Ian L.; GERBA, Charles P. **Environmental and pollution science**. 3. ed. Massachusetts: Academic Press, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 227;

MILLIGAN, Ben; MACRORY, Richard. The history and evolution of legal principles concerning the environment. *In*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (coord.). **Principles of environmental law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

L.; GERBA, Charles P. **Environmental and pollution science**. 3. ed. Massachusetts: Academic Press, 2019, cap. 32, p. 592.

6 MILLIGAN, Ben; MACRORY, Richard. The history and evolution of legal principles concerning the environment. *In*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (coord.). **Principles of environmental law**. Cheltenham: Ed. Elgar, 2018, p. 27.

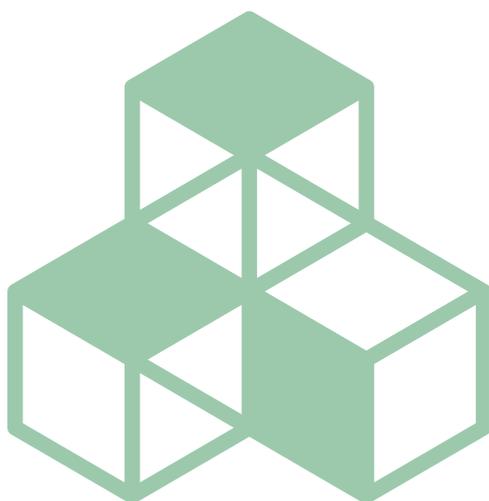




Foto: ASSCOM SEMARH

# Rio Grande do Norte: potenciais, desafios e busca de soluções com sustentabilidade

**Paulo Lopes Varella Neto**

*Secretário de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte*

A chegada do século 21 trouxe consigo um imenso desafio civilizatório: como viabilizar a inevitável necessidade de se promover desenvolvimento, subordinado, entretanto, aos limites inerentes às disponibilidades do nosso Planeta. Efetivamente, o tema da convivência ambiental, pacífica e harmoniosa, conecta pessoas e culturas, bem como estabelece elos entre alguns dos temas mais relevantes do nosso tempo, tais como, os objetivos de desenvolvimento do milênio, redução da pobreza, melhoria da saúde pública e principalmente as mudanças do clima.

A desconfiguração da modal climática impondo impactos tão dramáticos, tais quais, a mudança dos padrões da precipitação das chuvas que nos balizaram ao longo do tempo e até mesmo a variação dos níveis dos oceanos, apontam na direção de que é *improrrogável* uma ação coordenada em nível global, pois em muitos aspectos, estamos nos aproximando de pontos de não retorno. Frente a desafios tão maiúsculos, a experiência secular sinaliza que ações isoladas não foram, não são e não serão

suficientes. Torna-se imprescindível unificar esforços e catalisar sinergias entre o técnico e o político, considerando as diferentes instâncias de governos, especialistas e a sociedade civil, visto que a proteção do meio em que vivemos é responsabilidade de todos e um *desafio de cooperação e não de conflito*.

Compondo o mosaico das diferentes realidades brasileiras, o semiárido nordestino é um território singular. Frágil sob o aspecto da insegurança hídrica que o caracteriza, carrega em si, no entanto, um extraordinário potencial, uma vez superada essa faceta. Segurança hídrica: água, todo o tempo, o tempo todo, para todos os usos, é o grande desafio a ser superado e o principal fator de limitação a um desenvolvimento consistente na nossa região.

Para tanto, é necessário um planejamento que proporcione uma gestão eficiente, proativa e eficaz. Nesse contexto, a posse desse território somente foi possível pela implantação de uma robusta infraestrutura de construção de barragens, uma vez que o período chuvoso, quando

há, se concentra em três ou quatro meses. É preciso, portanto, armazenar a água precipitada para fazer frente aos outros meses do ano, um estratagema necessário para “transportar água no tempo”. Nesse aspecto, muito foi feito. Podemos mesmo dizer que foi a construção da açudagem que viabilizou a existência da civilização no semiárido nordestino, nos moldes da que hoje existe ali. O primeiro passo, portanto, é armazenar.

Com uma área de 52.811 km<sup>2</sup>, o Estado do Rio Grande do Norte apresenta em torno de 90% do seu território inserido na região do Polígono das Secas. Dessa forma, a disponibilidade hídrica de águas superficiais das suas 16 bacias hidrográficas, algumas delas compartilhadas com o estado da Paraíba, advém, prioritária e quase que exclusivamente, dos sistemas de reservatórios implantados, incluindo a contribuição de reservatórios federais situados no estado vizinho.

Com a construção da barragem de Oiticica, na região Seridó, em fase de conclusão, com capacidade de armazenar cerca de seiscentos milhões de metros cúbicos, o governo do Rio Grande do Norte dá um passo decisivo no que diz respeito ao armazenamento possível das águas disponíveis em seu território.

Todavia, o armazenamento, em pontos específicos, beneficia apenas um número limitado da população que habita suas margens. É preciso, portanto, efetivar uma infraestrutura de distribuição que possa espalhar a água no espaço, atingindo assim o maior número possível de habitantes. Nesse quesito, também muito foi realizado e uma rede importante de adutoras foi construída a partir dos principais reservatórios.

Nesse aspecto, a implantação do Sistema Adutor Seridó (Projeto Seridó), ora em curso, o qual, quando todo executado dotará as sedes municipais do Seridó Potiguar com cem por cento de garantia hídrica, é um fato histórico que merece ser comemorado.

Com a conclusão do projeto da adutora do Agreste com recursos financeiros para execução da obra previstos no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (NOVO PAC), o Rio Grande do Norte dá outro passo decisivo na busca de garantir abastecimento para todos.

Não obstante, em anos de precipitações abaixo da média, a segurança hídrica ainda não foi alcançada. A busca deste sonho tão acalentado, que tem povoado o imaginário de inúmeras gerações ao longo da história, começou a tomar forma com a viabilização de uma fonte segura que pudesse garantir os usos múltiplos mesmo nos períodos de estiagem. A implementação da solução encontrada, há mais de um século e meio, só agora começa se concretizar, na prática, com a chegada das águas oriundas da transposição do Rio São Francisco. Proveniente do Eixo Norte da trans-

posição, a entrada que abastece a Bacia dos Rios Piancó-Piranhas-Açú já se encontra em condições de operar. Com recursos financeiros garantidos pelo NOVO PAC, o Ramal do Apodi que abastecerá a Bacia Hidrográfica do Rio Apodi-Mossoró, tem sua conclusão prevista para outubro de 2025.

A região do território potiguar, inserida no coração desse espaço geopolítico, é um exemplo representativo desse habitat peculiar, sendo brindada, entretanto, pela natureza, com uma grande vantagem comparativa em relação aos estados vizinhos, pois diferente deles, possui uma grande área de solos sedimentares decorrentes de afloramento da Bacia Potiguar, com terra propícia para a prática da agricultura irrigada em grande escala.

Com a chegada das águas do Projeto de Integração das Águas do Rio São Francisco, mais precisamente nos dois maiores reservatórios de sua borda – Santa Cruz do Apodi e Armando Ribeiro Gonçalves – essa região, composta de três sub-regiões, conhecidas como Chapada do Apodi, Baixo Açú e Mato Grande, contará com um aumento considerável da oferta de água superficial, constituindo desta maneira, o foco principal da evolução das demandas por água do Estado, notadamente para a irrigação.

Nessa toada, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), como coordenadora do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, tem desenvolvido políticas, programas e ações voltadas à viabilização de um desenvolvimento sustentável. No pilar ambiental, envolvendo a harmonia do cidadão norte-rio-grandense com as suas riquezas naturais, também estão os cuidados na preservação das nascentes e dos recursos hídricos, a manutenção do solo produtivo sustentável, a valorização da geodiversidade singular do Estado, bem como a conservação da biodiversidade, tendo como palco natural de grandiosidade ambiental única, o bioma da Caatinga. Merecem destaque: (i) implementação da Política de Combate e Prevenção à Desertificação, prevista na Lei Estadual nº 10.154/2017; (ii) sanção das políticas estaduais de reuso e de resíduos sólidos; (iii) formulação do decreto que institui a comissão interinstitucional de educação ambiental para tratar das ações e políticas de educação ambiental no Estado; (iv) elaboração do plano de prevenção ambiental e combate às queimadas e incêndios florestais – “RN sem chamas”; (v) elaboração da política sobre mudanças climáticas; (vi) criação de um grupo de trabalho para atualização da Política Estadual de Meio Ambiente (Lei Complementar nº 272/2004); (vii) regulamentação das políticas de reuso e resíduos sólidos; (viii) criação do “Programa RN mais verde”; (ix) proteção das nascentes dos rios Potengi e Apodi-Mossoró, com o

projeto de preservação ambiental dos “Plantadores de Água”; e, (x) constituição do Comitê da Região Hidrográfica do Potengi.

A gestão ambiental desenvolvida pela SEMARH está baseada na Agenda 2030 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), buscando estabelecer políticas públicas baseadas na sustentabilidade, através de ações conjuntas que envolvam governo, sociedade civil e setor privado.

Esta perspectiva traz um horizonte mais abrangente associado ao desenvolvimento econômico, num olhar que reconhece a saúde das pessoas conectada a saúde dos ecossistemas e dos animais em nosso harmonioso convívio compartilhado no planeta, selando o pertencimento social à consciência ambiental.

No quesito do melhor aproveitamento de suas águas dominiais, por meio de uma gestão eficiente e eficaz, foi regulamentada a cobrança pelo uso da água bruta no Estado do Rio Grande do Norte (Decreto nº 33.286/2023). Cabe destaque especial o fato de que a SEMARH promoveu a atualização do Plano Estadual de Recursos Hídricos e sob sua inspiração está viabilizando a elaboração de estudos e projetos que possam pavimentar o melhor caminho a ser seguido numa ótica de curto, médio e longo prazo. Dentre esses, cabe mencionar o estudo de viabilidade e projeto da obra do Canal do Mato Grande que, se exequível, per-

mitirá o uso das águas da transposição do Rio São Francisco abrindo espaço para o estabelecimento de uma nova fronteira agrícola no RN. Importante ainda mencionar o projeto de monitoramento e operação da infraestrutura hidráulica das bacias que envolvem as regiões estaduais do Piancó-Piranhas-Açu e Apodi-Mossoró integradas ao Sistema PISF no Rio Grande do Norte e projetos de infraestrutura hídrica voltados à expansão da agricultura irrigada e da carcinicultura.

Através da aplicação de tecnologia avançada, cabe ainda mencionar a implantação de 103 sistemas de dessalinização de água para atendimento às populações rurais difusas.

Por fim, não poderíamos encerrar sem abordar o enorme potencial de geração de energias renováveis, seja na área das eólicas, seja na solar, além da perspectiva latente da produção do hidrogênio verde.

Se bem articulados, portanto, a disponibilidade de solos propícios para a agricultura irrigada, o imenso potencial para geração de energia renovável e equacionado o tema da segurança hídrica, o Rio Grande do Norte desponta como um Estado de **oportunidades**, vocacionado a contribuir com a transição energética na direção da descarbonização das atividades produtivas associado a um futuro de intenso desenvolvimento econômico aliado aos pilares social e ambiental.



# A gestão dos resíduos sólidos frente às mudanças climáticas: qual o caminho da sustentabilidade?

**Sérgio Pinheiro**

*Engenheiro Civil*

*Especialista em Educação Ambiental*

*Mestre em Engenharia Sanitária*

O enfrentamento da aceleração das alterações do clima em escala global, devido a indiferença humana frente as necessidades de construir um padrão de desenvolvimento mundial que possibilite a redução do uso de combustíveis fósseis, o manejo ambiental de forma a propiciar a mitigação de atividades fontes de geração de gases que incrementam a velocidade de aumento da temperatura do planeta, provocando a ocorrência de eventos críticos com frequência anômala aos padrões monitorados ao longo do tempo em diversas partes do mundo, dentre os diversos fatores que levam ao estabelecimento do quadro atual, está o manejo inadequado dos resíduos sólidos.

As situações de eventos climáticos extremos, com frequência e intensidade nunca vistos, conforme assistimos dia após dia, são as mais diversas. A cada mês ocorre a sequência de quebra de recordes de temperatura da terra, desajustando a atuação dos diversos sistemas climáticos, desconfigurando modelos meteorológicos e confundindo as previsões de ocorrência de chuvas, secas, frio e calor, com intensidades surpreen-

dores, levando a anualmente a ocorrência de catástrofes climáticas nos diversos continentes.

A busca do desenvolvimento sustentável se apresenta como uma condição limite para a sobrevivência das futuras gerações e a garantia de cenários de habitabilidade da nossa casa comum, o planeta Terra. Nesse contexto, na busca de construção de um novo paradigma, o manejo dos resíduos sólidos urbanos surge como uma das condicionantes que necessitam de um esforço coletivo mundial para ser enfrentado, destacando a necessidade de reversão dos processos de degradação das áreas de disposição final dos resíduos (mais conhecidos como lixões a céu aberto), que proporcionalmente ocorrem de forma mais grave nas regiões mais pobres do planeta.

Diversos autores correlacionam a pobreza como um dos principais problemas que levam ao comprometimento da qualidade ambiental em determinadas regiões (lembrando que a salubridade econômica e social são fundamentos da sustentabilidade), gerando dificuldades proporcionais a adequada utilização dos

recursos naturais. A disposição inadequada dos resíduos atinge o meio ambiente de forma difusa, não se restringindo apenas a área onde ocorre a ação indevida, estendendo-se a diversas escalas que possa afetar: ´

- Direta: no local onde está ocorrendo a disposição dos resíduos. Como exemplo temos: a formação de chorume que pode atingir as águas superficiais e subterrâneas; a poeira e odor que atinge os trabalhadores que atuam no local; e contaminação de pessoas que trabalham nos lixões e de animais que se alimentam dos resíduos contaminados;
- Regional: atinge a região próxima ao empreendimento. Como exemplo temos: as partículas de poeira e odor; geração e atração de vetores (mosquitos, moscas e roedores) que podem transmitir doenças como a Dengue e Chikungunya; aves como os urubus e garças, que podem provocar risco de acidentes aéreos;
- Global: alimenta sistemas que podem prejudicar as condições ambientais do planeta. Como exemplo temos a produção do gás metano (CH<sub>4</sub>), que é um gás que colabora com o efeito estufa.

A extensão em que a pobreza compromete a necessidade do adequado manejo dos resíduos sólidos, acrescida das dificuldades que os países mais pobres terão para se adaptarem a um “anormal e imprevisível climático”, potencializam a ocorrência de situações que desequilibram ainda mais a operação das áreas comprometidas dos lixões, bem como, levam a geração de um novo tipo de resíduos, que normalmente estão vinculados ao acúmulo de enormes quantidades de resíduos misturados e de todos os tipos, que são os chamados resíduos oriundos de catástrofes climáticas.

A pobreza como fator que leva a falta de condições de manejo adequado dos resíduos sólidos, provoca situações como em algumas regiões de países da África, Ásia e América Latina, com a formação de inúmeros pontos de descarte de resíduos dentro do próprio limite urbano e a inexistência de uma alternativa que possibilite a recuperação de resíduos, na busca da economia circular. Esse quadro propicia o surgimento de sérios danos ambientais, quando somado a necessidade de algumas populações, que por não ter acesso a condições mínimas de alimentação, dependem do consumo de recursos naturais existentes, atrelado as precárias condições de vida, oferecem pouca proteção contra poluição do ar, água e solo, gerando um ciclo vicioso e sem perspectiva de reversão em curto prazo,

onde a pobreza dessas populações pode induzir a crescente depredação dos recursos ambientais, acreditando assim, garantir condições mínimas de sobrevivência para essas famílias.

O gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos obedece às fases de acondicionamento pelo gerador. As demais fases, que são de responsabilidade do poder público, são a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final. Dependendo da segurança que essas etapas são executadas podem gerar impactos significativos no meio ambiente. As emissões de gases mais relevantes ocorrem quando os resíduos são dispostos em lixões ou mesmo em aterros sanitários mal operados, com a ocorrência da produção de metano (CH<sub>4</sub>), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e óxidos de nitrogênio (NO<sub>x</sub>). O metano é o principal gás gerado pela decomposição anaeróbia da matéria orgânica, possui uma equivalência de 21 a 25 vezes do CO<sub>2</sub> (1 tonelada de metano equivale de 42 a 50 toneladas de CO<sub>2</sub>), e os óxidos de nitrogênio, provenientes de processos como compostagem e incineração, são os principais vilões.

O manejo dos resíduos sólidos representa de 3 a 5% das emissões antropogênicas de Gases de Efeito Estufa (GEE), conforme o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP). Segundo a Agência Brasil, a existência de lixões para descarte de lixo no Brasil e a queima irregular de resíduos, respondem por cerca de 6 milhões de toneladas de gás de efeito estufa ao ano (CO<sub>2</sub>equivalente), a partir de dados do Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana (SELURB). Esse montante equivale ao gás gerado por 3 milhões de carros movidos a gasolina anualmente.

Diante da necessidade que a humanidade enfrenta para reduzir as emissões de gases que contribuam para o aquecimento global, a busca de alternativas de soluções para o correto gerenciamento dos resíduos sólidos tem se constituído em desafio, tanto para o setor público como para o setor privado.

É fundamental para a sociedade mundial contribuir para a sustentabilidade no setor de resíduos sólidos frente as mudanças climáticas na busca da redução de GEE através de:

- Estruturar a economia circular como forma de eliminação de resíduos, substituição de materiais, reuso de produtos/componentes e regenerar sistemas naturais;
- Reduzir as emissões de metano em áreas de lixões, aterros sanitários e áreas órfãs (lixões fechados);
- Reduzir emissões devido reutilização e a reciclagem, que evita a realização de uma parte significativa dos processos de produção, uma vez que a maioria dos processos

emite, direta ou indiretamente, partículas CH<sub>4</sub>, proporcionando a redução do desperdício de energia industrial;

- Utilização de Combustível Derivado de Resíduos (CDR), com a recuperação de energia a partir de resíduos não passíveis de reutilização e/ou reciclagem;
- Sequestro de carbono nas florestas resultante da reciclagem de madeira e papel/papelão com a minimização da utilização de papel virgem oriundo de madeira nativa;
- Potencializar a inserção social na cadeia da economia circular, principalmente em países de menor renda, possibilitando a garantia de emprego para aquelas populações que exercem atividades de catação de resíduos nos lixões;
- Reduzir a energia utilizada no transporte e tratamento de resíduos.

Diante de relevantes dificuldades resta em nossa escala local, no universo das nossas cidades e em nosso país, buscar alternativas para contribuir para reversão desse processo INSUSTENTÁVEL para o desenvolvimento da espécie humana. No Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei Federal nº 12.305/2010, proporciona um conjunto de instrumentos que possibilitam a sociedade brasileira transformar o modelo de como se relaciona com os resíduos gerados em todos os setores, conseqüentemente, estruturando de forma sustentável e segura padrões para o seu gerenciamento em todas as fases, contribuindo para reduzir os impactos gerados na geração de GEE.

Para refletirmos como cada brasileiro pode contribuir nesse processo é fundamental fortalecer as estruturas da educação ambiental, não apenas nas escolas, mas no dia a dia do brasileiro, nas propagandas dos setores públicos e privados. No nosso cotidiano quando evitamos o desperdício de água, energia, comida, papel, etc., estamos poupando os recursos disponíveis na natureza e proporcionando melhores condições de sobrevivência para as futuras gerações, inserindo nesse contexto, o quanto os resíduos que geramos tem relação direta com as mudanças climáticas, com as emissões de carbono e com o aquecimento global.

Sonia Maria Dias, integrante do Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima, aponta para o que chamou de atores invisíveis da cadeia de reciclagem – os catadores de recicláveis – que conquistaram uma denominação própria na Classificação Brasileira de Ocupações e passaram a figurar nas estatísticas oficiais do país. Desta-

ca que a logística reversa, uma das ferramentas para implementação de uma economia circular e presente como um dos instrumentos da Lei nº 12.305/2010, reconhece a responsabilidade compartilhada das empresas pelo ciclo de vida dos produtos, devendo reinseri-los na cadeia produtiva ou garantir a destinação ambientalmente correta, possibilita que entidades públicas e privadas institua programas de apoio à categoria dos catadores de recicláveis, como investimentos em equipamentos e capacitação.

Mesmo com alguns avanços, na sua maioria vinculados a ações isoladas de municípios e empresas, a inserção social dos trabalhadores com a reciclagem ainda padece de muitos problemas, principalmente relacionados a falta de continuidade dos programas, onde o apoio dado a entidade dos catadores de recicláveis sofre percalços, levando a descontinuidade e interrupção da prestação dos serviços. No tocante ao apoio municipal, é necessário que seja reconhecido que o trabalho das entidades de catadores de recicláveis deve ser remunerado de acordo com a dimensão do serviço executado.

No caso do Brasil, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCMR), estima que mais de 800 mil trabalhadores sobrevivem da reciclagem, onde aproximadamente 70% são do gênero feminino. Esses profissionais têm papel fundamental na construção de economias circulares e para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, no entanto, é necessário que esse trabalho seja sistematizado e estruturado, da mesma forma que ocorre com a coleta chamada domiciliar das cidades (coleta de rejeito). Os catadores de recicláveis enfrentam desafios diretos das mudanças climáticas, como perturbações causadas por ondas de calor, inundações repentinas e secas. Por exemplo: para aqueles que trabalham nas ruas ou em centros de reciclagem, as inundações e a chuva podem afetar diretamente sua capacidade de trabalho, assim como reduzir a qualidade do material recolhido, enquanto as ondas de calor e o aumento das temperaturas têm um impacto direto na saúde e na vida dos catadores, pois podem sofrer desidratação, desmaio ou queimaduras de sol (Women in Informal Employment Globalizing Organizing – WIEGO).

Se os catadores de recicláveis através da sua atividade desempenham importante papel na mitigação de gases de efeito estufa, é fundamental fomentar a resiliência desses trabalhadores. O fortalecimento da atuação dessa categoria requer atenção coordenada dos entes públicos e privados, calcada na construção de políticas públicas de fortalecimento da reciclagem inclusiva, e a sua integração com a rede de logística reversa operada pelo setor privado. Para se alcançar esses objetivos é fundamental que sejam realizados investimentos em infraestrutura de trabalho

sensíveis as variações do clima, acesso a serviços públicos, proteção social, educação ambiental, sistemas de alerta antecipados, pagamento pelos serviços de coleta seletiva e de bônus climático.

No Estado do Rio Grande do Norte, os desafios para enfrentar o problema do descarte inadequado de resíduos refletem as dificuldades de implementação das ações previstas na lei nº 12.345/2010, resultando cerca de 70% dos municípios ainda destinando os seus resíduos para lixões. A região metropolitana de Natal e a de Mossoró já dispõem de áreas de disposição final licenciadas, que recebem 66% dos resíduos gerados, quantidade proporcional a população residente nessas áreas. Quanto a inserção social de entidades de catadores de recicláveis, cerca de 25% dos municípios possuem alguma iniciativa, no entanto, os números de recolhimento de material oriundo da coleta seletiva são pífios, não ultrapassa a 3% da quantidade de resíduos gerados.

O relatório intitulado panorama de resíduos 2023, elaborado pela Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente – ABREMA, indicou para os estados do Nordeste uma geração per capita de resíduos de 0,95kg por dia, o que projeta para o Rio Grande do Norte a geração mensal de 94.118 toneladas. Caso existisse um esforço de toda sociedade potiguar para recuperação de 20% dos resíduos com a inserção dos catadores de recicláveis, poderíamos ter uma receita mensal de cerca de R\$9,4 milhões, correspondente a comercialização de 18.800 toneladas de resíduos recicláveis, considerando-se um preço médio de venda de recicláveis de R\$500 por tonelada. Esse valor acrescido ao custo médio atual praticado pelos municípios com coleta, transporte e disposição final que é da ordem de R\$ 400 por tonelada, poderia agregar pelo pagamento dos serviços dos catadores de reciclados mais R\$ 7,5 milhões.

Através de um novo modelo de gestão de resíduos sólidos, buscando incrementar a coleta seletiva municipal, direcionando os recursos atualmente empregados em simplesmente “enterrar o lixo”, poderiam ser injetados mensalmente cerca de R\$ 16,9 milhões no setor de reciclagem com inserção social, através da prestação dos serviços por entidades de catadores de materiais recicláveis. Nesses números não estão computados os possíveis bônus climáticos que podem advir das convenções internacionais do clima (crédito de carbono e outros).

Como poderíamos no nosso Rio Grande do Norte pactuar um novo cenário de enfrentamento do problema dos resíduos sólidos, buscando superar o atraso no cumprimento ao marco legal de resíduos sólidos nacional e o enfrentamento das mudanças climáticas?

É necessária uma nova postura do setor público, um novo olhar do setor empresarial e uma nova forma de exercício do controle da

prestação dos serviços pelos órgãos fiscalizadores. Buscar a construção de um modelo inovador de cada ator da sociedade, estruturar ações pequenas e grandes, que são da responsabilidade de cada um. É impossível o Rio Grande do Norte avançar com a reciclagem sem que ocorra:

- Apoio efetivo das gestões municipais e estadual;
- Não existência de lixões nos municípios;
- Recebimento dos créditos da Logística Reversa pelas associações e cooperativas de catadores de recicláveis;
- Estruturar a comercialização dos reciclados a rede de reciclagem e ao sindicato do setor (SINDRECICLA); e
- Pagamento pelos serviços realizados pelos catadores de recicláveis.

Como cidadãos, devemos praticar as nossas funções dentro da economia circular e responsabilidade compartilhada. Como empresários, buscar processos produtivos mais limpos, que estejam integrados as cadeias de logística reversa e que vislumbrem, sempre que possível, a inserção social de catadores de recicláveis. Como prestadores de serviços, devem ser empregadas tecnologias e serviços mais eficientes e que evitem ou minimizem os impactos ambientais. Ao setor público recai a principal e maior tarefa, ser articulador dessa nova prática de gestão, dispensar o paroquialismo político, modernizar procedimentos burocráticos e implementar políticas que minimizem a utilização de recursos naturais.

Outra questão crucial, diz respeito a engenharia de projetos em resíduos sólidos. O aceleramento do aquecimento global, desconfigurou a normal climática que ao longo do tempo fomentou o desenvolvimento de equações e modelos matemáticos que balizaram as teorias de dimensionamento de estruturas hídricas e de saneamento básico. Essas alterações atingem os elementos de projetos não só na área de resíduos sólidos, como também em drenagem urbana e recursos hídricos.

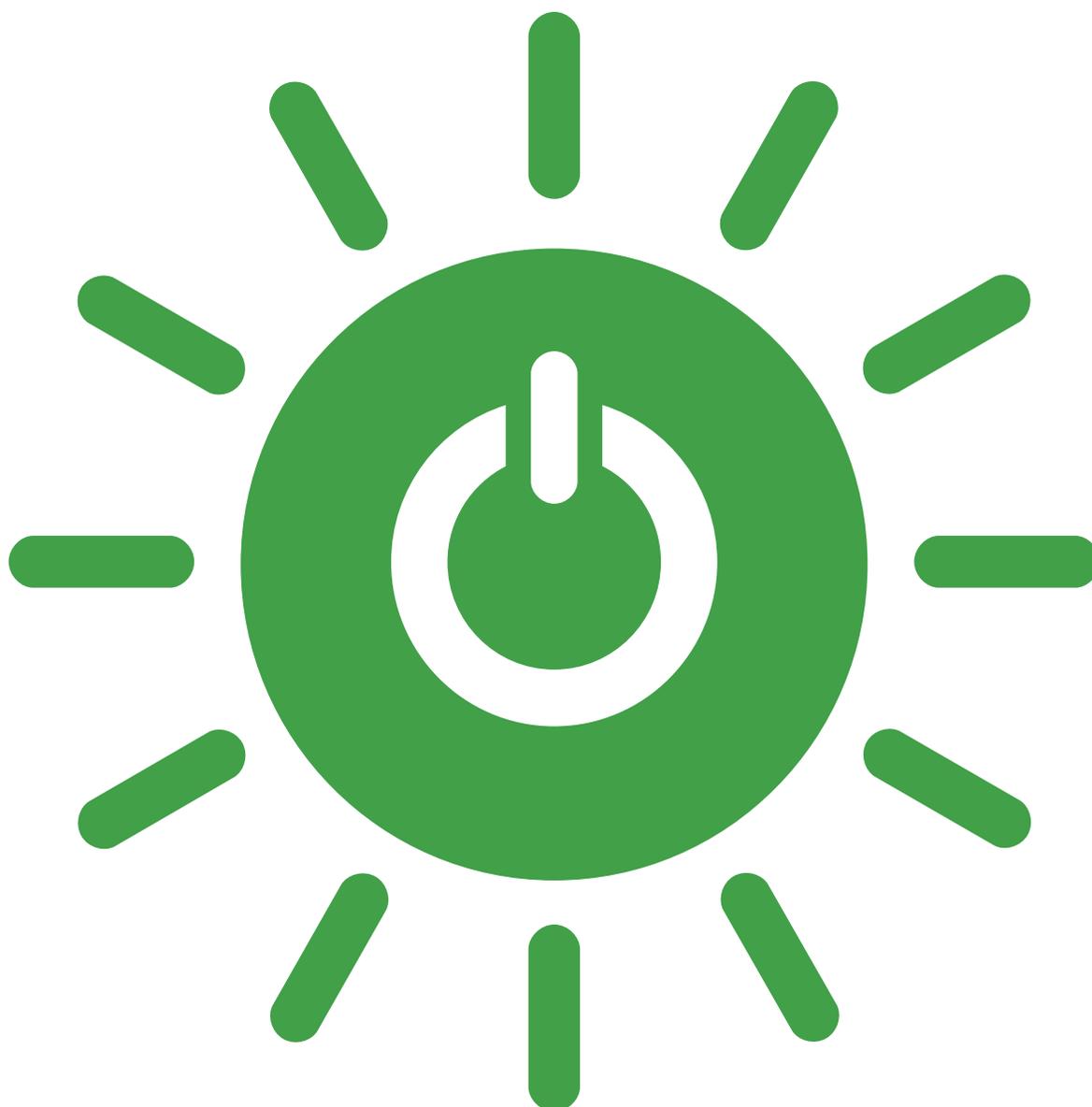
Um exemplo é o município de Vera Cruz, no Rio Grande do Norte, onde foi implantado um aterro sanitário no ano de 2021. Os dados pluviométricos no período de 2002-2018 referente ao mês de novembro, foi de ocorrência de uma média de chuvas de 7,7 mm, tendo 30,4 mm como a maior precipitação mensal. Em 68,75% dos anos não ocorreu precipitação no mês de novembro. No entanto, entre 30 de novembro e 1º de dezembro de 2023, em período de 24 horas, ocorreu uma chuva de 139 mm. Como conciliar variações de eventos tão grandes às

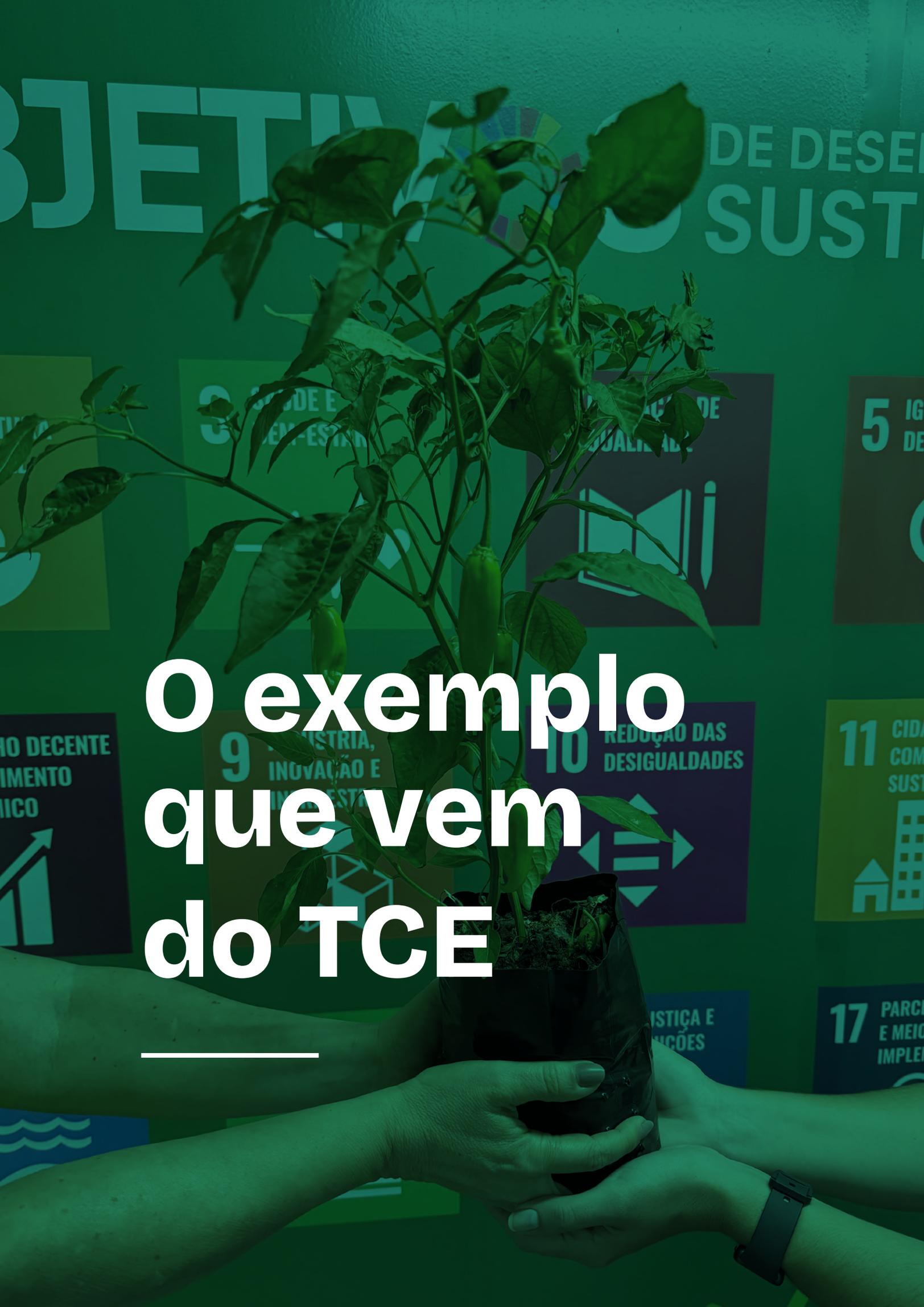
equações de projetos existentes? Como alimentar modelos? Como conciliar os conceitos tradicionais da hidrologia frente aos eventos nunca observados?

Os fenômenos climáticos de grande intensidade também provocam o surgimento de um novo tipo de classificação de resíduos: os resultantes de catástrofes. Qual manejo a ser dado? Qual melhor forma de armazenamento e de disposição final? Como estimular uma coleta que possibilite a economia circular?

Todas essas questões levam a necessidade da sociedade, em escala local e mundial, reescrever novos conceitos na gestão dos resíduos sólidos, que

seja inclusiva socialmente, que todos os indivíduos saibam com profundidade qual seu papel como geradores de resíduos e a sua parcela de contribuição na responsabilidade compartilhada, no caminho que leva a economia circular, propiciando escrever uma nova história que garanta a gestão dos resíduos sólidos, sustentável e adaptada às mudanças climáticas, sob o risco de a cada dia estarmos contribuindo para escalada da desconfiguração do planeta terra, em função da incapacidade da espécie humana e outros animais se adaptarem a velocidade do seu aquecimento e as variações dos fenômenos naturais fruto dessas alterações.



A photograph showing a person's hands holding a small green plant in a black nursery bag. The background is a wall covered with posters of the Sustainable Development Goals (SDGs). The text "O exemplo que vem do TCE" is overlaid in white. A white horizontal line is positioned below the text.

# O exemplo que vem do TCE

---

# Integrando sustentabilidade: a atuação socioambiental do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Marília do Socorro da Cunha Lima<sup>1</sup>  
Evelyn Karoline da Silva Medeiros<sup>2</sup>  
Handson Claudio Dias Pimenta<sup>3</sup>

## RESUMO

A gestão da sustentabilidade tem atraído o interesse dos órgãos públicos em tornar suas instituições mais conscientes de seus deveres sociais e ambientais. Como grande consumidora de recursos naturais, a administração pública desempenha um papel-chave na definição de diretrizes e padrões de produção e consumo, devendo servir de exemplo para os demais setores. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ciente de sua responsabilidade perante os cidadãos e da emergência climática, adota políticas de conscientização e sensibilização em sua administração. Essas políticas são direcionadas para seus colaboradores, para os jurisdicionados e para sociedade em geral promovendo a educação e o compromisso necessários com as futuras gerações.

**Palavras-chave:** Sustentabilidade; Tribunal de Contas; Administração Pública.

O ano era 2017, quando o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte instituiu o Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social, através da **Resolução nº 014/2017 – TCE/RN**, buscando incorporar práticas sustentáveis em sua rotina administrativa além de promover a conscientização e mudanças de comportamentos políticos, sociais e econômicos dos seus jurisdicionados e da sociedade em geral, vislumbrando um futuro economicamente viável e ambientalmente correto.

O tema Sustentabilidade já vinha ganhando relevância ao longo dos anos com questões ambientais. Começou a ser delineado no ano de 1972, em Estocolmo, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (United Nations Conference on the Human Environment), tornando-se mais forte nos últimos anos, alimentados por uma pandemia de Covid-19, conflito global, e uma maior com-

<sup>1</sup> Analista de Controle Externo e Coordenadora de Sustentabilidade do TCE/RN.

<sup>2</sup> Estagiária de Sustentabilidade no TCE/RN e Graduada em Engenharia Ambiental na UFRN.

<sup>3</sup> PhD em sustentabilidade pela Cranfield University. Engenheiro de Produção, UFRN. Líder do Núcleo de Estudos em Sustentabilidade Empresarial.

preensão do impacto das mudanças climáticas provocadas pelo agravamento do efeito estufa.

Inúmeros líderes reafirmam a importância da sustentabilidade, como diz Brian Kirkland, CIO do Choice Hotels International. “O que mudou recentemente foi o nível de conscientização que os tópicos ambientais, sociais e de governança receberam com tudo o que está acontecendo em nosso mundo”. (itforum, 2022).

O Tribunal de Contas do Estado ciente do seu papel de órgão de controle externo da administração pública brasileira, e principalmente com o objetivo de atuar pela orientação e fomentar pelo exemplo, deu início a novas políticas internas, fortalecendo a responsabilidade socioambiental e assumindo compromisso como agente indutor da implementação da agenda global de desenvolvimento sustentável proposta pela ONU, os **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS**.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. São 17 objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL).

Fortalecendo o compromisso com a agenda ambiental global, a Corte de Contas assinou no ano de 2018 o Termo de Adesão à **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**, recebendo todos os anos, como fruto de boas ações, o Selo A3P, uma certificação conferida pelo Ministério do Meio Ambiente de que o TCE/RN é uma instituição preocupada, comprometida e que tem levado a sério as causas socioambientais.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente:

A Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) é um programa do Ministério do Meio Ambiente que objetiva estimular os órgãos públicos do país a implementarem práticas de sustentabilidade. A adoção da A3P demonstra a preocupação do órgão em obter eficiência na atividade pública enquanto promove a preservação do meio ambiente. Ao seguir as diretrizes estabelecidas pela Agenda, o órgão público protege a natureza e, em consequência, consegue reduzir seus gastos.

Naquele mesmo momento foi aprovada na instituição, uma ferramenta de Planejamento que nos trouxe um maior engajamento

com ações sustentáveis, metas, prazos de execução e formas de avaliação e monitoramento, o **Plano de Logística Sustentável - PLS**. A primeira edição apresentou 14 temas distribuídos nos eixos de compras, contratações e uso sustentáveis de recursos, atividade de controle externo, gestão de resíduos, qualidade de vida no trabalho, comunicação, capacitação e sensibilização para a sustentabilidade.

É fato que avanços foram percebidos aos poucos reforçando de maneira inteligente, oportuna e prática o comportamento e a incorporação de novos conceitos de sustentabilidade. Ao final da primeira edição já havia conhecimento do tema e noção da necessidade de mitigar os impactos nocivos do homem para proteger o nosso planeta, já contávamos com programas de qualidade de vida, diminuição significativa de descartáveis, principalmente copos, redução do consumo de energia e água, redução no consumo de papel A4, compromisso com cooperativa de reciclagem, valiosas parcerias com órgãos públicos, participação em Comitê Nacional de Sustentabilidade e na Rede Legislativa Sustentável buscando alinhar as práticas sustentáveis, entre outras práticas já em andamento. Com a segunda edição foi claramente observada uma maior adesão e passamos a levar o nosso exemplo para orientar os jurisdicionados nos Encontros Regionais, através de palestras.

Iniciativas que visam à educação ambiental são bastante difundidas entre nossos colaboradores e jurisdicionados. É fato que nos últimos anos, a problemática social ambiental vem sendo cada vez mais discutida, procurando uma forma de conciliar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. Um desafio que coloca em pauta, direitos e deveres do cidadão, frente ao desenvolvimento e usufruto de um Planeta plenamente habitável para as futuras gerações (BORTOLON e MENDES, 2014, p. 123).

Ainda no viés da educação, o TCE/RN possui um espaço definido como Sala Verde. Ao chancelar a **Sala Verde**, o MMA reconhece a sua relevância e certifica que o projeto apresentado está alinhado com as diretrizes e objetivos da Política e do Programa Nacional de Educação Ambiental. Nesse sentido, entendemos que a participação em um projeto apoiado pelo Governo Federal dá credibilidade e fortalece a proposta, além de facilitar a articulação e o estabelecimento de parcerias com outras iniciativas locais. A Sala Verde “Ser TCE” foi selecionada na chamada pública Nº 01/2017.

Com relação à adequada gestão de resíduos sólidos, foi elaborado e aprovado no corrente ano, o **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGRS** para manejar de forma correta todos os

resíduos gerados no TCE/RN, atendendo as legislações, garantindo assim a proteção da saúde pública e a qualidade do meio ambiente. Neste plano serão identificados os tipos de resíduos gerados pelas diferentes atividades do Tribunal, bem como critérios para segregação, coleta, armazenagem, transporte, e destinação final adequada.

Importante ressaltar algumas parcerias de transporte e destinação final como a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis e de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Natal – COCAMAR, que destina ao reaproveitamento de materiais como metais, plásticos, papéis e papelões. Parceria firmada entre o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), a destinação de equipamentos como computadores, notebook, baterias de nobreak, estabilizadores, transformadores de potência, impressoras e ar condicionados, serão utilizados no projeto "Recondicionamento de Computadores e Periféricos", auxiliando no processo de aprendizagem dos alunos do Instituto. No gerenciamento e tratamento de resíduos perigosos e não perigosos do setor de saúde e bem-estar, contrato com a Cril Soluções Ambientais.

Aproveitamos datas importantes como a semana do meio ambiente para visitar todos os setores do Tribunal e levar ao conhecimento de todos o Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, orientando a forma correta de descarte e ao mesmo tempo sensibilizando a todos para aderirem e disseminarem seus novos conhecimentos.

Todas essas ações do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte acima citadas representam necessidades urgentes, num contexto de finitude de recursos e compromisso com as futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José de Lima; BATISTA, Agleilson Souto; CAPANO, Manuel Monteiro Cunegundes; MANDÚ, Maria Jaqueline da Silva. Aplicação de Diretrizes da Agenda Ambiental na Administração Pública: Estudo de Caso na Universidade Federal Rural de Pernambuco – Unidade Acadêmica de Serra Talhada. Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, XIX, 2017, São Paulo. Anais eletrônicos [...]. Disponível em: <<https://engemausp.submissao.com.br/19/anais/arquivos/432.pdf/>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BORTOLON, Brenda; MENDES, Marisa Schmitt Siqueira. A importância da Educação Ambiental para o alcance da Sustentabilidade. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n.1, p. 118-136, 1º Trimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/ricc](http://www.univali.br/ricc) - ISSN 2236-5044.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **O que é?** Disponível em: <<http://a3p.mma.gov.br/o-que-e/>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MARTINS, Laura. **ITFORUM**, 2022. CIOs passam a levar a sério a sustentabilidade. Disponível em: <<https://itforum.com.br/noticias/cios-passam-a-levar-a-serio-a-sustentabilidade/>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/>>. Acesso em: 10 jul. 2024.



# Sustentabilidade do TCE em números

O tema Responsabilidade Socioambiental foi regulamentado no TCE pela Resolução nº 014/2017 que instituiu o Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social, buscando contribuir de uma maneira mais eficiente para uma transformação na cultura institucional. O objetivo da Corte de Contas é incorporar atividades sustentáveis em sua rotina administrativa, além de promover a conscientização e mudanças de comportamentos políticos e econômicos dos seus jurisdicionados vislumbrando um futuro economicamente viável e ambientalmente correto.



# A3P



## Campanhas educativas

A comunicação é um excelente instrumento para promover mudança nos padrões de consumo das instituições. O TCE/RN frequentemente realiza campanhas para comunicar-se com o público. De 2018 até novembro de 2024, foram realizadas **58 campanhas**, abordando temas como economia de energia elétrica e de água, sedentarismo, agosto lilás e outras.

## A3P

A A3P é um programa que busca incorporar os princípios da responsabilidade socioambiental nas atividades da Administração Pública, através do estímulo a determinadas ações que vão, desde uma mudança nos investimentos, compras e contratações de serviços pelo governo, passando pela sensibilização e capacitação dos servidores, pela gestão adequada dos recursos naturais utilizados e resíduos gerados, até a promoção da melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho.

O TCE/RN aderiu a A3P, na data de 21 de março de 2018, a fim de obter eficiência na atividade pública enquanto promove a preservação do meio ambiente, **desde então já conquistou três selos.**





## Material reciclável

Um termo de cooperação firmado entre o TCE, através do Núcleo de Sustentabilidade, e a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis e Desenvolvimento Sustentável do RN – Cooamar, viabilizou a doação dos resíduos recicláveis gerados a partir das atividades administrativas e processuais do Tribunal, constando em sua totalidade de resíduos de papéis, plásticos e papelão. O material coletado, após o processo de triagem e descaracterização, passa a integrar a cadeia produtiva da reciclagem, sendo que os recursos da comercialização são rateados entre os catadores cooperados da Cooamar, assim como para a manutenção do empreendimento econômico solidário de catadores de materiais recicláveis. **Até o momento foram doados o equivalente a 12.213 kg de resíduos.**



## Valorização do artesanato

O projeto "Meu trabalho, minha arte" consta de uma feira expositiva de artesanatos dos servidores no hall de entrada do TCE. Além de uma oportunidade de valorização do trabalho artesanal, a feira tem como proposta difundir as práticas de ações sustentáveis e estimular o consumo consciente. A exposição contou com diversos produtos de decoração, produtos para cozinha, bijuterias, tapeçarias, quadros, panos de prato, bonecos, crochês, tricôs, bolsas de tecido e peças em cerâmica, além de doces e pães artesanais. Desde 2018 foram realizadas 13 feiras.

## Ações executadas

O Núcleo de Sustentabilidade vem realizando várias ações em sintonia com a **agenda ambiental**, tais como a viabilização da **feira de produtos orgânicos**, realizada toda sexta-feira no hall de entrada do tribunal e a **distribuição de ecobags (sacolas sustentáveis), canecas reutilizáveis e mudas**.

- Foram distribuídas 500 ecobags em 2018 e 700 em 2023, buscando a eliminação de sacolas plásticas.
- Substituição de 100% dos copos descartáveis por canecas reutilizáveis (500 em 2018) e garrafas reutilizáveis (500 em 2024).
- Realizadas 324 feiras de produtos orgânicos até o momento.
- Feita a doação de 80 mudas de árvores frutíferas em 2024.





# Políticas públicas de combate à desertificação do semiárido e de proteção ao bioma caatinga

**Francisco Marcelo Assunção de Queiroz**

*Graduado em Engenharia Civil/UFRN, Natal/RN,  
Auditor de Controle Externo do TCE/RN  
marceloqueiroz@tce.rn.gov.br*

## RESUMO

As terras do semiárido brasileiro têm apresentado um processo crescente de degradação ambiental denominado de desertificação, em função do clima e das ações antrópicas, prejudicando os solos, os recursos hídricos, o bioma caatinga e a qualidade de vida da população.

O presente trabalho, fruto de uma Auditoria Coordenada Regional<sup>1</sup>, teve como objetivo principal examinar, à luz da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PNCD (Lei nº 13.153/2015), a Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação – PECD (Lei nº 10.154/2017), bem como outras políticas públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao Bioma Caatinga, sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural, a partir dos seguintes componentes da Governança Multinível: C.1. Atribuição de responsabilidade; C.3. Capacidade dos entes federativos; C.4. Mecanismos

de coordenação e C.5. Monitoramento e avaliação de desempenho.

Foram analisados cinco pontos centrais: 1. Implementação da Política Estadual/Programa Estadual de Ação de Combate à Desertificação; 2. Monitoramento e Avaliação da Política Estadual de Combate à Desertificação; 3. Viabilização de Ações referentes à Desertificação no território municipal; 4. Unidades de Conservação no Bioma Caatinga e 5. Ações visando o Combate à Desertificação, por meio da Agricultura Familiar e de Tecnologias Sociais Hídricas.

**Palavras-chave:** palavra 1; palavra 2; palavra 3; palavra 4; palavra 5.

## INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) participou de uma Auditoria Operacional Regional sobre políticas públicas de combate à desertificação do semiárido e de proteção ao bioma caatinga.

Esta ação fiscalizatória conjunta foi promovida pela Rede Integrar, que é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil por meio

1 Equipe da Auditoria do TCE/RN: Francisco Marcelo Assunção de Queiroz, Mayara de Araújo Modesto, e Vladimir Sérgio de Aquino Souto.

de Acordos de Cooperação Técnica estabelecidos entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunais de Contas aderentes à esta ação fiscalizatória por meio de uma Auditoria Operacional Coordenada nos estados incluídos na região do semiárido.

Esta colaboração objetiva estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

Sendo coordenado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), contando com o apoio metodológico do TCU (supervisão), aderiram a este trabalho além do TCE/RN, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), o Tribunal de Contas do Estado da Pernambuco (TCE/PE) e o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE), perfazendo cinco estados nordestinos, que têm em comum a problemática da desertificação no semiárido.

Embora sendo uma ação coordenada, cada Tribunal ficou responsável pela conclusão e elaboração de seu Relatório de modo a refletir a sua realidade específica das políticas públicas de combate à desertificação do semiárido e de proteção ao Bioma Caatinga. Por fim foi produzido Sumário Executivo com as principais conclusões consolidadas de forma regional.

## OBJETIVO DA AUDITORIA

A auditoria teve como objetivo principal, à luz da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - PNCD (Lei nº 13.153/2015), o Exame da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação - PECD (Lei 10.154/2017) e de outras Políticas Públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao Bioma Caatinga, sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural, a partir dos seguintes Componentes da Governança Multinível: C.1. Atribuição de responsabilidade; C.3. Capacidade dos entes federativos; C.4. Mecanismos de coordenação e C.5. Monitoramento e avaliação de desempenho.

Dessa forma, a auditoria teve como escopo avaliar o grau de institucionalização e planejamento das políticas, a coordenação e coerência (governança multinível e participação social), operacionalização (capacidade organizacional e de recursos) e o monitoramento e avaliação de resultados.

## SITUAÇÃO PROBLEMA

A escolha do objeto deste trabalho justificou-se pelo processo crescente de degradação ambiental que as terras do semiárido brasileiro têm apresentado, denominado desertificação, que em função do clima e das ações antrópicas, pre-

judicam os solos, os recursos hídricos, o bioma caatinga e a qualidade de vida da população.

Em razão do perímetro do Semiárido brasileiro envolver os estados do Nordeste, além de Minas Gerais e Espírito Santo, uma auditoria regionalizada torna-se de extrema importância para um diagnóstico geral que subsidie ações coordenadas, como também para a troca de boas práticas.

A política de desertificação é muito complexa e envolve diversos atores em distintos níveis federativos (União, Estados e Municípios) e se concretiza em ações, muitas vezes pulverizadas, em diversas iniciativas promovidas por Ministérios Federais, Secretarias Estaduais e Municipais e Organizações Não Governamentais.

## VISÃO GERAL

Compreende-se a desertificação como um processo que é resultante de vários agentes. Dentre outros se destacam as ações antrópicas<sup>2</sup> e se caracteriza pela degradação ambiental, que segundo o art. 2º do Decreto Federal 97.632/1989, são os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como, a qualidade ou capacidade produtiva dos recursos ambientais.

Essa degradação ambiental, no caso da desertificação, se compõe basicamente de quatro fatores essenciais: a degradação dos solos (aspectos físicos), a degradação da vegetação (aspectos biológicos), a degradação dos recursos hídricos e a redução da qualidade de vida (aspectos socioeconômicos).

Desta forma, regiões desertificadas, em processo de desertificação ou susceptíveis à desertificação apresentam alta vulnerabilidade e trazem consigo consequências dramáticas, comprometendo a sobrevivência de modo sustentável das famílias afetadas por esse cenário, bem como o desenvolvimento econômico-financeiro no seu entorno.

Relevante mencionar que no ano de 2015, os 193 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) firmaram compromisso para implementar medidas transformativas para grandes problemas mundiais, o que ficou conhecido como Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável composta por 17 objetivos e 169 metas.

Dentre os 17 objetivos, destacamos o ODS 15 – VIDA TERRESTRE: “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”. Além disso, a Agenda 2030 prevê a integralidade e indivisibilidade de seus dezessete ob-

<sup>2</sup> As ações antrópicas referem-se às ações realizadas pelo homem no meio ambiente que geram impactos, que podem ser positivos ou negativos.

jetivos, devendo os problemas serem abordados de forma interdisciplinar e sistêmica.

## METODOLOGIA

Como metodologia do presente trabalho foram aplicadas entrevistas com as Secretarias e órgãos estaduais afetos à temática desertificação: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF), Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (SAPE), Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER), Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), bem com a órgãos não governamentais a exemplo da rede Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA). Adicionalmente foi aplicado questionário eletrônico aos municípios inseridos no Semiárido Potiguar e efetivadas visitas de campo.

Na fase de planejamento desta auditoria foram executadas as seguintes Técnicas de Diagnóstico: Análise de Problema, Análise Stakeholder, Análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* - Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças), Análise DVR (Diagrama de Verificação de Risco) e entrevistas.

Também foram definidos os critérios e procedimentos de auditoria e concluída esta fase com a consolidação e validação da Matriz de Planejamento no evento presencial denominado “Painel de Referência”, com a presença de representantes de gestores e especialistas dos cinco estados participantes da auditoria coordenada.

Para a fase de execução da auditoria foram aplicados os procedimentos definidos na Matriz de Planejamento (exame documental, análise de dados, entrevistas e questionário eletrônico), bem como consolidação e validação da Matriz de Achados por meio de reunião de “Painel de Referência” também com a participação de gestores e especialistas dos Estados participantes da auditoria de forma virtual.

Para melhor conhecimento do objeto e da atuação da gestão pública sobre o tema, também foram realizadas visitas às áreas de desertificação e de ações estatais de combate à desertificação.

## EIXOS DE ANÁLISE E QUESTÕES DE AUDITORIA

Para esta Auditoria a análise foi desenvolvida a partir de 5 (cinco) eixos e questões a serem respondidas, conforme Matriz de Planejamento elaborada pelas equipes técnicas dos Tribunais participantes, que contemplou as seguintes questões de auditoria:

### EIXO 1 – IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA/ DO PROGRAMA DE AÇÃO DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

**QUESTÃO 1** – Em que medida a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (Lei nº 13.153/2015) foi implementada no Estado, por meio da respectiva Política Estadual e/ou de Programa de ação Estadual referente à desertificação?

### EIXO 2 – MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

**QUESTÃO 2** – O monitoramento e avaliação da Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação encontra-se institucionalizado, com base em metas, objetivos e indicadores, dispondo e divulgando os resultados e impactos da intervenção governamental, conforme boas práticas de governança contidas no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas?

### EIXO 3 – VIABILIZAÇÃO DE AÇÕES REFERENTES À DESERTIFICAÇÃO NO TERRITÓRIO MUNICIPAL

**QUESTÃO 3** – Como tem sido viabilizadas, no território municipal, as ações relacionadas à temática da desertificação, desde a elaboração do Programa Estadual de Combate à Desertificação – PAE e/ou da respectiva política estadual?

### EIXO 4 – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BIOMA CAATINGA

**QUESTÃO 4** – As ações estaduais relativas às Unidades de Conservação, a partir de 2020, contemplam o bioma Caatinga, considerando a Lei nº 9.985/2000 (Sistema de Unidades de Conservação da Natureza) e as Políticas Nacional e Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca?

### EIXO 5 – AÇÕES VISANDO O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO, POR MEIO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DE TECNOLOGIAS HÍDRICAS

**QUESTÃO 5** – Quais as ações realizadas pelo Estado, a partir de 2019, que enfocam o combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, considerando o art. 5º da Lei nº 13.153/2015, em especial com relação à pequena produção familiar e comunitária e ao uso de tecnologias sociais hídricas (cisternas, barragens superficiais e subterrâneas, dessalinizadores, poços artesianos, etc)?

## DADOS DE DESERTIFICAÇÃO NO BRASIL E NO RN

Figura 1 - Desertificação no Brasil



Fonte: Atlas das áreas susceptíveis à desertificação no Brasil, UNESCO, 2008

Figura 2 - Desertificação no Brasil



Fonte: Atlas das áreas susceptíveis à desertificação no Brasil, UNESCO, 2008

## VISITAS IN LOCO DA EQUIPE DE AUDITORIA

Figura 3 - Acari – Serra Bico da Arara



Fonte: Equipe Auditoria TCE/RN

**Figura 4** - Equador - margem da RN 086



Fonte: Equipe Auditoria TCE/RN

**Figura 5** - Parelhas



Fonte: Equipe Auditoria TCE/RN

**Figura 6** - Parelhas



Fonte: Equipe Auditoria TCE/RN

## **ACHADOS DE AUDITORIA REGIONAL**

Consolidando todas as informações coletadas pelos cinco estados participantes na auditoria obtivemos os seguintes resultados:

**Figura 7 - Implantação das Políticas Estaduais de Combate à Desertificação**

· SITUAÇÃO ENCONTRADA ·	CE	PB	PE	RN	SE
Estrutura de gestão prevista no PAE	✓	✗	✗	✗	✓
Fundo estadual para combate a desertificação	✗	✗	✗	✗	✗
Cadastro estadual das áreas suscetíveis à desertificação	✓	✗	✗	✗	✗
Sistema estadual de informações sobre o combate a desertificação	✓	✗	✗	✗	✗
Diagnósticos e zoneamento de áreas suscetíveis a desertificação	✓	✗	✗	✗	✓
Monitoramento ambiental das áreas	✓	✗	✗	✗	✗

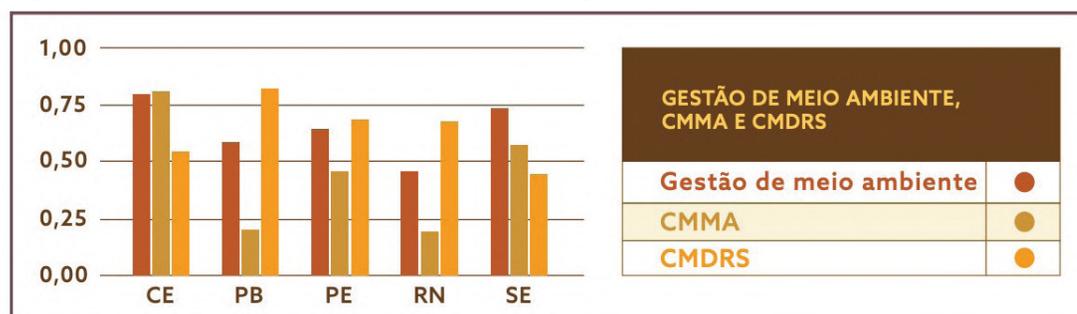
Fonte: Elaboração do TCU; dados do TCE-CE, do TCE-PB, do TCE-PE, do TCE-RN e do TCE-SE

**Figura 8 - Monitoramento e Avaliação das Políticas Estaduais**

· SITUAÇÃO ENCONTRADA ·	CE	PB	PE	RN	SE
Previsão legal de monitoramento e avaliação da política estadual	✓	✗	✗	✗	✓
Iniciativas de monitoramento e avaliação da política	✗	✗	✗	✗	✗

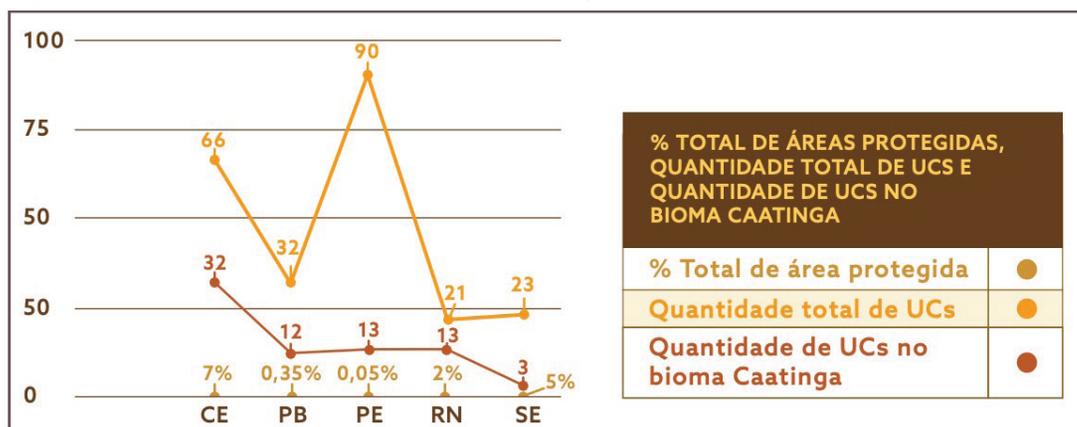
Fonte: Elaboração do TCU; dados do TCE-CE, do TCE-PB, do TCE-PE, do TCE-RN e do TCE-SE

**Figura 9 - Viabilização das Ações no Território Municipal**



Fonte: Elaboração do TCU; dados do TCE-CE, do TCE-PB, do TCE-PE, do TCE-RN e do TCE-SE

**Figura 10 - Unidades de Conservação no Bioma Caatinga**



Fonte: Percentual de área protegida - Inventários Florestais dos Estados; Quantitativos de UCs - CNUC <https://cnucc.mma.gov.br/powerbi>

**Figura 11** - Ações de Agricultura Familiar e Tecnologias Sociais Hídricas

• SITUAÇÃO ENCONTRADA •	CE	PB	PE	RN	SE
Foram beneficiadas pelos programas federais Pronaf e PAA	46%	41%	55%	40%	52%
Foram beneficiadas com iniciativas do Governo Estadual relativas a agricultura familiar e de segurança alimentar	58%	53%	40%	53%	52%

Fonte: Elaboração do TCU; dados do TCE-CE, do TCE-PB, do TCE-PE, do TCE-RN e do TCE-SE

## RECOMENDAÇÕES

A partir dos achados da auditoria realizada, foram propostas recomendações aos devidos gestores em cada pasta.

### Eixo 1 – Implementação da Política / PAE:

#### 1. Ao Chefe do Poder Executivo Estadual e à Secretaria responsável pela PECD/RN (SEMARH):

- Revisão da Política Estadual de Combate à Desertificação e a atualização e execução do PAE/RN;
- Implantação e operacionalização da estrutura de gestão necessária à implementação da política de combate à desertificação definidas na lei 10.157/2017;
- Providências no sentido de instituir Fundo específico para o Combate à Desertificação;
- Recomendar a inserção da articulação dos estados do Nordeste em torno da Política de combate à desertificação na pauta de discussão do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste;

#### 2. À Secretaria responsável pela PECD/RN (SEMARH):

- Regulamentação e a realização de Cadastro Estadual das Áreas Susceptíveis à Desertificação, atualizando-o periodicamente;
- Criação, em consonância com o art. 12 da Lei Complementar 272/2004, de Sistema específico de informações sobre o Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca ou integração das informações em outro Sistema informatizado do Estado;

- Atualização, em consonância com o art. 39 da Lei Complementar 272/2004, do Diagnóstico e Zoneamento das Áreas Susceptíveis e Afetadas pela Desertificação, sob os aspectos econômico e socioambiental, identificando áreas prioritárias para implantação de unidades de recuperação de áreas degradadas.

#### 3. À Secretaria responsável pela PECD/RN (SEMARH) e ao IDEMA:

- Recomendar, em consonância com o art. 39 da Lei Complementar 272/2004, conjugar esforços no sentido de realizar fiscalização e monitoramento ambiental nas áreas susceptíveis à desertificação no Estado Art. 39. A Entidade Executora do SISEMA deverá implementar planos e programas de monitoramento ambiental nas áreas de maior fragilidade do Estado ou de interesse social e ambiental.

### Eixo 2 – Monitoramento e Avaliação da Política

#### 1. Ao Chefe do Executivo Estadual e à SEMARH:

- Quando da revisão da Lei Estadual referente ao Combate à Desertificação, incluir a previsão de monitoramento e avaliação da Política;
- Quando da implementação da Política Estadual de Combate à Desertificação, realizar monitoramento e avaliação de seu desempenho, com divulgação tempestiva e acessível de informações atualizadas às partes interessadas.

### Eixo 3 – Ações no Território Municipal

#### 1. Ao IDEMA:

- Assumindo sua obrigação legal imposta pelo no artigo 9º, IV, da Lei 10.154/2017

atue para fomentar nos Municípios ações de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca;

- A fim de custear as ações necessárias para fomentar nos Municípios ações de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, atuar para obter efetivamente os recursos possibilitados pelo artigo 23, II, da Lei Complementar Estadual 272/2004, exigindo nos processos de licitações as medidas ambientais de compensação exigidas na referida lei.

## **2. Aos (Às) Prefeitos (as) Municipais e à FEMURN:**

- Criação de uma estrutura mínima de gestão ambiental nos municípios e de controles sociais voltados ao Meio Ambiente e ao Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Introduzir e implantar nas escolas municipais educação ambiental voltada as ações específicas de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, bem como realizem campanhas voltadas à difusão destes conhecimentos entre os munícipes, em especial às comunidades afetadas;
- Promoção de conselhos municipais de meio ambiente que possam tratar de questões relacionadas à desertificação, bem como para que estabeleçam formalmente na organização administrativa de seus municípios a temática desertificação;
- Propor normas municipais específicas para o combate à desertificação, regulamentando assim em seus respectivos territórios a atuação do município no tema ou disciplinando as condutas dos diversos agentes envolvidos.

## **3. Aos (Às) Prefeitos(as) Municipais, a SEMARH, a SEDRAF, ao IDEMA, a EMATER e à FEMURN:**

- Buscar articulação com o Estado, Municípios e com as ONGs que atuam na região do semiárido a fim de estabelecer parcerias para o combate à desertificação, inclusive no que tange a capacitações para gestores municipais e comunidades locais;

## **4. Ao Chefe de Executivo Estadual, a SEMARH e ao IDEMA:**

- Evitar esforços no sentido de buscar apoio legislativo e articulação via Consórcio Nordeste, para inclusão do bioma Caatinga como Patrimônio Nacional.

## **Eixo 4 – Unidades de Conservação no Bioma Caatinga**

### **1. Ao IDEMA:**

- Proceder levantamento formal de áreas prioritárias para preservação do Bioma Caatinga e sua abrangência, visando a criação e/ou regularização de UCs;
- Criação e/ou regularização de processos de criação de UCs (providenciar a elaboração de plano de manejo e a criação de Conselho Gestor das UCs existentes e providenciar mecanismos que atrelem a criação de novas UCs a partir de levantamento formal de áreas prioritárias para preservação do Bioma Caatinga e sua abrangência);
- Buscar captar recursos oriundos de Compensação Ambiental, como previsto na Lei nº 14.119/2021 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais), de modo a subsidiar a criação, implantação e gestão de UCs relacionadas ao Bioma Caatinga, bem como concretizar as ações já planejadas e fixadas nos instrumentos orçamentários referentes a esta temática.

## **Eixo 5 – Ações por meio da Agricultura Familiar e de Tecnologias Sociais Hídricas (TSH)**

### **1. À Secretaria responsável pela Agricultura Familiar (SEDRAF):**

- Articular-se com as demais pastas e órgãos do Estado, no sentido de fortalecer a agricultura familiar, inclusive no sentido de viabilizar a regularização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) das pequenas propriedades e apoiar a implantação de Sistemas Agroflorestais (SAF);

### **2. Ao chefe do Executivo Estadual, por meio da Secretaria responsável pelo Planejamento e Orçamento:**

- Estabelecer a intersetorialidade das políticas estaduais voltadas para o Semiárido, tomando como referência a PECD e priorizando os recursos financeiros necessários;

### **3. À Secretaria Estadual responsável pela PECD (SEMARH) e aos(às) prefeitos(as) municipais:**

- Buscar a articulação com outras secretarias e órgãos estaduais, outros níveis de governo (federal e municipal) e com entidades não governamentais, objetivando

estabelecer parcerias em ações interseoriais relacionadas à pequena produção familiar e comunitária e ao uso de tecnologias sociais hídras (TSH);

#### 4. Ao Chefe do poder executivo por meio do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA):

- Que elabore normas específicas para os empreendimentos de energia renováveis considerando os impactos negativos que foram destacados nesta peça, especialmente a fim de evitar a expulsão do homem do campo, seja pelo ruído produzido, seja pelo arrendamento indiscriminado das terras, seja pelo cercamento desregrado das propriedades, impossibilitando o ir e vir dos nativos, seja pela poeira produzida pelas vias de acesso as várias torres construídas.

#### 5. Ao IDEMA:

- Aprimorar a legislação de licenciamento e fiscalização ambiental, no que tange aos grandes empreendimentos de energia renovável, na tentativa de definir critérios de implantação e medidas de mitigação de impacto negativo, tanto ambiental quanto social, considerando a população rural, em especial a dedicada à agricultura familiar;
- Observar com maior aprofundamento enquanto órgão responsável pelo licenciamento ambiental dos empreendimentos, que as questões postas neste eixo da auditoria, exigindo dos empreendimentos maior proteção ao meio ambiente e aos moradores dos locais afetados, bem como que direcione as medidas de compensação ambiental aos respectivos municípios afetados, compensando-os pelos impactos ambientais sofridos;
- Estabelecer as medidas compensatórias e promover ações de qualificação da mão de obra local, a fim de possibilitar a viabilização da contratação dos municípios pelos próprios empreendimentos.

## CONCLUSÃO

Para que a política pública de prevenção e combate à desertificação do Semiárido seja efetiva, faz-se necessária a transversalidade com outras políticas e a existência de governança em multinível: vertical, horizontal e com atores não governamentais.

Esta política pode ser certamente considerada uma política pública integrativa e essencial não somente para o Rio Grande do Norte, bem como todos os estados do Nordeste brasileiro.

## REFERÊNCIAS

Atlas das Áreas susceptíveis à Desertificação do Brasil. Ministério do Meio Ambiente, 2007.

Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca: PAN-BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos. 2004.

Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE/RN). 2010.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.340/2002 – Estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Lei 6.938/1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Lei 9.985/2000 – Regulamenta o Art. 225, § 1º, I, II, III e IV da CF88 e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Lei nº 11.326/2006 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Lei 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Lei nº 13.153/2015 - Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

BRASIL. **Lei 10.154/2017 - Política Estadual de Combate e Prevenção à Desertificação no Estado do Rio Grande do Norte, 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca no Estado do Rio Grande do Norte – PAE/RN. Ministério do Meio Ambiente e Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), 2010.

Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas. Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Tribunal de Contas da União (TCU), 2021.



# A evolução do controle externo no âmbito da fiscalização dos atos e contratos de serviços de limpeza pública no estado do Rio Grande do Norte

José Rosenilton de Araújo Maracajá<sup>1</sup>  
Deycson Breno Matheus Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

Os serviços de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos são essenciais para a sociedade e, como tais, possuem relevante interesse público, pois garantem a saúde, segurança, sustentabilidade ambiental e bem-estar da população, não sendo passíveis de descontinuidade. Portanto, requerem um considerável contingente de máquinas e operários para sua realização e são responsáveis por um consumo do orçamento municipal que varia de 7% a 15%<sup>3</sup>. Dada a importância e relevância ambiental do tema, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) tem intensificado sua atuação fiscalizatória nas contratações desses serviços públicos, contribuindo para o aprimoramento da gestão e para o melhor alinhamento com a política nacional de resíduos sólidos. Analisar como o controle externo evoluiu na fiscalização desses serviços pode trazer

*insights* valiosos sobre a melhoria da gestão pública e a eficácia das políticas implementadas. O tema permite explorar a evolução das práticas de controle externo ao longo do tempo, o que pode revelar mudanças significativas nas abordagens, tecnologias e regulamentações envolvidas. Pretende-se realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos serviços de limpeza pública ofertados no Estado do Rio Grande do Norte, voltada a identificar a evolução do controle externo, os principais achados de auditoria no tema e, com isso, contribuir com o aperfeiçoamento da gestão e política de manejo de resíduos sólidos, isso com vistas à otimização dos recursos empregados, focando na obtenção de um meio ambiente sustentável e equilibrado.

**Palavras-chave:** controle externo; evolução; limpeza pública; gestão e manejo dos RSU; achados de auditoria; sustentabilidade.

## INTRODUÇÃO

Com o notável adensamento das cidades e os graves impactos ambientais causados pela ocupação desenfreada

<sup>1</sup> Mestre em Engenharia Civil e Ambiental. Auditor de Controle Externo do TCE/RN, maracaja.civil@gmail.com

<sup>2</sup> Graduando em Engenharia Civil. IFRN, Natal/RN. Estagiário do TCE/RN, deycson.breno@escolar.ifrn.edu.br

<sup>3</sup> [https://www.ibraop.org.br/acervo/XIV\\_sinaop/docs/1Gestaodalimpezaurbana.pdf](https://www.ibraop.org.br/acervo/XIV_sinaop/docs/1Gestaodalimpezaurbana.pdf)

do solo, surgiram outros riscos ao meio ambiente, como o expressivo aumento na geração de resíduos. A industrialização e a implementação de novos materiais e periféricos, combinadas com uma economia cada vez mais centrada no consumismo, contribuíram para esse incremento. O descarte tornou-se comum e proporcional ao poder aquisitivo das famílias. Anteriormente, as soluções de tratamento de resíduos eram predominantemente individuais, envolvendo reaproveitamento, reciclagem, aterramento ou queima dos próprios resíduos. No entanto, à medida que as cidades cresceram, os problemas relacionados ao descarte inadequado aumentaram, causando danos ao meio ambiente e à saúde da população.

Nos últimos anos, com o crescimento populacional e a maior conscientização ambiental, o TCE/RN intensificou a fiscalização das contratações públicas relacionadas à limpeza urbana. O presente trabalho foca no aprimoramento da gestão desses serviços no Rio Grande do Norte, a fim de garantir maior eficiência e transparência.

Portanto, no Brasil, os serviços de limpeza pública surgiram durante o Império, em 1854, na cidade do Rio de Janeiro, em resposta aos transtornos causados pelo aumento da geração e espalhamento de resíduos nos espaços públicos. Esses serviços eram prestados direta ou indiretamente por empresas contratadas pelo governo, mas sempre de maneira precária devido a inúmeros entraves técnicos, administrativos, financeiros e de costumes da população. Em 1876, contratou-se a firma de Aleixo Gary, o que representou um marco importante para a limpeza urbana do Rio de Janeiro. A partir daí, o termo 'gari' passou a designar alguns empregados da limpeza urbana (Eigenheer, E. M.; 2009).

Então, é nesse contexto que o poder público assume a missão de ser mais um agente que garanta o devido asseio das cidades e a defesa do meio equilibrado. Isso porque a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável é de todos,

dado que a cidade limpa é tanto um direito quanto um dever de todo cidadão. Destarte, a gestão da limpeza pública envolve um conjunto de serviços que juntos garantem a manutenção de um ambiente salutar e melhor qualidade de vida. Os serviços que compõem essa atividade incluem: varrição de vias, capinação de ruas, poda de arbustos, coleta de resíduos sólidos, da construção civil, de poda e hospitalares, bem como a destinação final desses resíduos e seu tratamento ambientalmente adequado, entre outros.

Estudos da ABREMA (2023), que analisou o panorama dos resíduos sólidos no Brasil, revelam que o brasileiro gera em média 1,04 kg de resíduos sólidos urbanos (RSU) por dia. Com base no censo demográfico de 2022, a produção total foi de 77,1 milhões de toneladas de resíduos, o que equivale a 380 kg por habitante por ano. Na região Nordeste, a geração per capita para o referido ano foi de 0,950 kg de RSU por dia, enquanto a coleta na região foi de 0,785 kg de RSU por dia. No Brasil, cerca de 40% da disposição final dos RSU ainda é inadequada. Para manter o sistema de serviços que compõem a gestão da limpeza pública, o custo médio nacional em 2022 foi de R\$ 11,96 por habitante por mês. Na região Nordeste, esse custo foi de cerca de R\$ 10,03 por habitante por mês. Diante desse panorama, apontou-se que as despesas dos municípios brasileiros com limpeza urbana tenham girado em torno de R\$ 29,2 bilhões durante o ano de 2022.

Os serviços de limpeza absorvem geralmente de 5% a pouco mais de 15% do orçamento municipal, com cerca de 40% a 60% desses recursos destinados à coleta e transporte do lixo (CEMPRE, 2018).

No estudo realizado por Rossin (2010), publicado no XIV SINAOP e compilado na Tabela 1, observa-se que, nas principais capitais, entre 31,8% e 100% do orçamento de limpeza pública é gasto com empresas terceirizadas. Além disso, a despesa com os serviços de limpeza pública representa de 4,7% a 12,5% do orçamento municipal.

**Tabela 1** - Principais indicadores comparativos entre as cidades nacionais

Cidades	Despesas correntes*#	Orçamento municipal destinado a limpeza urbana	Relação entre arrecadação específica e despesa com SLU	Orçamento gasto com empresas terceirizadas	Quantidade de lixo por habitante por ano (kg/hab/ano)	Custo por habitante ano (R\$/hab/ano)
Brasília - DF	7.055.016.177	4,7%	19,8%	53,2%	605,02	144,45
Salvador	1.851.338.264	12,5%	20,7%	84,8%	253,31	84,99
Rio de Janeiro	7.326.538.533	6,8%	110,0%	31,8%	456,56	81,18
Goiânia	1.182.701.900	7,8%	0,0%	35,6%	368,65	75,80
São Paulo	14.495.529.207	5,3%	0,0%	100,0%	351,41	73,63
Belo Horizonte	2.726.502.178	6,0%	47,7%	53,1%	349,13	68,04

Fonte: Rossin, C. (2010)

Diante do exposto, é evidente a materialidade e a relevância da temática no planejamento da fiscalização das Cortes de Contas. Isso se deve tanto à necessidade de defender a preservação de um meio ambiente saudável e sustentável — um dever de todos — quanto à importância da gestão adequada dos recursos públicas associada a essa política.

## METODOLOGIA

O escopo da presente pesquisa contempla, além da revisão bibliográfica, a análise quantitativa e qualitativa dos atos e contratos afetos aos serviços de limpeza urbana no RN, focando nas fiscalizações cruciais realizadas pela Inspeção de Controle Externo (ICE) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). A pesquisa enfatiza os principais resultados obtidos, com especial atenção aos achados de auditoria mais relevantes e que podem contribuir no aprimoramento da gestão ambiental e na otimização dos recursos financeiros aplicados.

A área de estudo inclui os municípios potiguares que foram objeto de fiscalização pela Corte de Contas nos últimos 15 anos, período em que o tema em debate ganhou significativa pertinência. Os dados foram extraídos do acervo de processos da Inspeção de Controle Externo (ICE), bem como do sistema eletrônico de processos digitais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Foram selecionadas uma amostra de 64 (sessenta e quatro) procedimentos fiscalizatórios relacionados ao tema em questão.

Foi avaliada a evolução das fiscalizações realizadas ao longo do tempo pelo controle externo, considerando os valores fiscalizados e os resultados obtidos.

A metodologia adotada para a presente pesquisa envolve uma combinação de técnicas qualitativas e quantitativas para avaliar a gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos pelos municípios potiguares, indicando as principais carências e impropriedades detectadas durante a fase de auditoria. As etapas da metodologia incluem:

- **Revisão Bibliográfica:** Estudo das principais referências acadêmicas e relatórios sobre gestão de resíduos sólidos, legislação pertinente e práticas de controle externo.
- **Análise de Editais e Contratações:** Revisão dos editais e contratos relacionados aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos para identificar os critérios utilizados nas contratações e a conformidade com as normas vigentes.

- **Estudo de Casos:** Avaliação das principais fiscalizações realizadas pela Inspeção de Controle Externo (ICE) do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) nos últimos 15 anos, focando em como as auditorias foram conduzidas e os resultados obtidos.

- **Análise Quantitativa:** Coleta e análise das informações conclusivas dos achados de auditoria para identificação dos problemas mais frequentes.

- **Análise Qualitativa:** Avaliação da gestão quanto ao aspecto da eficiência das políticas e ações de limpeza urbana.

Dentre as etapas da metodologia, dar-se destaque para a Lei 12.305/2010, Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Esta lei estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que define princípios, objetivos e instrumentos para a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. A PNRS promove a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, incluindo a redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos, e a destinação final adequada. A lei também estabelece responsabilidades compartilhadas entre governo, empresas e cidadãos para a gestão dos resíduos.

Lei 5.610/2016, Lei Estadual do Rio Grande do Norte que estabelece normas sobre a gestão de resíduos sólidos. Esta lei específica do Estado do Rio Grande do Norte regula a gestão de resíduos sólidos no âmbito estadual, criando diretrizes para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no estado. Ela trata de aspectos como a responsabilidade dos geradores de resíduos, a gestão integrada e o gerenciamento adequado dos resíduos no estado.

Decreto nº 37.568/2016, Decreto Estadual do Rio Grande do Norte que regulamenta a Lei Estadual sobre resíduos sólidos. Este decreto regulamenta a Lei 5.610/2016 e detalha as diretrizes para a aplicação das políticas de gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte. Ele define normas e procedimentos específicos para a implementação da lei estadual, incluindo a responsabilidade dos municípios e entidades para a gestão e controle dos resíduos sólidos.

Essas normas são fundamentais para a gestão eficiente dos resíduos sólidos, cada uma atuando em diferentes níveis — nacional e estadual — e proporcionando uma estrutura para a administração e tratamento adequado dos resíduos.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

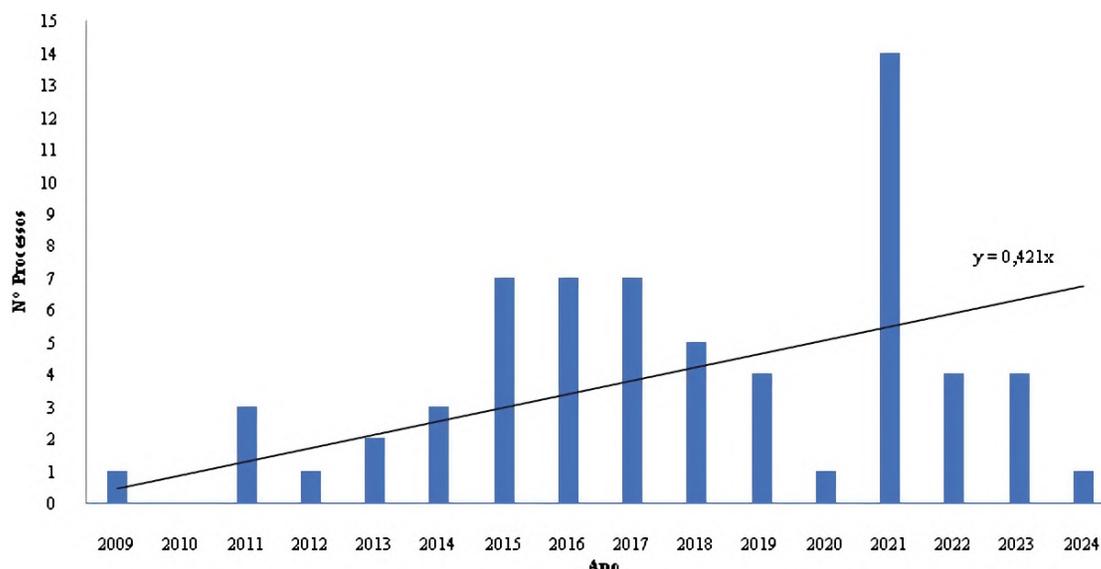
O gráfico da Figura 1 demonstra o histórico dos processos instruídos na Inspeção de Controle Externo (ICE), cuja temática é relacionada com

a prestação de contas referente a serviços de limpeza pública. Verifica-se que as fiscalizações remontam, ainda de forma incipiente, há cerca de 15 anos. Contudo, gradativamente esse tema veio ganhando ênfase com o passar dos anos. Nesse sentido, após o ano de 2013 a fiscalização do TCE/RN nos contratos de limpeza pública se consolidou, intensificando e atingindo o seu ápice

no ano de 2021, quando foram fiscalizadas 14 (quatorze) contratações com essa matéria.

Conforme demonstrado no gráfico da Figura 1, entre o ano de 2009 até este ano de 2024, a fiscalização na Inspeção relacionada aos assuntos correlatos às despesas com limpeza pública aumentou a uma taxa constante e anual de 42,11% (quarenta e dois vírgula onze por cento).

**Figura 1** - Histórico dos processos instruídos na ICE com tema serviços de limpeza pública



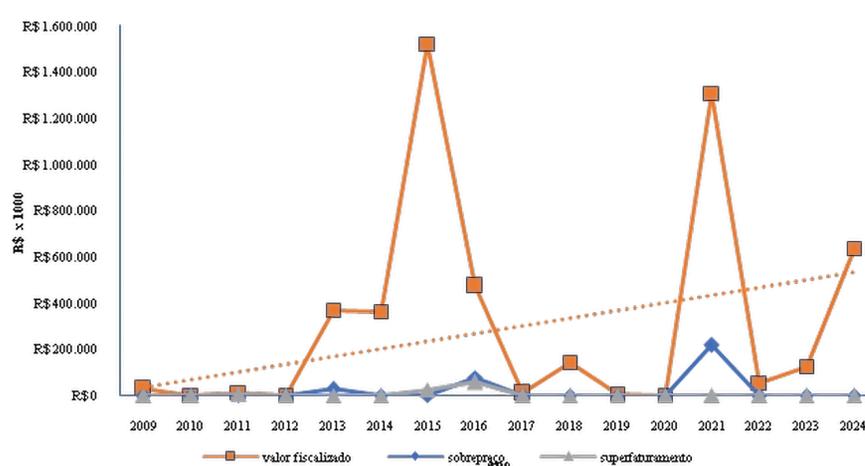
Fonte: TCE/RN (2024)

Analisando-se os dados obtidos dos processos administrativos instruídos, observa-se que, entre os anos de 2009 a 2024, o volume de recursos financeiros auditado foi da ordem de R\$ 5,0 bilhões. Corroborando com essa informação, constata-se uma relação direta entre o número de fiscalização e o montante financeiro.

Dessa forma, depreende-se do gráfico da Figura 2 essa correlação, em que a partir do ano de 2013 houve um incremento significativo de re-

ursos fiscalizados, atingindo algo próximo a R\$ 400 milhões, enquanto o auge ocorreu nos anos de 2015 e 2021, cujos volumes de recursos fiscalizados foram da ordem de R\$ 1,5 e 1,3 bilhão, respectivamente. Nota-se que a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento tende a acompanhar o comportamento do gráfico dos recursos fiscalizados, portanto, tanto maior o volume fiscalizado, maior o risco de ocorrência de sobrepreço e/ou superfaturamento detectado.

**Figura 2** - Relação dos principais jurisdicionados fiscalizados

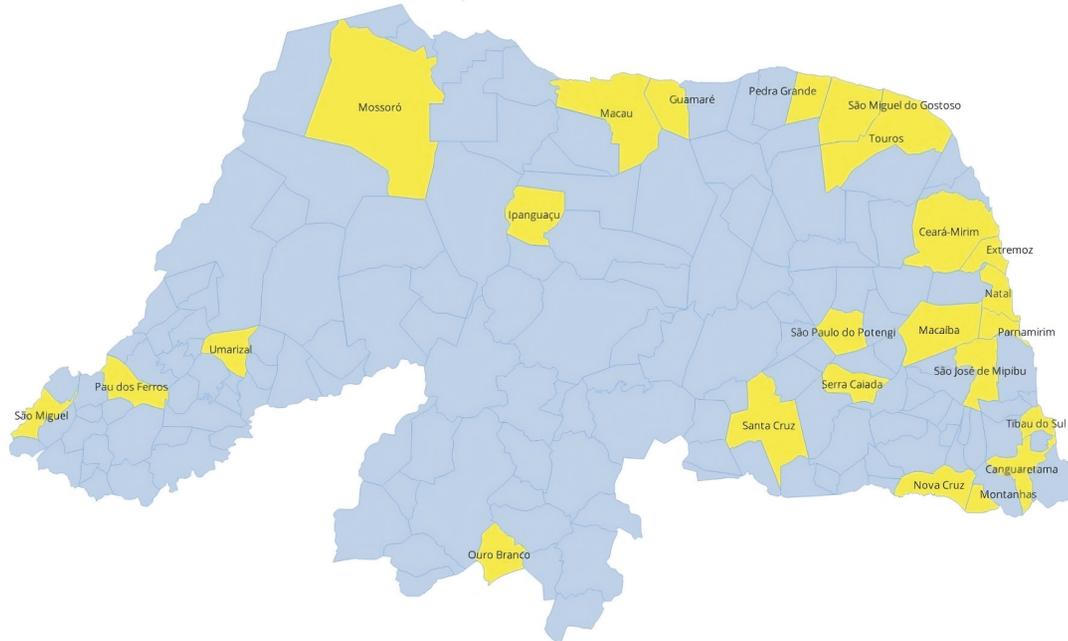


Fonte: TCE/RN (2024)

Nesse período de estudo, foram fiscalizados 28 (vinte e oito) jurisdicionados distintos, os quais se destacam aqueles que atendem às maiores populações e, por conseguinte, envolvem os maiores volumes de recursos aplicados.

No mapa da Figura 3 encontram-se destacados esses municípios abordados nas ações fiscalizatórias do TCE/RN, relativos a atos e contratos envolvendo a temática dos serviços de limpeza pública.

**Figura 3** - Localização dos municípios fiscalizados na temática dos serviços de limpeza pública



Fonte: TCE/RN (2024)

Na Tabela 2, tem-se a relação dos principais jurisdicionados fiscalizados, a quantidade de processos analisados, os recursos financeiros envolvidos durante esse período de pesquisa. Assim, para um total de 64 procedimentos fiscalizatórios, o município de Natal, por meio da Companhia de Serviços Urbanos de Natal - URBANA, foi o jurisdicionado mais fiscalizado, com um total de 12 (doze) processos de contas analisados pelo

TCE/RN, cujo tema fora a contratação de serviços de limpeza pública.

O segundo município mais fiscalizado, seguindo a mesma lógica de importância em termos de população beneficiada e recursos aplicados, foi Mossoró, com cerca de 9 (nove) procedimentos. Na sequência, destacam-se aqueles demais municípios localizados na região metropolitana e região petrolífera, quais sejam: Macaíba, Parnamirim; São José de Mipibú e Macau.

**Tabela 2** - Relação dos principais jurisdicionados fiscalizados

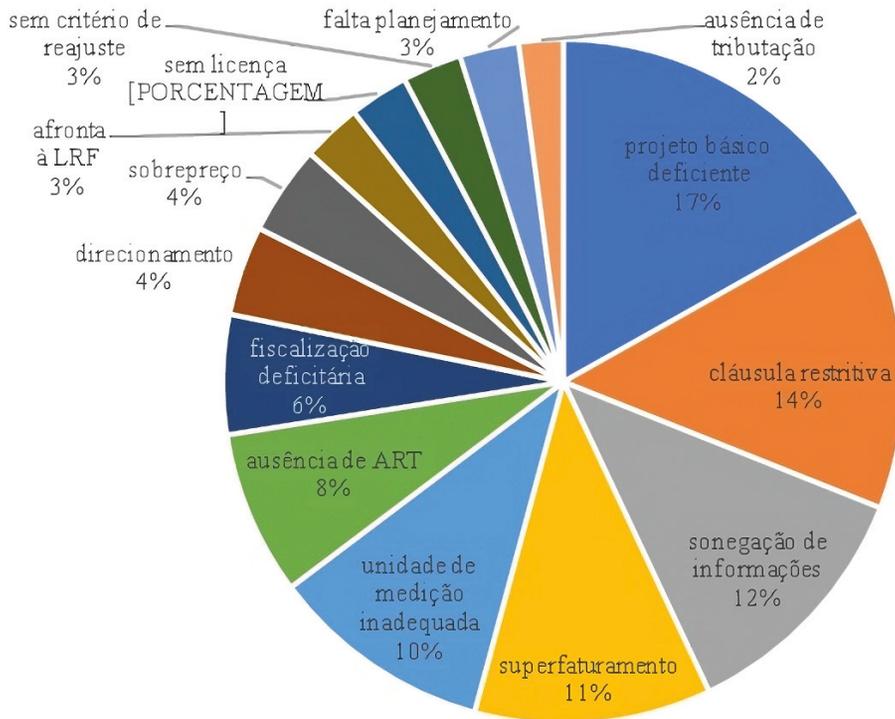
Jurisdicionados	Nº processos	sobrepçoço	superfaturamento	valor fiscalizado
Natal/RN	12	R\$ 244.116.779,08	R\$ 1.802.359,25	R\$ 2.979.511.090,24
Mossoró/RN	9	R\$ 79.212.814,92	R\$ 58.587.991,49	R\$ 664.178.608,28
Macaíba/RN	4	R\$ -	R\$ 18.413.548,47	R\$ 70.490.288,26
Macau/RN	4	R\$ -	R\$ 1.709.704,93	R\$ 6.559.530,36
Parnamirim/RN	4	R\$ -	R\$ 5.308.863,11	R\$ 104.033.080,43
São José de Mipibú/RN	3	R\$ -	R\$ -	R\$ 6.657.954,21
Guamaré/RN	2	R\$ -	R\$ 1.434.756,03	R\$ 1.118.616.117,72
Ouro Branco/RN	2	R\$ -	R\$ 836.111,87	R\$ 886.111,87
Pau dos Ferros/RN	2	R\$ -	R\$ -	R\$ 6.029.225,70
Pedra Grande/RN	2	R\$ -	R\$ 69.908,52	R\$ 749.683,20
SESAF	2	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.857.348,36
Touros/RN	2	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.734.708,96

Fonte: TCE/RN (2024)

A Figura 4 resume os achados de auditoria mais recorrentes e, portanto, mais importantes. De um universo de 35 (trinta e cinco) diferentes tipos de apontamentos, foram selecionados 14 (quatorze) como sendo os mais representativos, pois respondem por 80% das irregularidades mais frequentes. Conforme

se extrai do gráfico, merecem destaque, pela ordem, os seguintes achados: projeto básico deficiente (17%); cláusulas restritivas (14%); sonegação de informações (12%); superfaturamento (11%); unidade de medição inadequada (10%); ausência de ART (8%); fiscalização deficitária (6%), entre outros.

**Figura 4** - Resumo dos principais achados nas fiscalizações de serviços de limpeza pública



Fonte: TCE/RN (2024)

Quanto ao aspecto qualitativo dos serviços de limpeza pública, os achados de auditoria demonstram baixo nível de qualidade nos projetos e no controle do manejo de resíduos sólidos. Essa situação resultou em serviços ineficientes e antieconômicos, evidenciando-se, inclusive, a ocorrência de destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em lixões. Essa prática não apenas gera um impacto ambiental significativo, mas também acarreta prejuízos ao erário público, que se vê obrigado a suportar as sanções, tais como multas ambientais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fiscalização dos atos e contratos relacionados ao tema limpeza pública tem se intensificado e evoluído no âmbito do controle externo, possibilitando a identificação das principais causas de desvio de finalidade na gestão das políticas públicas voltadas ao tema, contribuindo para o aprimoramento do manejo dos resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte.

No período estudado foram analisados 64 (sessenta e quatro) procedimentos fiscalizatórios ocorridos em 28 (vinte e oito) jurisdições distintos. Após o ano de 2013 é que a fiscalização do TCE/RN sobre o assunto estudado ganhou relevância, atingindo o auge no ano de 2021 com 14 (quatorze) processos. Durante os últimos 15 (quinze) anos de atuação na matéria, já foram fiscalizados mais de R\$ 5,0 bilhões.

Do universo de dados analisados, constatou-se como principais achados de auditoria e, portanto, principais causas de desvios da gestão de resíduos sólidos, as irregularidades mais frequentes e que precisam ser evitadas pelos gestores, isso na busca do aperfeiçoamento da política pública e do meio ambiente sustentável e equilibrado, bem como, com vistas à otimização dos recursos financeiros aplicados, são eles: projeto básico deficiente (17%); cláusulas restritivas (14%); sonegação de informações (12%); superfaturamento (11%); unidade de medição inadequada (10%); ausência de ART (8%); fiscalização deficitária (6%), entre outros. Quanto ao aspecto

qualitativo, os achados de auditoria demonstram baixo nível de qualidade nos projetos e no controle do manejo de resíduos sólidos, inclusive verificou-se a ocorrência de destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em lixões. Essa prática não apenas gera um impacto ambiental significativo, mas também acarreta prejuízos ao erário público.

A gestão dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Rio Grande do Norte têm mostrado avanços significativos nos últimos anos. A intensificação do controle externo pelo TCE/RN contribuiu para uma maior transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. No entanto, desafios permanecem, especialmente na adequação à legislação e no aperfeiçoamento das práticas de gestão.

Recomenda-se a continuidade das fiscalizações rigorosas e o aprimoramento das práticas de gestão, com investimentos em tecnologias e capacitação dos gestores para enfrentar os desafios futuros. Nas conclusões, destaca-se que o aspecto qualitativo dos serviços de limpeza pública prestados é alarmante. A ineficiência e a falta de controle adequado comprometem não apenas a saúde pública e o meio ambiente, mas também a gestão financeira dos municípios, que enfrentam custos adicionais devido a penalidades e à necessidade de correção de práticas inadequadas. É imperativo que se busque

uma melhoria substancial na qualidade desses serviços, visando garantir um ambiente urbano mais saudável e sustentável.

## REFERÊNCIAS

CEMPRE. (2018). *Indicadores de gestão de resíduos sólidos*.

Eigenheer, E. M. (2009). *História da limpeza urbana no Rio de Janeiro*.

Rossin, C. (2010). *Estudo sobre orçamento de limpeza pública nas principais capitais*. XIV SINAOP.

Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Lei n.º 5.610, de 12 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte.

Decreto n.º 37.568, de 25 de agosto de 2016. Regulamenta a Lei n.º 5.610/2016, sobre o gerenciamento de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Norte.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. (2024). *Relatórios de fiscalizações e auditorias*.





Foto: Freepik

# Problemas e soluções para os lixões nos municípios potiguares

Vladimir Sérgio de Aquino Souto<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho objetiva apresentar a problemática envolvida na destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos nos municípios potiguares, investigando os principais efeitos negativos dos lixões nos aspectos ambientais e sociais, bem como buscando apontar as medidas mitigadoras para os problemas identificados, mesmo no caso da manutenção dos lixões até que solução definitiva se apresente. Adiante analisa as soluções tentadas para a construção de aterros sanitários no território potiguar, para ao fim indicar aquelas medidas que de fato possam trazer solução para a adequada destinação dos resíduos, que dependerá inevitavelmente de uma maior atuação do setor privado.

**Palavras-chave:** destinação inadequada; resíduos sólidos; lixão; aterros sanitários.

<sup>1</sup> Master en Ingeniería de Regadíos pelo CEDEX, Mad, España, Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande Norte, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão inadequada dos resíduos sólidos resulta em graves consequências ao meio ambiente, produzindo degradação do solo e poluição dos mananciais hídricos e do ar atmosférico. Acrescentam-se ainda os efeitos danosos à saúde pública e às questões sociais em face da disposição inadequada do lixo urbano que, entre outros males, produzem catadores de lixo em trabalhos desumanos e insalubres com, muitas vezes, participação de crianças e menores.

No nosso país, consoante a legislação pátria, a gestão dos resíduos sólidos é de competência dos entes municipais, consoante o artigo 30, I e V, da Constituição Federal e o artigo 10 da lei 12.305 (2010). Essa gestão inclui a destinação e disposição final dos diversos resíduos sólidos produzidos, em especial os resíduos sólidos urbanos (RSU) que deveriam ser encaminhados a aterros sanitários licenciados para tal, porém em muitos municípios do país ocorre a disposição inadequada em lixões.

Sobre a questão, conforme dados da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE, 2022), no Norte e Nordeste mais de 60% dos resíduos sólidos coletados são enviados para disposição inadequada. No país, mais da metade dos municípios, em um total de 2.826 municípios, enviam seus resíduos para a disposição inadequada.

Destaca-se ainda a presença de catadores que sobrevivem dessa ocupação, trabalhando em condições desumanas e sujeitos aos mais diversos riscos a fim de garantir um mínimo para seu sustento. A presença de menores agrava este problema social. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2016), no Brasil em 2010, mais de 387 mil pessoas viviam dessa atividade.

No aspecto da saúde pública, a má gestão dos RSU contribui com a proliferação de vetores de várias doenças, que resultam em enfermidades que prejudicam a população e sobrecarregam a rede pública de saúde. Publicação do Ministério da Saúde (BRASIL, 2002) informa que o manejo inadequado dos resíduos sólidos praticado no país são a causa de várias enfermidades, das quais lista: toxoplasmose, cisticercose, teníase, peste, leptospirose, salmonelose, febre amarela, cólera, dengue, leishmanioses e febre tifóide.

Problema recorrente na gestão dos resíduos refere-se à falta de pessoal especializado e conhecimento técnico na área, que impossibilita a realização das ações necessárias para o setor, inviabilizando o cumprimento de várias ações da política nacional dos resíduos sólidos (PNRS), entre elas a almejada erradicação dos lixões.

A destinação final, consubstanciada em disposição inadequada dos resíduos sólidos, resulta na contaminação do solo e dos recursos hídricos por metais pesados e agentes patogênicos, propiciando a degradação do solo e de mananciais hídricos, bem como a propagação de diversas doenças. Também ameaçam a operação dos aeródromos, haja vista a atração de fauna, quando aves põem em risco pousos e decolagens.

No Rio Grande do Norte (RN) prevalece na maioria dos municípios a destinação final mediante a disposição final inadequada dos resíduos sólidos em lixões, com todos os danos então decorrentes.

## 2 METODOLOGIA

Quanto à metodologia, o estudo se realizou mediante pesquisa acerca do arcabouço jurídico e das normas técnicas que disciplinam a destinação e disposição dos RSU, então impostas às municipalidades no gerenciamento dos resíduos sólidos, bem como mediante levanta-

mentos de dados através de vistorias in loco realizadas a partir de 2019 em 14 municípios inicialmente selecionados a fim de conhecer as deficiências na destinação e disposição dos RSU. Visitas em anos posteriores a outros municípios também foram realizadas a fim de confirmar que trata-se de deficiências comuns a vários municípios do RN.

## 3 DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DOS RESÍDUOS

Mediante a coleta de informações e dados necessários nas vistorias nos municípios visitados, foi possível conhecer a problemática da destinação e disposição final inadequada dos resíduos sólidos nos municípios visitados, que refletem uma grave deficiência no gerenciamento dos RSU na maioria dos municípios potiguares.

### 3.1 Problemas da destinação e disposição final inadequada dos resíduos sólidos

A principal deficiência observada no gerenciamento dos RSU, comum aos 14 municípios inicialmente visitados, refere-se à disposição final dos resíduos sólidos produzidos, quando em todos estes municípios destinava-se a lixões. Tal realidade é muito presente em todo o Estado do RN, quando a maioria dos municípios ainda realizam essa prática. Escapam desta deficiência apenas os municípios potiguares acima de 100 mil habitantes, e alguns outros que, principalmente, se encontram próximos a aterros sanitários privados, localizados no Litoral e Agreste Potiguar. Conforme levantamento realizado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) há no momento um total de 55 municípios potiguares que encaminham seus resíduos sólidos para destinação adequada em aterros sanitários. O Quadro 1 mostra os municípios que enviam seus resíduos para aterros sanitários:



**Quadro 1** - Municípios do Estado do RN que enviam os resíduos sólidos para aterros sanitários

	<b>Município</b>	<b>Destino</b>	<b>População</b>
1	Ceará-Mirim	BRASECO	79.115
2	Guamaré	BRASECO	15.295
3	Ielmo Marinho	BRASECO	11.615
4	Maxaranguape	BRASECO	10.255
5	Natal	BRASECO	751.300
6	Rio do Fogo	BRASECO	10.351
7	São Bento do Norte	BRASECO	3.304
8	Taipu	BRASECO	11.422
9	Touros	BRASECO	33.008
10	Arez	CTR Potiguar	13.251
11	Baía Formosa	CTR Potiguar	8.825
12	Barcelona	CTR Potiguar	3.986
13	Boa Saúde	CTR Potiguar	9.051
14	Bom Jesus	CTR Potiguar	9.952
15	Brejinho	CTR Potiguar	12.202
16	Canguaretama	CTR Potiguar	29.668
17	Espírito Santo	CTR Potiguar	10.620
18	Extemoz	CTR Potiguar	61.635
19	Goianinha	CTR Potiguar	26.741
20	Jundiá	CTR Potiguar	3.739
21	Lagoa de Pedras	CTR Potiguar	7.338
22	Lagoa de Velhos	CTR Potiguar	2.567
23	Lagoa Salgada	CTR Potiguar	8.319
24	Lajes	CTR Potiguar	9.866
25	Lajes Pintada	CTR Potiguar	4.787
26	Macaíba	CTR Potiguar	82.249
27	Montanhas	CTR Potiguar	11.444
28	Monte Alegre	CTR Potiguar	23.031
29	Nísia Floresta	CTR Potiguar	31.942
30	Passagem	CTR Potiguar	3.115
31	Parnamirim	CTR Potiguar	252.716
32	Riachuelo	CTR Potiguar	7.389
33	Ruy Barbosa	CTR Potiguar	3.206
34	Rio do Fogo	CTR Potiguar	10.351
35	Santa Maria	CTR Potiguar	4.847
36	Santo Antônio	CTR Potiguar	22.177
37	São Gonçalo do Amarante	CTR Potiguar	115.838
38	São José do Campestre	CTR Potiguar	11.121
39	São José de Mipibu	CTR Potiguar	47.286
40	São Miguel do Gostoso	CTR Potiguar	10.221
41	São Paulo do Potengi	CTR Potiguar	16.786

42	São Pedro	CTR Potiguar	5.776
43	São Tomé	CTR Potiguar	9.972
44	Senador Elói de Souza	CTR Potiguar	5.965
45	Senador Georgino Avelino	CTR Potiguar	4.065
46	Serra Caiada	CTR Potiguar	10.125
47	Serrinha	CTR Potiguar	6.436
48	Várzea	CTR Potiguar	5.233
49	Vera Cruz	CTR Potiguar	10.735
50	Vila Flor	CTR Potiguar	3.174
51	Mossoró	Mossoró	264.577
52	Upanema	Upanema	13.577
53	Equador	Outros Estados	5.360
54	Passa-e-Fica	Outros Estados	10.896
55	Tenente Ananias	Outros Estados	10.262
POPULAÇÃO COM DESTINO ADEQUADO			2.168.084
POPULAÇÃO TOTAL DO RN 2022			3.302.729
PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS COM DESTINAÇÃO ADEQUADA			32,93%
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ATENDIDA POR ATERRO			65,65%

Fonte: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH.

Sobre os dados do Quadro 1, no entanto, faz-se necessário observar que não devem expressar a exata realidade, haja vista que consultando dados do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada (SIAI) do TCE/RN, verifica-se inconsistências entre o que é informado de pagamentos realizados aos aterros sanitários privados e o que deveria estar sendo pago em função do volume estimado de resíduos produzidos no município. Ademais, é comumente noticiado na mídia problemas de envio de resíduos para lixões em municípios que supostamente estariam enviando para destinação adequada.

Sobre tal deficiência, registra-se que conforme art. 3º, VIII, da lei nº 12.305 (2010), a disposição final deve se realizar em aterros que cumpram normas operacionais específicas, impedindo danos ou riscos à saúde pública e à segurança, e reduzindo os impactos ambientais negativos. Para se caracterizar como a disposição final ambientalmente adequada, nos termos do art. 54 da mencionada lei, a disposição final deverá obedecer a NBR 8419 (ABNT, 1992) que trata sobre os projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos.

Tema recorrente, é sobre a possibilidade de aterros controlados resolverem a questão, se configurando como disposição final adequada, sobre tal, observa-se que a NBR 8849 (ABNT, 1985), que regulamentava tais aterros, não cumpre satisfatoriamente o já referido art. 3º,

VIII, da lei nº 12.305 (2010). Esta norma técnica, por conseguinte, foi cancelada em 2015. De tal sorte, os aterros controlados não são mais acolhidos pela lei e tampouco encontram qualquer fundamento técnico.

Para os pequenos municípios, encontra-se regulamentado os aterros sanitários de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos, consoante a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA nº 404 (2008).

A deficiência na destinação e disposição final adequada dos resíduos sólidos nos municípios potiguares, que resultam na permanência de lixões nos territórios municipais, é demasiadamente agravada por falhas constatadas na localização e operação destes vazadouros, dos quais destaca-se a proximidade de mananciais hídricos (rios, lagos, açudes e barreiros), o que obviamente contribui para a poluição destes mananciais, que podem inclusive serem contaminados pelo chorume gerado nesses lixões. Nas vistorias realizadas, alguns casos mostraram-se bastante inadequados, tal qual o lixão do município de Caicó, que encontra-se entre o Rio Sabugi e o Rio Seridó, dois dos principais rios da Região Seridó, a uma distância em torno de 200 metros para o Rio Seridó, situação muito preocupante, haja vista a referida medida ser comumente indicada por normas técnicas, tal qual a NBR 10157/1987 (ABNT, 1987), como distância mínima entre aterros de resíduos e cursos d'água.

Observa-se, no entanto, que essa distância mínima se refere a aterros de resíduos com um mínimo de estrutura de proteção ambiental, tal quais impermeabilização do aterro, drenagem do chorume, tratamento do percolado, monitoramento de águas subterrâneas, dentre outros. Tratando-se, porém, de lixões, onde sequer existe qualquer sistema de drenagem das águas superficiais, é óbvio que tal distância mínima é insatisfatória, não servindo para proteger o manancial hídrico da poluição e contaminação.

Observa-se, por oportuno, que os rios Sabugi e Seridó são componentes da importante bacia Piranhas-Açu, responsável pelo abastecimento de água potável para vários municípios potiguares. Lembra-se ainda que essa bacia é a responsável pelo fornecimento de água ao principal reservatório hídrico do estado, a Barragem Armando Ribeiro Gonçalves, bem como irá abastecer a futura Barragem de Oiticica. Essas barragens (que fornecem e fornecerão água a grande parte do estado) recebem as exatas águas que afluem de vários municípios do Seridó, o que evidencia a importância da preservação da qualidade hídrica desses mananciais.

A proximidade a aeroportos também merece destaque, haja vista a atração que os lixões geram para aves, em especial os urubus, situação que representa riscos de colisões entre aeronaves que utilizam o aeroporto e a fauna alada, com consequências que poderão ser bastantes danosas. Tal perigo é refutado pela legislação pátria, haja vista a lei 12.725 (2012) vedar a existência desses vazadouros próximos aos aeródromos, condenando sua existência em um círculo de raio de 20 km a partir do centro da pista de decolagem. Nas vistorias realizadas foi possível constatar, por exemplo, que o aeródromo existente no município de Parelhas possuía em seu círculo de raio de 20 km uma quantidade de 5 lixões, dos quais 3 tinham a presença de urubus.

A ausência de controle de acesso e de permanência nestes locais também merece destaque, permitindo a presença indevida de catadores e de animais, estes últimos, em situação totalmente reprovável, utilizam o local para se alimentarem. Conforme observado nas vistorias realizadas, alguns animais tratavam-se de criação para abate, tais quais os porcos que comumente são encontrados nesses lixões, tal situação possibilita que eventuais agentes patogênicos existentes nos RSU dos lixões contaminem a população.

Constatou-se ainda que a ausência de controle de acesso e de permanência permite que até habitações existam nestes lixões, favorecendo a permanência de catadores nestes locais, possibilitando assim a continuidade dessa situação desumana, degradante e insalubre. Destaca-se que entre os catadores também se constatou a presença de crianças e adolescen-

tes, o que do ponto de vista social é lamentável, em vista do fato de se estar expondo menores a situações bastante degradantes.

A facilidade de acesso também possibilita a ocorrência de queima de resíduos nos lixões, que lança na atmosfera gás carbônico (CO<sub>2</sub>), responsável pelo efeito estufa, contribuindo para o aquecimento global, bem como pode ainda produzir os gases compostos de dioxinas e furanos, considerados tóxicos e com potencial cancerígeno para os humanos e os animais, sendo assim risco à saúde pública.

Registra-se que essas situações inadequadas propiciadas pela ausência de controle de acesso e de permanência nos lixões são reprovadas pela lei nº 12.305 (2010), haja vista que, no art. 48, proíbe a prática de algumas atividades, das quais se destaca a realização da caça, a criação de animais domésticos e a fixação de quaisquer habitações, bem como no art. 47 proíbe a queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade.

Destaque também deve ser dado a falta de monitoramento desses locais de destinação inadequada, haja vista não ter sido constatado em quaisquer dos municípios vistoriados, que utilizam lixões, a existência de qualquer monitoramento geotécnico ou ambiental. Tal falha impossibilita que sejam conhecidas as condições do maciço de resíduos e sua estabilidade geotécnica ou que sejam avaliados o chorume percolado nos aspectos da decomposição da matéria orgânica e a infiltração de líquidos no solo, bem como o comportamento do aquífero subterrâneo. Resta assim impossibilitada qualquer mitigação adequada dos danos ambientais nesses locais de destinação inadequada.

O monitoramento ambiental é um dos instrumentos da PNRS, sendo definido pelo Ministério do Meio Ambiente (2014) como "o conhecimento e acompanhamento sistemático da situação dos recursos ambientais dos meios físico e biótico, visando à recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental". Esse monitoramento é exigido pela lei complementar estadual 272 (2004), que, no art. 40, determina que os empreendimentos considerados degradadores do meio ambiente, deverão realizar o automonitoramento ambiental de suas atividades.

Como consequência da ausência de monitoramento geotécnico ou ambiental nos locais de destinação inadequada dos resíduos, foi possível constatar, além da natural poluição ambiental do solo e dos aquíferos, a ocorrência de erosão e voçorocas em lixões localizados em encostas de relevo.

Assim, por tudo até aqui exposto, embora sendo destinação inadequada, e graves problemas representem, conforme demonstrado, é necessário reconhecer que muitos destes problemas

relativos à deficiência na destinação adequada dos resíduos sólidos poderiam ser mitigados simplesmente se melhorando a localização e operação dos lixões, mediante escolhas de locais menos prejudiciais ao meio ambiente, bem como controlando adequadamente o acesso e permanência nestes locais. Medidas que desde logo clamam por imediata implantação, haja vista não representarem custos excessivos para os municípios.

### 3.2 Causas e possível solução para a destinação adequada dos resíduos sólidos

Acerca das possíveis causas da deficiência ora tratada, relativa a destinação inadequada dos resíduos sólidos, conforme observado nas vistorias in loco, destaca-se a pouca existência de aterros sanitários licenciados no estado do RN, resultan-

do na impossibilidade da destinação adequada dos RSU ou no alto custo de transporte para o encaminhamento dos resíduos sólidos a aterro sanitário localizado a grande distância, as vezes em distância que supera os 100 quilômetros. Observa-se que, além do custo do transporte, muitas vezes essa grande distância pode também prejudicar os serviços de coleta de resíduos, haja vista o tempo gasto para descarregar o caminhão coletor, deixando a equipe de garis parada, prejudicando a produtividade e assim onerando ainda mais os custos dos serviços.

Os aterros sanitários existentes no estado do RN limitam-se a apenas 4 aterros, sendo dois privados, que atendem vários municípios, e dois públicos, de propriedade municipal, que atendem apenas o município onde se localizam. O Quadro 2 exhibe esses aterros e sua localização.

**Quadro 2** - Aterros sanitários do Estado do Rio Grande do Norte

Aterro Sanitário	Situação	Localização
BRASECO	Privado	Município de Ceará-Mirim
CTR Potiguar	Privado	Município de Vera Cruz
Mossoró	Público Municipal	Município de Mossoró
Upanema	Público Municipal	Município de Upanema

Fonte: elaborado pelo autor.

Para solução desta principal causa do problema ora tratado, faz-se urgente medida para incentivar a implantação de aterros sanitários no território potiguar. Registra-se que desde 2010, mediante o Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Norte - PEGIRS/RN (SEMARH, 2012), a SEMARH tentou fomentar a reunião de municípios em consórcios públicos de resíduos a fim de que, entre outras ações, estas associações pudessem construir aterros sanitários para atender os municípios então consorciados. Embora todos os esforços realizados, mesmo obtendo-se, mediante convênio, desde 2011, recursos financeiros junto a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) para a construção de dois aterros sanitários, do Seridó e do Alto Oeste, nenhum aterro público nasceu destes agrupamentos municipais, indicando não ser esta a solução para o problema.

As causas para tais insucessos são identificadas, derivam primeiramente da alternância do poder municipal, que produz a descontinuidade das ações e, comumente, a troca dos técnicos a frente dos trabalhos. Contribui ainda a pouca qualificação dos gestores e pessoal envolvidos, bem como, muitas vezes, a limitação orçamentária em muitos municípios. É ainda fator prejudicial a pouca colabo-

ração entre municípios vizinhos, muitas vezes afetada por rivalidades político-partidárias, bem como, no próprio município, há pouca integração das unidades da prefeitura envolvidas na gestão dos resíduos. Por fim, soma-se a natural burocracia derivada das formalidades exigidas para os atos administrativos, que muitas vezes dificultam a agilidade das ações então necessárias.

No mesmo período de tempo, a partir de 2010, sem incentivos governamentais, foram construídos 2 aterros privados, o da CTR Potiguar, já em operação, e o aterro sanitário (ecoparque) em Rodolfo Fernandes, já inaugurado. Ambos os aterros privados possuem o potencial de ofertar grandes possibilidades para contribuir no sentido da erradicação dos lixões no território potiguar. Assim, mostra-se evidente que insistir em aterros públicos não é a solução para o problema, mas ao revés deve-se trabalhar, mediante incentivos governamentais; sejam: econômicos, fiscais, na obtenção de créditos, ou mesmo na agilidade dos licenciamentos ambientais; a fim de atrair investimentos privados para o setor, no intuito que mais aterros possam ser construídos para propiciarem destinação adequada dos resíduos sólidos em distâncias de transporte cada vez menores.

## 4 CONCLUSÃO

Por todo exposto, conclui-se que muito dos graves problemas decorrentes da destinação e disposição final inadequada dos RSU poderiam ser mitigados simplesmente melhorando as condições de localização e operação dos lixões, adotando-se locais afastados de mananciais hídricos, de aeroportos e encostas de relevo, bem como controlando adequadamente o acesso e permanência a esses locais de disposição de resíduos. Quanto a soluções definitivas, mostra-se visível que será necessário parcerias com o setor privado, a fim de incentivá-lo a investir na construção de aterros sanitários no território potiguar, haja vista sua maior capacidade e eficiência para de fato realizar os investimentos e obras necessárias para resolução do problema.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil, 2022**. São Paulo, 2022. 64 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 8419: Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos - Procedimento**. Rio de Janeiro, 1992.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 8849: Apresentação de projetos de aterros controlados de resíduos sólidos urbanos - Procedimento**. Rio de Janeiro, 1985.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 10157: Aterros de resíduos perigosos- Critérios para projeto, construção e operação - Procedimento**. Rio de Janeiro. 1987. 13 p.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 404, de 11 de novembro de**

**2008**. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 12 nov. 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**. Senado Federal: Brasília, 1988.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional**. Rio de Janeiro. 2016. 562 p.

NATAL. **Lei Complementar nº 272, de 3 de março de 2004**, Regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual. Natal: Diário Oficial [do] Estado do Rio Grande do Norte, 4 de mar. 2004. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2019/07/12/9e-549d2e5f3ecdace24a5d37d934857a.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; [...]. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 3 ago. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.725, de 16 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o controle da fauna nas imediações de aeródromos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 17 out. 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa Nacional do Meio Ambiente II – PNMA II, Fase 2, 2009- 2014**. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Programa Saneamento Básico**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/partes/saneamento1.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS (SEMARH). **Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Norte - PEGIRS/RN**. Natal, 2012.

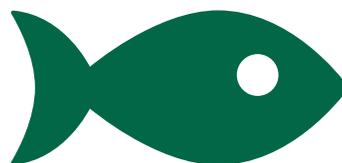




Foto: Ijcomp no Freepik

# Erradicação dos lixões: uma necessidade urgente

**Chaiany Barbosa dos Santos**

*Graduanda em Engenharia Civil/IFRN, Natal/RN.*

*Estagiária da Inspeção de Controle Externo do TCE/RN,  
chaianybarbosa@outlook.com*

## RESUMO

O aumento da poluição causada pelo lixo e o seu gerenciamento inadequado apresenta uma problemática que impacta diretamente na manutenção do meio ambiente, resultando fortemente na contaminação do ar, solo e dos mananciais hídricos, trazendo uma ameaça à saúde da população. As normativas ambientais impostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e pela Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) alertam para a importância de reconhecer os atores sociais responsáveis pelo adequado gerenciamento dos RSU, além de incluir a prevenção, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos. A disposição final ambientalmente correta dos rejeitos deve ser realizada de forma integrada e complementar. Diante da urgente necessidade de uma prestação eficaz desse serviço, o estudo a seguir apresenta breves orientações sobre a importância de uma gestão eficiente e adequada dos resíduos sólidos urbanos, alinhada aos princípios da PNRS e da PNSB.

**Palavras-chave:** gestão de resíduos sólidos; destinação final adequada; aterro sanitário.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão eficiente de limpeza urbana e resíduos sólidos é essencial para a saúde pública, sustentabilidade ambiental e qualidade de vida nas cidades. Em contrapartida, é uma das questões mais prementes na administração das cidades. À medida que as populações urbanas crescem, a quantidade de resíduos gerados aumenta, criando desafios significativos para a limpeza urbana e a destinação final desses materiais.

No Brasil, a gestão dos resíduos sólidos é responsabilidade dos municípios, conforme o artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal de 1988, e o artigo 10 da Lei 12.305 de 2010. Isso abrange tanto os serviços de limpeza urbana quanto a destinação final dos resíduos. Contudo, enfrentamos diversas consequências geradas pela ineficiência das operações de limpeza urbana e da disposição inadequada dos resíduos em lixões. Além disso, há questões sociais significativas relacionadas ao trabalho de catadores de lixo, que muitas vezes se encontram em condições desumanas e insalubres.

A legislação exige que os municípios garantam a coleta regular e

adequada dos resíduos sólidos, com a separação dos materiais recicláveis e não recicláveis. Nesse contexto, como forma de garantir a eficiência e transparência, o Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental na administração dos recursos públicos destinados a essas áreas.

A partir disso, o presente estudo objetiva explorar as principais orientações relacionadas à limpeza urbana e à gestão de resíduos sólidos, com embasamento nas normas e legislação brasileiras, para a efetividade das ações da PNRS.

## 2 METODOLOGIA

A metodologia do presente estudo é de natureza qualitativa e utiliza o método de pesquisa documental, uma vez que se baseia na análise de documentos, legislações e relatórios emitidos por órgãos públicos e entidades competentes, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), além da Cartilha "Encerramento dos Lixões: uma necessidade urgente".

Como fontes de dados documentais utilizados neste estudo, incluem-se relatórios técnicos e de auditoria operacional emitidos pelo TCE/RN, que fornecem análises detalhadas sobre a gestão de resíduos sólidos em municípios do Estado, licitações e contratos relacionados à limpeza urbana e disposição final de resíduos, bem como a Cartilha "Encerramento dos Lixões: uma necessidade urgente" emitida por esta Corte de Contas, que oferece recomendações e diretrizes específicas para a substituição dos lixões por aterros sanitários, além de orientar sobre a importância da logística reversa e coleta seletiva. Utilizou-se o embasamento na legislação pertinente, como a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), a Lei nº 11.445/2007 (saneamento básico) e a Norma Regulamentadora

NR 07/2024 da ANA, que regula os serviços de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Esses documentos são essenciais para entender o arcabouço legal, técnico e operacional que norteia as práticas de gestão de resíduos sólidos no Brasil.

## 3 POR QUE ENCERRAR OS LIXÕES

O encerramento dos lixões no Brasil vai além do mero cumprimento de uma obrigação legal, configurando-se como uma ação essencial para a resolução de significativos problemas ambientais e, em muitos casos, sociais. Trata-se, portanto, de um esforço concentrado na resolução dessas questões. Nesse contexto, é crucial entender que o processo de encerramento dos lixões envolve vários atores, destacando-se, em particular, o papel dos governos estaduais no apoio aos municípios.

Como parte de um dos serviços públicos de saneamento básico a cargo de uma gestão municipal, o manejo dos resíduos sólidos foi contemplado no Novo Marco do Saneamento, onde foi determinado que até 2024, os municípios tenham elaborado o plano de gestão de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira.

Ao mesmo tempo, a NR 07/2024 da ANA regula os serviços públicos de saneamento básico, tratando as condições gerais de prestação direta ou mediante concessão dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos RSU. Segundo a norma, o serviço público do seu manejo contribui para o asseio público e abrangem as atividades da coleta, do transbordo, do transporte, da triagem para fins de reutilização ou reciclagem, o tratamento e a destinação final desses resíduos de maneira ambientalmente correta.

Figura 1 - Consequências da disposição inadequada dos lixões



Fonte: TCE/RN (2023).

Impactando negativamente a saúde pública e o meio ambiente, a produção de resíduos é uma consequência de quase toda atividade humana, e o aumento populacional, juntamente com a produção de bens, torna a gestão de resíduos sólidos um grande desafio para as administrações públicas municipais.

A Lei 12.305 tem como objetivos principais a não geração de resíduos, sua redução, reutilização, reciclagem e tratamento adequado, além da disposição final correta dos rejeitos. Para enfrentar os problemas do descarte inadequado, são necessárias ações de longo prazo, com ênfase na educação ambiental. Isso inclui conscientizar a população sobre a importância de reduzir, reutilizar e descartar corretamente os resíduos, fornecendo informações sobre armazenamento, separação de resíduos e coleta seletiva.

Dentre as consequências apontadas na Figura 1, o descarte inadequado de resíduos sólidos pode contaminar fontes hídricas com agentes patogênicos e substâncias nocivas, exigindo monitoramento rigoroso das águas subterrâneas e superficiais, principalmente quando esse descarte está próximo a mananciais. Além disso, o descarte de restos de animais de abatedouros atrai urubus, representando riscos para a segurança de voos, pois essas aves podem causar acidentes aeronáuticos. Esse descarte inadequado também pode afetar áreas próximas aos aeródromos, onde o risco de acidentes com colisão de aeronaves e espécies de fauna se torna mais elevado, uma vez que propicia a presença de urubus. Outro ponto importante de observação é que os catadores que trabalham nos lixões enfrentam condições de trabalho precárias e insalubres, muitas vezes com a presença de menores, o que agrava a situação social e de saúde dessa população.

A presença de animais, além dos urubus, viabiliza um ambiente ideal para a proliferação de vários vetores, propiciando a disseminação de patógenos. Além destes, diversos problemas agravam a contaminação do solo. A má disposição de montante dos resíduos pode favorecer impactos ambientais, elevando o risco de perda de mananciais.

Outra problemática é a emissão de gases tóxicos, decorrentes da decomposição da matéria orgânica ou pela recorrência da queima a céu aberto dos RSU, gases estes contribuintes do efeito estufa.

Áreas lindeiras também podem ser afetadas pela poluição visual da disposição incorreta desses resíduos, que podem ser carregadas pelo vento, por exemplo. A recuperação de áreas degradadas é um desafio constante.

## 4 QUAL A SOLUÇÃO?

A Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), constituiu-se em instrumento essencial na busca de soluções para um dos mais graves problemas ambientais do Brasil: o destino inapropriado aos resíduos sólidos, impondo a necessidade premente de substituir os lixões a céu aberto por aterros sanitários como medida de proteção ambiental.

Com o intuito de mitigar os impactos negativos no meio ambiente e na saúde pública, o aterro sanitário é uma solução de disposição ambientalmente correta dos resíduos sólidos urbanos, contribuindo para a saúde pública, proteção ambiental e recuperação de áreas degradadas. Essa solução possibilita a contenção de resíduos em áreas específicas, evitando a poluição ambiental, além disso, viabiliza como um local para a recuperação de áreas degradadas, promovendo a reabilitação do solo. Para tal, são estabelecidos critérios regionais para a seleção de áreas destinadas à implantação de aterros, com base na NBR 13.896 (ABNT, 1997).

Segundo o Tribunal de Contas (2023), para a viabilidade de sua implantação, é imprescindível a criação de condições favoráveis ambientais e construtivas. Nesse sentido, o tipo de solo e a profundidade do lençol freático constituem elementos decisivos na seleção da área, uma vez que terrenos com lençol freático aflorante ou muito próximos da superfície são inadequados para a construção deste tipo de aterro, devido ao chorume gerado pela decomposição da matéria orgânica. A sua gestão eficiente pode incluir práticas de incentivos à triagem e reciclagem, a compostagem, a implantação do sistema de logística reversa, responsabilidade compartilhada e a educação ambiental em escolas.

Em relação a essa questão, observa-se que a Lei 11.445/2007, que aborda a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico, estabelece que os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos devem ser remunerados por meio de taxas, tarifas e/ou outros preços públicos. Assim, os municípios têm a obrigação de cobrar pela prestação desses serviços, seja por meio de uma taxa específica ou de uma tarifa, com o objetivo de recuperar os custos incorridos. Ainda acrescenta-se, como forma de redução de custos, medidas com fundamento no princípio da regionalização, visando à geração de ganhos de escala e à viabilidade técnica e econômico-financeira.

Para resíduos de saúde (RSS), se faz necessária a contratação de empresa especia-

lizada com coleta e tratamento especial, por possível carga patogênica presente.

Em síntese, a gestão do RSU por meio de aterros sanitários é uma abordagem necessária para garantir a disposição segura e eficaz de resíduos, proteger a saúde pública e o meio ambiente, e contribuir para uma gestão integrada que valorize a sustentabilidade. Para que essa solução seja eficaz, é fundamental que seja acompanhada de políticas de redução, reciclagem e educação ambiental, assegurando um futuro mais sustentável.

## 5 CONTRIBUIÇÕES DO TCE/RN PARA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Diversos trabalhos foram desenvolvidos ao longo dos anos pela Corte de Contas tendo como objeto a gestão dos resíduos sólidos nos municípios do Estado. Desde análise de editais nos quais foram tratados contratações de serviços de limpeza urbana, bem como de auditorias e na execução dessas contratações, inclusive, no acompanhamento dessa despesa, sobretudo em contratos mais expressivos e decorrentes de seleção ou decisão dos órgãos colegiados desta Corte de Contas.

Citam-se como exemplos mais significativos dessas fiscalizações as relativas aos editais de licitações do Município de Natal nos anos de 2014 em diante e em Mossoró a partir do ano de 2017.

Ressalta-se ainda a realização de auditoria operacional com o intuito de verificar a gestão dos resíduos sólidos por parte do Consórcio Regional, com o intuito de avaliar os diversos aspectos envolvidos com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, alcançando a fiscalização diversos municípios integrantes do Consórcio Regional.

Apona-se como benefícios resultantes dessas fiscalizações a melhoria dos processos de contratação desse serviço de saneamento, em alguns casos, resultando economia nessas contratações, quando corrigido preços, quantidades e especificações de serviços nos processos licitatórios ou ainda, na execução dos respectivos contratos.

Outro benefício que pode ser apontado refere-se às recomendações de auditoria no sentido de promover ações necessárias ao atendimento da PNRS e de implementação de melhorias visando conferir maior controle e eficiência na gestão dos RSU.

Ainda como um benefício prestado à sociedade, o Tribunal, baseando-se na experiência e nas normas pertinentes, apresentou orientações aos jurisdicionados sobre a solução da destinação adequada para os resíduos sólidos por

meio da Cartilha intitulada “Encerramento dos lixões: uma necessidade urgente”, contribuindo para o estímulo aos gestores frente à gestão municipal pública.

Com recomendações pertinentes ao tema, a Cartilha apresentou as temáticas acerca dos danos do descarte incorreto dos RSU e dos RSS, bem como a importância da responsabilidade compartilhada e da logística reversa para a contribuição da redução do seu volume a serem transportados e aterrados. Também foram explanados sobre os incentivos à reciclagem, com a implementação de coleta seletiva e construção de unidades de triagem e de pontos de entrega voluntária. A implantação de estações de transbordo para o transporte à destinação final dos RSU em aterros regionais também foi apontado como ponto importante para a viabilização do rateio dos custos relativos a exigências de órgãos ambientais.

## 6 CONCLUSÃO

Ressalta-se a urgência e a relevância da transição do manejo de resíduos sólidos em lixões para a implantação de aterros sanitários devidamente regulamentados. O encerramento dos lixões, que representam riscos significativos para a saúde pública e ao meio ambiente, é uma medida imprescindível para garantir uma gestão de resíduos sustentável e responsável.

A implantação de aterros sanitários, quando realizada de acordo com as normas técnicas e ambientais, não apenas promove a disposição segura dos resíduos, mas também possibilita a recuperação de recursos e a mitigação de impactos negativos associados à degradação ambiental. Adicionalmente, a realização de auditorias e fiscalizações rigorosas é fundamental para assegurar que as operações dos aterros estejam em conformidade com as legislações pertinentes, garantindo a transparência e a eficácia dos processos de gestão.

Portanto, a integração de políticas públicas voltadas para o encerramento de lixões, a construção de aterros sanitários adequados e a realização de fiscalizações efetivas formam um conjunto de ações essenciais para a promoção de um futuro mais sustentável e saudável. A adoção dessas práticas não só atende às exigências legais, mas também reflete um compromisso com a proteção do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida das populações.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO, ANA. **NR 7/2024: Norma de Referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasil, 2024.

Disponível em: <https://boletimdosaneamento.com.br/wp-content/uploads/2024/03/RESOLUCAO-ANA-No-187-DE-19-DE-MARCO-DE-2024.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 13896: aterros de resíduos não perigosos – Critérios para projetos, implantação e operação.** Rio de Janeiro, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº. 11.445 de 5 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos**

**6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 6 jan. 2007.

BRASIL. **Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, TCE/RN. **Encerramento dos lixões: uma necessidade urgente.** Natal, 2023.



## Avanços e desafios para 2025

---

**A**valiar os resultados obtidos e traçar diretrizes para 2025. Esse o objetivo do encontro do Grupo Executivo do ClimateScanner, iniciativa global que visa monitorar e avaliar as ações governamentais no enfrentamento das mudanças climáticas. Sob a responsabilidade da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI), o ClimateScanner é liderada pelo TCU, em parceria com o Grupo de Trabalho sobre Auditoria Ambiental (WGEA, do inglês Working Group on Environmental Auditing).

O encontro, realizado em outubro último e sediado no Instituto Serzedello Corrêa (ISC), contou com a participação de representantes do TCU, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de especialistas do Instituto Thünen e do World Resources Institute (WRI) Brasil. Entre os temas centrais foi discutido o aprimoramento da apresentação de dados do ClimateScanner com ênfase na colaboração entre a plataforma Climate Watch e outras ferramentas já existentes.

A relevância do engajamento regional também foi destaque, com a participação de espe-

cialistas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), do Pro PALOP-TL ISC, da Organização Africana das Instituições Superiores de Controle de Língua Inglesa (AFROSAI-E) e das Organizações das Instituições Superiores de Controle do Pacífico (PASAI), que tratarão dos desafios enfrentados em diferentes regiões do mundo.

O objetivo principal é desenvolver metodologia que permita às instituições superiores de controle realizarem avaliações rápidas das ações dos governos nacionais relacionadas à crise climática, com foco em três eixos: governança, financiamento e políticas públicas. O Grupo Executivo do ClimateScanner tem a função de definir estratégias, abordagens e atividades da plataforma. O ClimateScanner conta com o apoio do BNDES, BID, Banco Mundial, UNDESA e PNUD. Compõem o grupo as instituições superiores de controle dos seguintes países: Brasil, Canadá, Colômbia, Egito, Emirados Árabes Unidos, Eslováquia, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Maldivas, Marrocos, Nova Zelândia, Quênia, Reino Unido, Tailândia, além do Tribunal de Contas Europeu.

---

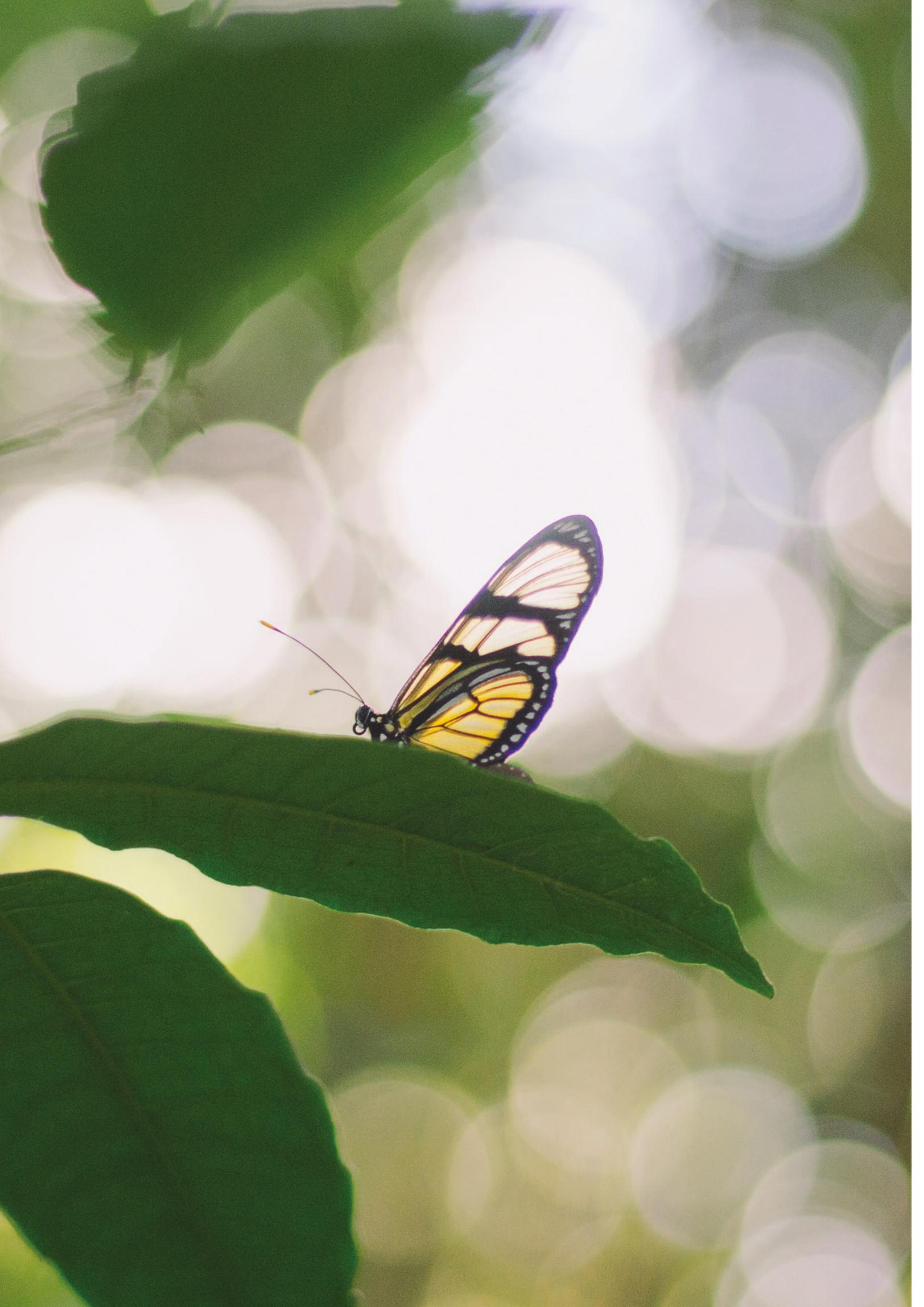
Mais informações: <https://sites.tcu.gov.br/climatescanner>.



# Ministério Público de Contas

Foto: Acervo Idema-RN





# A ESPERANÇA COMO PRINCÍPIO: SOBRE O FUNDAMENTO ÉTICO-JURÍDICO DOS TRANSPLANTES DE ÓRGÃOS

Luciana Ribeiro Campos<sup>1</sup>  
Laura Leite da Escóssia<sup>2</sup>  
Polyana Emelin Sales<sup>3</sup>

## RESUMO

O artigo explora o papel fundamental do princípio da esperança no contexto dos transplantes de órgãos sólidos, articulando-o como um princípio ético, jurídico e médico. A esperança, juntamente com o amor e a perseverança, é apresentada como uma força estruturante que guia decisões médicas e políticas de saúde pública. A narrativa reflete sobre as histórias de perseverança humana, tanto no campo da medicina quanto na história bíblica, destacando a esperança como um elo que conecta a ciência, a dignidade humana e a espiritualidade. A análise também aborda os desafios enfrentados nas políticas de transplantes, incluindo as questões de escassez de doadores e as desigualdades regionais, reafirmando a necessidade de políticas que promovam a equidade e a justiça social. Ao final, o princípio da esperança é destacado como um pilar que transcende a simples expectativa de cura, atuando como uma força moral e prática na preservação da vida humana.

**Palavras-chave:** Esperança, transplantes de órgãos, ética, perseverança, dignidade humana, saúde pública, bioética, políticas de saúde, justiça social.

A ideia deste artigo nasceu da intersecção entre três forças essenciais: a esperança, o amor e a perseverança. Esses sentimentos são como forças que movem e inspiram aqueles que trabalham na área de transplantes de órgãos sólidos. O amor representa uma conexão profunda e sincera; a esperança, conforme Tomás de Aquino, é mais do que um simples sentimento de expectativa, sendo uma virtude que nos impulsiona em direção ao futuro, sustentada pela confiança no auxílio divino para alcançar um bem maior. A perseverança, por sua vez, como dirá Agostinho de Hipona, não é uma mera obstinação humana, mas uma resposta ativa à graça divina, que permite resistir ao desânimo, ao desespero e às tentações. Ela é a determinação firme de seguir adiante, mesmo diante das adversidades. Juntos, esses sentimentos formam a base que sustenta o compromisso com a vida e a superação de desafios.

O leitor pode então se perguntar: como um sentimento pode ser articulado como um princípio jurídico? A política de transplante, de fato, está diretamente regida por

1 Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/RN. Pós-Doutoranda em Direito e Medicina pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAT. Doutora em Direito Financeiro Orçamentário pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL, com especialização em Direito Público pela Faculdades Christus e em Direito Constitucional pela UFAL. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Ceará – UECE. Endereço eletrônico: gablucianacampos@mpc.rn.gov.br.

2 Médica especialista em insuficiência cardíaca e transplante pelo Instituto do Coração da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo – Incor/FAMUSP. Atualmente é Coordenadora e médica da Unidade I de Insuficiência Cardíaca e Transplante do Hospital Dr. Carlos Alberto Studart, onde atua em tratamentos e cuidados de pacientes com doenças cardíacas e acompanhamento de pacientes transplantados cardíacos. Endereço eletrônico:lauraescossia@hotmail.com.

3 Assessora de Gabinete de Procurador. Pós-graduanda em Direito Público – FAVENI. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Endereço eletrônico: pollyanaemelin@gmail.com.

ele, impedindo o Estado de “deixar de perseverar na esperança”? Verdade, essas não são conexões óbvias. Começaremos com outras duas histórias<sup>4</sup>, que inspiraram também o presente texto, e nos ajudarão a entender como essas virtudes podem ser aplicadas à realidade prática.

Naamã, comandante do exército do rei da Síria, era “homem respeitado, porque por meio dele o Senhor dera vitória aos sírios; porém, era leproso” (2 Reis 5:1). Apesar de sua força e conquistas, ele enfrentava uma doença incurável para a época. Uma jovem serva israelita sugeriu: “Se meu senhor estivesse diante do profeta que está em Samaria, ele o curaria da lepra” (2 Reis 5:3). Naamã, carregando o peso da expectativa e sua persistência em controlar seu destino, partiu. Ao chegar, Eliseu enviou-lhe um mensageiro: “Vai, lava-te sete vezes no Jordão, e a tua carne será restaurada, e ficarás limpo” (2 Reis 5:10). Naamã, indignado, quase se afastou de sua chance de cura, acreditando que o milagre viria por meios grandiosos. Convencido por seus servos, mergulhou no Jordão e foi curado. Sua cura não foi apenas física, mas uma rendição ao que estava além de seu controle — uma lição de que, muitas vezes, a verdadeira força está em confiar e se entregar à esperança.

A corrida para realizar o primeiro transplante de coração, ao seu turno, reflete a mesma teimosa perseverança, assim como o poder da esperança para muitos que precisavam de um sopro de vida. E foi assim que a corrida pelo transplante cardíaco, entre 1958 e 1968, ganhou o mesmo fervor e furor da corrida espacial. Um quarteto de cirurgiões cardíacos — Norman Shumway (Estados Unidos), Richard Lower (Estados Unidos), Christiaan Barnard (África do Sul) e Kantrowitz (Estados Unidos) — protagonizou essa jornada revolucionária, mas também marcada pela superação de obstáculos e turbulentos questionamentos, inclusive jurídicos.

Houve tanto a batalha mortal contra a rejeição pós-transplante — quando o sistema imunológico ataca o novo coração —, quanto um intenso conflito jurídico acerca dos limites entre vida e morte, porque o coração pulsante era, então, o que marcava a presença de vida humana e “qualquer tentativa de remover um coração batendo de um corpo com morte cerebral, mesmo com a permissão da família do doador, arriscava uma acusação de assassinato” (McRae, 2006), como também questões de propriedade intelectual e patentes, quanto as acusações de “roubo médico”, ocorrida quando um cirurgião foi acusado de apropriar-se do trabalho de outros.

<sup>4</sup> Em seu trabalho de pós-doutoramento, ainda inédito, Luciana Campos regata a história do profeta Ezequias para articular a construção do princípio da esperança no plano da saúde. (*Esperança em Ação: A Sinergia entre Direito, Ética e Medicina no Transplante de Órgãos.*)

Foi nessa ambiência em que se entrelaçavam em perfeita ressonância (Luhmann, 1995) o encontro dos sistemas médico, jurídico e ético, que se definiu quem “ganharia a corrida” para realizar o primeiro transplante cardíaco, porque a lei nos Estados Unidos “aceitava apenas a ausência de batimentos cardíacos como definição de morte. O conceito de morte cerebral ainda não existia na jurisprudência americana”. O que refreou os avanços dos cirurgiões norte-americanos<sup>5</sup>, enquanto que na África do Sul, sob o regime do apartheid, apesar de o conceito de morte ainda estar associado a parada cardíaca e respiratória, porém a decisão de remover o coração da doadora do primeiro transplante cardíaco, Denise Darvall, foi baseada na constatação de que ela havia sofrido danos cerebrais irreversíveis após um acidente de carro e foi tomada sem o respaldo de uma definição legal de “morte cerebral”, que foi formalizada em diferentes países, incluindo a África do Sul, nos anos seguintes ao transplante em face dos danos (tendo como marco fundamental Relatório de Harvard de 1968: *A Definition of Irreversible Coma: Report of the Ad Hoc Committee of the Harvard Medical School to Examine the Definition of Brain Death*<sup>6</sup>).

O primeiro transplante cardíaco humano bem-sucedido foi realizado pelo cirurgião Christiaan Barnard, da África do Sul, em 03 de dezembro de 1967, no Hospital Groote Schuur, na Cidade do Cabo. O paciente foi Louis Washkansky, que recebeu o coração de uma jovem mulher chamada Denise Darvall, que havia sofrido morte cerebral após um acidente de carro. Esse evento foi um marco histórico, pois foi a primeira vez que um transplante de coração entre humanos resultou em sobrevivência do paciente por um período significativo (Washkansky viveu 18 dias após a cirurgia, falecendo devido a uma infecção).

A dedicação amorosa, a esperança e a perseverança diante dos riscos e da ruína foram o que, acreditamos, marcaram e diferenciaram esses pioneiros de transplantes do resto de nós. Corajosos iniciaram uma caminhada sem volta, na história dos transplantes de órgãos sólidos, visando dar o fôlego da vida, os sete banhos restauradores do Jordão, e reavivar o pulsar vibrante de um coração transplantado, porque “até mesmo a ideia de tocar o coração humano, quanto mais cortá-lo e colocá-lo dentro de outro corpo vivo, havia sido considerada impossível por todos”, superando a crença estabe-

<sup>5</sup> Dr. Richard Lower, em 1968, tentou realizar transplante cardíaco e sofreu um processo multimilionário por “causar morte indevida”, na Virginia, EUA. O coração doado foi removido de Bruce Tucker, um homem afro-americano que havia sofrido uma lesão cerebral. JONES, Chip. *The Organ Thieves: The Shocking Story of the First Heart Transplant in the Segregated South*. Kindle Edition. New York: Simon & Schuster, 2020. Disponível em: <https://www.amazon.com.br>. Acesso em: 24 de outubro de 2024.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/340177>.

lecida por Aristóteles de que “o coração, de todos os órgãos internos, é o único que não pode suportar uma lesão grave” e mesmo de Ovídio, de que “era igualmente enfático ao afirmar que nenhum homem, por mais talentoso que fosse, poderia curar um coração danificado: Embora o próprio Esculápio aplique as ervas sagradas, de modo algum ele pode curar uma ferida no coração”. O coração era misterioso e sacrossanto.

No entanto, essa ousadia técnica e filosófica não aconteceu isolada. A relação entre os sistemas médico, jurídico e ético-religioso, como Luhmann (1995) sugere, é um verdadeiro “acoplamento estrutural”, onde cada sistema, embora autônomo, se entrelaça com o outro. A medicina, ao desafiar os limites da existência com inovações como os transplantes, oferece uma segunda chance aos pacientes. O direito, com seu rigor, zela para que tais avanços respeitem os marcos éticos que protegem a dignidade humana. E a ética e a religiosidade, sempre presentes, oferece um horizonte transcendental, lembrando-nos que a vida é sagrada, mesmo enquanto a ciência avança.

Nesse entrelaçamento, a esperança emerge como um princípio estruturante, conforme propõe Luciana Campos em seu trabalho de pós-doutoramento ainda inédito<sup>7</sup>. A esperança é o elo que sustenta e orienta esses sistemas. Na medicina, ela se manifesta como a possibilidade de cura e de prolongamento da vida; no direito, assume o papel de princípio que protege a vida e a dignidade humana, guiando decisões em torno dos avanços científicos<sup>8</sup>. No âmbito religioso, a esperança se alinha à fé em algo maior, conferindo sentido à existência e à busca pela saúde. Assim, a esperança transcende o sentimento, tornando-se um pilar jurídico e ético que estrutura as práticas de cuidado e justiça em torno da vida.

A bioética<sup>9</sup>, em sua complexidade intrínseca, torna-se ainda mais evidente ao ser

7 O princípio da esperança densificador de políticas públicas. [S.I.]: Universidade Católica de Pernambuco, 2024. No prelo.

8 CAMPOS, Luciana Ribeiro. Esperança em Ação: A Sinergia entre Direito, Ética e Medicina no Transplante de Órgãos. [S.I.]: Universidade Católica de Pernambuco, 2024. No prelo.

9 Luciana Campos convida, em sua obra ainda inédita (O princípio da esperança densificador de políticas públicas) e os leitores a explorar o princípio da esperança “como um eixo central e ontologicamente independente das políticas de saúde, com uma função que transcende o indivíduo e se aninha na própria estrutura das responsabilidades éticas e jurídicas do Estado. Concebido como um princípio dotado de sobrevalor, comparável aos constitucionais da vida e da dignidade humana, a esperança emerge aqui não apenas como expectativa ou suporte subjetivo, mas como uma força estruturante que permeia decisões de saúde, obrigando o Estado a sustentar políticas que honrem e protejam a vida, impedindo sua extinção enquanto o princípio estiver presente.

Na visão de Campos, ao lado dos pilares tradicionais da bioética – autonomia, beneficência, não maleficência e justiça – a esperança é o fio que orienta práti-

confrontada pela crítica de Claudia Wiesemann (2007) à “autonomia antecipada” defendida por Jürgen Habermas. Wiesemann nos lembra que a autonomia do paciente não pode ser compreendida de forma isolada, desvinculada do tecido social e familiar que o envolve. Em questões tão delicadas como os transplantes de órgãos, é impossível ignorar as interdependências que permeiam cada decisão. A autonomia, portanto, não é uma ilha, mas parte de um conjunto ético mais amplo, que abarca não apenas o indivíduo, mas as relações e os efeitos que suas escolhas produzem em seu entorno.

Dessa forma, as políticas de transplante precisam encontrar um delicado equilíbrio entre o respeito à autonomia individual e as responsabilidades sociais que emergem das implicações éticas das decisões médicas. Nesse contexto, o princípio da esperança, como formulado por Campos, oferece uma nova dimensão às políticas públicas de transplantes. Não se trata apenas de uma técnica curativa, mas de uma expressão profunda de continuidade da vida – a própria essência da esperança transformada em ação, dando concretude e expressão ao princípio constitucional da dignidade da vida humana. A esperança, assim, não deve ser vista apenas como um sentimento, mas como uma força ética que permeia toda a sociedade, criando um laço invisível entre o avanço médico, a justiça social e a dignidade humana.

O Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil, nesse cenário, assume um papel indispensável ao garantir que o acesso aos transplantes ocorra de maneira justa e equitativa. Mais do que eficiência técnica, essas políticas devem estar enraizadas em valores éticos que assegurem a dignidade da pessoa em todas as etapas do processo. A esperança, aqui, torna-se um eixo norteador, uma bússola moral que guia as políticas de saúde, reafirmando o compromisso com a vida em sua forma mais plena<sup>10</sup>.

No entanto, a realidade das políticas de transplantes no Brasil é repleta de desafios.

cas concretas de saúde com o compromisso ético de não se limitar a meros critérios clínicos e distributivos. Com isso, ela articula o tripé Estado, indivíduo e profissional de saúde em um compromisso conjunto que valoriza a vida e assegura sua dignidade em cada esfera de atendimento.

Esta abordagem confere ao princípio da esperança uma natureza ontológica única, afirmando-o como um norte ético e jurídico necessário para um sistema de saúde que promova ações dignas e sustentáveis, como os transplantes de órgãos e os cuidados paliativos”. Fica o convite para imergir na obra de Luciana Campos, onde encontrará, em breve, uma visão inovadora sobre o papel da esperança nas políticas de saúde – um tema que não apenas inspira, mas que transforma o entendimento ético e prático de uma sociedade voltada para a dignidade humana em suas escolhas mais fundamentais.

10 CAMPOS, Luciana Ribeiro. Esperança em Ação: A Sinergia entre Direito, Ética e Medicina no Transplante de Órgãos. [S.I.]: Universidade Católica de Pernambuco, 2024. No prelo.

Apesar do crescimento no número de transplantes em anos recentes, muitos pacientes ainda enfrentam a dura realidade das longas filas e a escassez de doadores, revelando as lacunas que precisam ser superadas.

Os dados de 2022, fornecidos pelo Registro Brasileiro de Transplantes (RBT)<sup>11</sup>, revelam uma recuperação tímida no número de transplantes, ainda abaixo dos níveis pré-pandemia. O aumento de transplantes renais e hepáticos, embora significativo, não foi suficiente para aliviar o peso das longas filas de espera. A estagnação dos transplantes pulmonares nas regiões Norte e Nordeste expõe uma dura realidade: a desigualdade regional continua a privar muitos da esperança de uma segunda chance. A iminência de o único centro transplantador de pulmão na região pode violar o princípio da esperança e privar o Norte e Nordeste dessa terapêutica. Esses números, por si só, revelam mais do que um déficit técnico — eles refletem vidas que ainda aguardam o milagre do reencontro com a saúde.

A recusa familiar à doação de órgãos, que atingiu impressionantes 47%, continua a ser um obstáculo que impede a expansão dos transplantes. Nos primeiros três meses de 2024, nos estados do Nordeste, realizaram-se 227 transplantes de rim e 91 de fígado, atendendo 318 pacientes. Contudo, o silêncio permanece nas alas dos transplantes cardíacos e pulmonares, onde nenhum procedimento foi realizado nesse período.

Enquanto isso, a lista de espera cresce, insaciável. Entre 2022 e 2024, um aumento de 1.553 novos pacientes na fila representa um salto de 13%, revelando a face cruel da demanda que só se intensifica. No Norte e no Nordeste, o número de pacientes à espera de um transplante saltou de 12.106 para 13.686, sinalizando uma corrida contra o tempo e os limites do sistema. Esses dados são um retrato claro dos desafios persistentes — a escassez de doadores e a limitada capacidade de realização de procedimentos —, destacando a urgência de se ampliar o acesso ao tratamento e de encurtar as longas filas, para que mais vidas possam ser resgatadas da incerteza.

Se a esperança pudesse ser quantificada, seria visível a queda drástica em meio àqueles que aguardam, em silêncio e angústia, por um transplante salvador. Em tempos de escassez e demanda crescente, a ideia de “escolhas trágicas”, cunhada por Calabresi e Bobbitt (1978), ganha vida nos di-

lemas éticos e sociais dos transplantes<sup>12</sup>. Trata-se de momentos em que, por mais justas que sejam, as escolhas exigem sacrifícios profundos. Nesses cenários, a esperança torna-se a luz que permeia essas decisões, um equilíbrio delicado entre vida e perda.

Essas decisões também encontram eco nas teorias econômicas, como a de Ronald Coase (1960), que sublinha a importância de minimizar os custos sociais em escolhas públicas. No contexto dos transplantes, isso significa que, embora os custos iniciais sejam elevados, a restauração plena da saúde e da dignidade do paciente justifica o investimento. A lógica de Coase nos lembra que o transplante, ao devolver a funcionalidade e a integridade ao indivíduo, é um caminho mais eficiente e humano do que manter tratamentos paliativos que apenas prolongam a doença, sem resolvê-la<sup>13</sup>.

A espera por um transplante é uma travessia marcada pela fragilidade física e emocional. Cada teste, cada avaliação traz consigo uma dose de esperança e vulnerabilidade. A luta contra o tempo é constante, e cada novo exame revela não apenas a compatibilidade orgânica, mas as complexas limitações sociais e emocionais que cada paciente carrega consigo. O tempo, nesses casos, é tanto um inimigo quanto um revelador da natureza humana.

Os desafios técnicos são parte intrínseca dessa jornada. Transplantes cardíacos, por exemplo, apresentam barreiras específicas de compatibilidade, como as entre doadoras femininas e receptores masculinos. Transplantes pulmonares exigem que os órgãos estejam em condições perfeitas para atender às necessidades dos pacientes já debilitados. Contudo, apesar da natureza técnica dessas questões, elas jamais devem suplantam o reconhecimento da dignidade e da esperança que residem no âmago de cada paciente. A preparação para o transplante é tanto uma inovação médica quanto uma jornada humana, que exige não apenas conhecimento técnico, mas também uma profunda compreensão da experiência humana.

Tomás de Aquino (2003) nos lembra que a esperança não é uma mera espera passiva pelo futuro, mas uma virtude ativa, que nos impele a agir. No contexto dos transplantes, essa esperança não é apenas a expectativa de prolongar a vida física, mas sim um chamado à dignidade, à integridade e à vida plena. A esperança transcende o ato médico; ela é o fio que conecta a medicina, o paciente e o futuro que se constrói a partir desse encontro.

Quando um transplante deixa de ser uma opção viável, a esperança não desaparece — ela se reinventa. Ela se refaz nos gestos de compaixão

<sup>11</sup> Os números de 2022, fornecidos pelo Registro Brasileiro de Transplantes (RBT), mostram uma recuperação tímida, ainda abaixo dos níveis pré-pandemia. Transplantes renais, por exemplo, subiram de 4.777 em 2021 para 5.306 em 2022, mas continuam distantes dos 6.302 realizados em 2019. Da mesma forma, os transplantes hepáticos cresceram de 2.044 em 2021 para 2.118 em 2022, ainda abaixo dos 2.259 de 2019. Procedimentos cardíacos permaneceram estáveis em 359, enquanto os transplantes pulmonares estagnaram em 106 — o mesmo número de 2019.

<sup>12</sup> Conforme Campos em O princípio da esperança densificador de políticas públicas.

<sup>13</sup> Conforme Campos em O princípio da esperança densificador de políticas públicas.

dos cuidados paliativos, onde o foco se desloca para a dignidade do paciente, mesmo diante da inevitabilidade do fim<sup>14</sup>. Nesses momentos, a esperança deixa de ser uma simples expectativa de cura e transforma-se em um compromisso com o respeito pela vida até seus últimos instantes.

Para os pacientes à espera de um transplante, a esperança não é uma ideia distante ou abstrata: é a chama que ilumina cada passo de sua luta diária. Não é apenas uma força invisível, mas um motor que os mantém vivos diante das incertezas. É essencial que a sociedade continue engajada, que políticas públicas sejam fortalecidas e que o acesso ao tratamento seja ampliado para que essa esperança seja mais do que um sonho — para que ela se concretize em realidade.

A interseção entre esperança, solidariedade e dignidade humana deve ser continuamente alimentada<sup>15</sup>. Isso exige ações concretas que estimulem a doação de órgãos, promovam o acesso equitativo aos tratamentos e assegurem que a ética esteja presente em todas as etapas do processo. Mais do que nunca, a esperança deve se manifestar na prática, refletindo o compromisso coletivo com a vida.

A relação entre esperança e transplantes de órgãos vai além de um desafio médico; ela toca questões éticas profundas e sociais amplas. A esperança, nesse contexto, não é uma abstração filosófica, mas um princípio ético que sustenta a continuidade e a evolução das políticas de saúde pública. O futuro dos transplantes deve ser visto não apenas como uma questão técnica, mas como uma expressão moral de nossa aspiração coletiva de construir um mundo em que a saúde e a dignidade sejam valores inegociáveis.

Assim, a esperança se eleva como uma força vital que vai além dos pacientes, envolvendo toda a sociedade. Ela inspira inovação, solidariedade e um compromisso inabalável com a vida. A jornada do transplante não é apenas uma intervenção médica; é uma expressão da capacidade humana de transcender desafios, movida pela busca constante de um bem maior.

## REFERÊNCIAS

ABTO, Associação Brasileira de Transplante de Órgãos. Dimensionamento dos Transplantes no Brasil e em cada estado (2015-2022). Registro Brasileiro de Transplantes: São Paulo, n. 04, 2022.

ABTO, Associação Brasileira de Transplante de Órgãos. Dados Numéricos da doação de órgãos e transplantes realizados por estado e instituição no perío-

do: janeiro a março de 2024. Registro Brasileiro de Transplantes: São Paulo, n. 01, 2024.

AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica**. Tradução: Alexandre Correia. 1. ed. São Paulo: Edições Eclesia, 2003.

**BÍBLIA**. Tradução: João Ferreira de Almeida. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. **Tragic Choices**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 1978.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. **Esperança em Ação: A Sinergia entre Direito, Ética e Medicina no Transplante de Órgãos**. [S.I.]: Universidade Católica de Pernambuco, 2024. No prelo.

\_\_\_\_\_. **O princípio da esperança densificador de políticas públicas**. [S.I.]: Universidade Católica de Pernambuco, 2024. No prelo.

COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, 1960, p. 1-44.

HARVARD MEDICAL SCHOOL. **A Definition of Irreversible Coma**: Report of the Ad Hoc Committee of the Harvard Medical School to Examine the Definition of Brain Death. *JAMA*, v. 205, n. 6, p. 337-340, 1968. Disponível em: <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/340177>. Acesso em: 24 out. 2024.

JONES, Chip. **The Organ Thieves**: The Shocking Story of the First Heart Transplant in the Segregated South. Kindle Edition. New York: Simon & Schuster, 2020. [versão para e-reader]. Disponível em: <https://www.amazon.com.br>. Acesso em: 24 de outubro de 2024.

LUHMANN, Niklas. **Social Systems**. California: Stanford University Press, 1995.

McRAE, Donald. **Every Second Counts**: The Extraordinary Race to Transplant the First Human Heart. Kindle Edition. London: Simon & Schuster, 2006. [versão para e-reader]. Disponível em: <https://www.amazon.com.br>. Acesso em: 24 de outubro de 2024

WIESEMANN, Claudia. **Grenzfälle der Bioethik oder: Was haben Jürgen Habermas und Shulamith Firestone gemein?**. *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Berlin, v. 15, p. 67-80, 2007.

<sup>14</sup> CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Esperança em Ação: A Sinergia entre Direito, Ética e Medicina no Transplante de Órgãos*. [S.I.]: Universidade Católica de Pernambuco, 2024. No prelo.

<sup>15</sup> Em Campos: *O princípio da esperança densificador de políticas públicas*.

# ACUSAÇÃO: A ÉTICA NO ANTAGONISMO

Luciana Ribeiro Campos<sup>1</sup>

Polyana Emelin Sales<sup>2</sup>

Thammy Islamy Carlos Brito<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo explora a ética na prática acusatória dentro do Ministério Público, enfatizando o dilema moral enfrentado pelos acusadores ao equilibrar a defesa do bem comum com a proteção dos direitos individuais. A acusação, longe de ser um ato simples, envolve escolhas complexas baseadas na prudência e na busca pela verdade, especialmente em um contexto de julgamentos precipitados nas mídias sociais. A atuação do acusador é permeada por decisões que devem ser guiadas pela responsabilidade ética, a fim de garantir que o processo judicial atenda às exigências de justiça e equidade, sem sacrificar os princípios fundamentais da sociedade. O trabalho reforça a importância da verdade e da justiça como virtudes centrais na atuação do Ministério Público, com base em fundamentos filosóficos de Tomás de Aquino e John Rawls.

**Palavras-chave:** Ministério Público; acusação; ética; verdade; justiça; prudência.

A reflexão sobre a função de acusação está imbricada com a ética. Não é fácil agir na tensão permanente entre bens e valores, inclusive os antagônicos em si, o que demanda uma profunda sensibilidade e um reto caminhar esteado na verdade, no amor e no bem para que a escolhas de abrir um diálogo qualificado na esfera jurisdicional ou administrativa ou de controle externo sobre o fato em forma acusatória se mostre válida<sup>4</sup>. Essa escolha de arquivar ou seguir no debate é, em si, segundo nosso juízo, trágica<sup>5</sup>, tanto do ponto de vista econômico, em que valoração financeira é quantita-

1 Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/RN. Pós-Doutoranda em Direito e Medicina pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAT. Doutora em Direito Financeiro Orçamentário pela UFPE. Mestre em Direito pela UFAL, com especialização em Direito Público pela Faculdades Christus e em Direito Constitucional pela UFAL. Graduada em Direito pela UFC. Graduada em Administração pela UECE. Endereço eletrônico: gablucianacampos@mpc.rn.gov.br.

2 Assessora de Gabinete de Procurador no TCE/RN. Pós-graduanda em Direito Público pela FAVENI. Bacharel em Direito pela UFRN. Endereço eletrônico: pollyanaemelin@gmail.com.

3 Estagiária de Pós-graduação no TCE/RN. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus - UniChristus. Pós-graduanda em Direito, Tecnologia e Inovação na proteção de dados pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Pós-graduanda em Administração Pública pela PUC Minas. Especialista em Marketing Digital e gestão de mídias sociais pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Especialista em Direito Público com ênfase em gestão pública pela Faculdade Damásio de Jesus. Graduada em Direito pela Faculdade Luciano Feijão - FLF. Endereço eletrônico: thammybritto@hotmail.com.

4 Em Tomás de Aquino, a “verdade imutável” refere-se a uma verdade absoluta, que transcende as variações humanas e temporais. Para ele, o que é verdadeiro permanece constante, independentemente das percepções ou circunstâncias. Já em Nietzsche, a “relatividade subversiva” implica a rejeição de verdades absolutas, defendendo que os valores e as verdades são construções humanas, moldadas por interesses e contextos históricos, pensamento que questiona a moral tradicional e propõe uma verdade fluida e dinâmica.

5 O conceito de *Tragic Choices*, desenvolvido por Calabresi e Bobbitt, aplica-se bem ao dilema da acusação, em que toda decisão traz alguma perda. No contexto da acusação, escolha entre arquivar um caso ou obrigação com o processo exemplifica essa tensão: arquivar pode proteger a confiança do acusado, mas a obrigação pode ser necessária para o bem comum, mesmo com fatos não totalmente esclarecidos. Esse dilema, como sugerem os autores, revela que a “segunda melhor” escolha pode ser insuficiente para atender à justiça plena. No campo da ética da acusação, a solução “menos inconvenientes” muitas vezes gera consequências indesejadas. Esse dilema torna o papel do Ministério Público

tiva e qualitativa, como do ponto de vista ético, no sentido de incorporar a justiça no âmbito maior da ética.

As expectativas sociais são de que o acusador esgote todas as formas e meios para tutelar bens públicos, difusos e coletivos em face de um olhar micro de direitos individuais do acusado de ser preservada ao máximo a sua honra e dignidade, especialmente em tempos em que as mídias sociais universalizam julgamentos éticos antecipados e não estruturados em robusto contraditório e prova fática. O acusador, neste antagonismo tensionado por direitos da sociedade e do indivíduo, tem que agir com equilíbrio e sensibilidade, porque a injustiça praticada vai sequelar ou o acusado ou o cidadão.

Não é fácil ostentar a balança da justiça de forma equilibrada. A acusação não é um dever de ofício simples e que possa ser conduzido com automatismo pelos responsáveis por promovê-la. A verdade é que o acusador, antes mesmo do juiz, faz juízos de bem, enquanto aquilo que todos querem, guardando em seu conteúdo último a ideia de fim a ser alcançado e de verdade em graus de certeza escalonados em uma verticalidade que avalia da certeza à incerteza, e nessa última ingressa nos juízos de possibilidade, probabilidade e certeza. No campo da incerteza reside a dúvida e a dúvida quando razoável, não é qualquer dúvida, milita em favor da sociedade de ver melhor depurado os fatos duvidosos.

A incompreensão e a crítica da ação acusatória estão num olhar que ataca o acusador pelo simples fato de abrir o diálogo. O processo é o diálogo voltado à concretude do bem, da afirmação da verdade e da realização da justiça; entender quando o diálogo deve ser iniciado é ordenar e refrear impulsos que negam o princípio da justiça como motor para afirmar o bem e a verdade. Torna-se, assim, necessário distinguir, com auxílio da prudência – que é a virtude humana direcionada a prever acontecimentos incertos de forma a separar o conhecimento das coisas que devemos buscar e evitar –, quando e porque abrir o processo dialogado da jurisdição humana.

A dúvida é o principal propulsor para iniciativa de um processo acusatório e iniciá-lo carrega em si o peso do ônus probante, no mínimo, de comprovar inicialmente a dúvida, demonstrando haver graus de certeza mínimos, que permeiam

o contexto probante do fato em face de um regime legal que demanda uma prestação de contas ao corpo social de que houve a tutela dos bens fundamentais. E pedir explicações é o mínimo que se pode fazer em face de graus de certeza mínima que permeiam a ocorrência do fato e que demanda que o responsável pelo ato compareça frente à jurisdição para esclarecer. É por meio da dúvida crítica que são formulados juízos de acordo com a justiça (Kant, 2017, p. 233).

É este o papel do membro do Ministério Público de Contas: provocar o debate para eliminar incertezas e afirmar juízos de certeza fundamentados no conjunto probante da ocorrência do fato. É a tutela que se espera do membro do *Parquet*, porém, uma vez iniciado o processo dialogado para eliminar incertezas, ele externaliza várias reações antagônicas e por vezes carrega em si certo nível de caos diante das incertezas.

O membro do Ministério Público passa a ser visto como acusador, algoz, até mesmo como vilão por certos atores processuais e alguns ideólogos políticos; apesar de ter sido forjado em cada martelada pelo ferreiro constituinte como destemido persecutor, fundido na fornalha constitucional com o amor pela verdade, justiça e bem comum e orientado pela prudência, sendo, por isso, o fiel porta-voz da busca pela justiça esclarecida pela verdade.

Ao abrir o debate, o Ministério Público carrega em muitos momentos títulos na maior parte das vezes negativos e se olvidam os atores sociais, muitas vezes, que não é a condenação em si que o Ministério Público busca, mas sim a tutela da verdade, modulada pela prudência, que “coadjuva todas as virtudes e age sobre todas” em busca do fim último do bem comum e para tanto “aconselha retamente, julga e ordena”, porque ela se ocupa “não só com o bem particular de cada um, mas também, com o comum, de todos” (Aquino, 2003, p. 2042).

O Ministério Público, derivado da força e das diretrizes da Constituição, é projetado para agir com prudência, equilibrando a defesa do bem comum com a proteção dos direitos individuais, de forma que sua missão institucional é a tutela da verdade, em si, por isso foi forjado pela Constituição para agir com clareza e firmeza, propulsionado pela incessante busca da verdade<sup>6</sup>; não podendo

desafiador, ao equilibrar direitos individuais e coletivos sem comprometer a justiça. Um exemplo disso é o caso da Guerra ao Terror nos Estados Unidos, onde o governo, após os ataques de 11 de setembro, enfrentou a difícil decisão de como equilibrar a segurança nacional com os direitos civis e a presunção de inocência. As prisões de suspeitos de terrorismo, muitas vezes sem julgamento adequado, e as práticas de detenção em Guantánamo Bay, ilustram uma escolha trágica: sacrificar direitos individuais em nome de um suposto bem maior – a segurança nacional. No entanto, esse “sacrifício” resultou em inúmeras críticas, especialmente no cenário internacional, por conta da violação de direitos humanos e do devido processo legal.

6 Conforme ressaltado no artigo ‘Ética e a vocação do Poder Público’, a atuação do Poder Público deve estar intrinsecamente vinculada à ética, fundada nos valores da verdade, do bem e do amor. Esses princípios não só orientam a conduta pública, mas também determinam a legitimidade das ações e decisões tomadas pelos agentes públicos. As autoras (Campos e Sales) argumentam que a legalidade de qualquer contrato ou ação administrativa só pode ser validada quando se sustenta nesses valores éticos, rejeitando enriquecimentos ilícitos e práticas que desviem dos interesses públicos. Assim, o agir ético é indissociável da busca pela justiça e pela preservação do bem comum, elementos essenciais na missão institucional do Ministério Público, que tem o dever de promover a verdade e evitar

ser de outra forma, dado que verdade se conforma com a realidade e conduz a um justo agir. O intelecto humano é ordenado naturalmente à verdade e a verdade é o bem próprio do intelecto. Assim, o homem deve procurar a verdade em todas as suas ações e decisões, pois somente conhecendo a verdade pode ordenar suas ações ao bem (Aquino, 2003).

A verdade em si conforma o valor do bem voltado ao bem comum e o agir por ela orientado e modulado pela prudência, gerando inevitavelmente desconforto para os que querem ajustar o agir aos próprios interesses por meio de técnicas de dissimulação dos fatos para criar uma realidade divergente da expressa pela verdade. Violar o bem comum por meio da dissociação da verdade com os fatos gera um estado maléfico não apenas para o indivíduo, mas, sobretudo, ao coletivo.

Para Tomás de Aquino, seguindo a lógica aristotélica (*Órganon*), a verdade é imanente à correta captação pelo intelecto, iluminado pela luz natural da razão e pela luz sobrenatural da fé, ao perceber a realidade fática. Para ele, os sentidos humanos — diferentemente de Kant, para quem o entendimento ultrapassa os limites do sensível e nos faz cair em antinomias (Kant, 2001, p. 89) — são capazes de apreender a realidade material sem distorcê-la, ressaltando-se as situações em que os sentidos já estão corrompidos ou deficientes a priori (Kant, 2001, p. 253).

A realidade percebida pelos sentidos, entretanto, depende do intelecto, que é responsável por abstrair e conhecer a essência das coisas. A verdade, portanto, é aquilo que se adequa ao cognoscível pelo intelecto, sem falseamentos acidentais ou materiais (Kant, 2001, p. 243). Para Aquino, a verdade é uma virtude moral, e não teológica ou puramente intelectual. Em consonância com Santo Agostinho, Aquino afirma que a verdade consiste na “suma semelhança do princípio, a qual não tem nenhuma dessemelhança”.

A verdade, enquanto parte ontológica do ser e pertencente ao cognoscível, antecede o bem, que é o apetite (o querer/o precisar) a que o ser se volta; por isso, a verdade é anterior ao bem. Não há, destarte, bem sem verdade, “porque o conhecimento naturalmente precede ao apetite; por onde, a verdade, dizendo respeito ao conhecimento, e o bem, ao apetite, a verdade será racionalmente anterior ao bem” (Aquino, 2003, p. 246). A mentira, que é uma locução contra a mente, nunca pode gerar o bem ou o lícito, opondo-se, portanto, à justiça (Rawls, 2000, p. 2421-2429), de forma que a justiça depende da verdade alcançada pela prudência para a realização do bem.

A ideia estruturante da verdade como bem tutelado pelo Ministério Público, para persecução do bem comum, podemos dizer que se opõe

à filosofia de Nietzsche, que defende uma fluidez da verdade e dos valores, a permitir o que não é tutelado em nosso sistema jurídico, pois legítima o discurso do “transgressor constitucional ou falsário da legalidade, que sintetiza o subversor da justiça”— àquele que usurpa o direito do cidadão cumpridor da lei e se arroga na condição de vítima, numa ilegítima inversão de posições. Para Nietzsche, o “não-verdadeiro” é a condição da vida, que está fincado numa posição que vai para “além do bem e do mal” (Nietzsche, 2010, p. 14). Ele não defende, a bem da verdade, a mentira, ele condena os juízos de verdade absoluta a que chega a lógica do movimento aristotélico e que, levada à perfeição por Tomás de Aquino, não pode ser senão Aquele que é o “caminho a verdade e a vida”. Para Aquino, ao apreender toda a realidade sem distorções, a verdade é absoluta.

Em Nietzsche (2010), apesar de sua crítica à moralidade de rebanho e às noções de bem e mal, não encontramos uma defesa clara ou explícita da relatividade subversiva. Percebemos, contudo, ressoarem em sua filosofia as vozes dos “vitimados (?) réus” ou, como dito, do “subversor da justiça”, que contestam a abertura do diálogo processual e, com frequência, continuam a contestar qualquer decisão, pois se identificam como vítimas. Não lhes interessa a busca da verdade, mesmo diante do trânsito em julgado da decisão condenatória.

Para esses réus ou condenados, o sistema que busca a verdade não lhes atende — pois, mesmo quando a verdade fática ou uma representação muito próxima dela é alcançada por meio do processo, suas ações serão consideradas descompassadas com a licitude, tendo como consequente a condenação pela transgressão ao direito. Estão amparados pela filosofia que aporta uma permissão de verdades múltiplas, que rejeita uma verdade nos termos que defende Aquino, autorizando a visibilidade da contradita aos seus interesses. Consideramos, por isso, que Nietzsche, mesmo sem o pretender de forma explícita, ao insurgir-se contra a verdade objetiva em nome de uma pluralidade fragmentada de sentidos, acaba por oferecer abrigo àqueles que, em sua dissimulação, buscam na multiplicidade relativista o esconderijo para suas faltas. Em contrapartida, Aquino sustenta a impossibilidade ontológica de tal convivência: o bem é bom por essência, porque nele não cabe a contradição, não há espaço para a coexistência do erro naquilo que é, em sua natureza, perfeito.

Nietzsche (2010), porém, em contradita à visão acima dos que usam sua filosofia para justificarem a si mesmos, em “defesa quase relativa da verdade”, aponta o dedo àqueles que não usam da filosofia como bem perseguido (a verdade e, em consequência, o bem em si), com a falibilidade humana de seus persecutores e representantes, “o filósofo”. Nietzsche (2010), porém, em direta

que a atuação estatal favoreça interesses privados em detrimento da sociedade como um todo.

refutação àqueles que, distorcendo sua filosofia, fazem uso dela para revestirem-se de uma pseudo-justificação moral, erige sua crítica contra a verdade atenuada, que, ao invés de perseguir o bem absoluto, serve de ferramenta de autoengano para a manutenção de um egoísmo corrosivo.

Não importando a justiça para ele como um bem a ser alcançado em si pela verdade, porque, segundo alega, a fraqueza humana, autocentrada egoisticamente na busca de uma autopromoção e autopreservação, tem, em razão desta fragilidade humana, uma incapacidade de alcançar a sonhada verdade; de forma que sua filosofia beira, para aqueles que partem de um ponto de vista filosófico tradicional, a defesa da falsidade/da mentira em detrimento da verdade, não fosse o aforismo que conduz sua filosofia em “Assim falou Zaratustra”, como também em “Além do bem e do mal”, que o ser humano está apartado de Deus, se encontrando além do bem e do mal – porque forjado pela vilania, dos interesses próprios centrados em um egoísmo relativista.

Puerilmente, o filósofo prussiano, na acidez de sua crítica ao homem e sua imperfeição, ‘esquece’, de fato, que ele mesmo é passível de cair nas mesmas armadilhas que aponta. Sua falibilidade, que é também humana, não o exime de estar cego pela sombra do próprio egoísmo, e, assim, não alcança o ponto onde a verdade se reconcilia com o bem, pois nela não pode haver espaço para o mal sem que a essência se perverta. Enquanto que o bem em si, a partir de Aquino, não pode ser senão bom, porque é incompatível com sua essência a existência de valores que o refutam; sim, pode o ser humano, falível, como dizem Kant e Nietzsche (cada um obviamente dentro de sua filosofia), fazer ambos, mas isso não reconcilia ontologicamente, na mesma natureza, o bem com o mal e não os coloca em convivência que permita o *tertium genus* possível; logo, o bem não deixa de ser um bem pelo autor que dá causa, de forma que o bem sempre tem que ser perseguido, mesmo que existam homens maus que se aproveitem de circunstâncias de forma egoística. Por isso, os transgressores tanto se arvoram nesses aforismos para se distanciar da justiça e de suas consequências, servindo-se da falibilidade humana para continuar fora do alcance da lei e da justiça.

Referida filosofia contraria o cerne focal do nosso sistema constitucional e nega-lhe a essência, que se fundamenta no bem comum, tão firmemente defendido em seus artigos estruturantes (especialmente, os arts. 1º ao 5º, sem os quais deixaríamos de ser o que somos desde 05 de outubro de 1988 porque se lhe retiraria característica essencial a sua ontologia existencial)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Edmund Burke, em Reflexões sobre a Revolução na França, destaca a responsabilidade dos indivíduos e das comunidades diante das instituições que os sustentam e argumenta que as instituições são a espinha dorsal da or-

Adotar tal posição demandaria a destruição constitucional com uma autoimplosão do sistema criado pelo legislador constitucional brasileiro, que, na criação de cada instituição, preocupou-se em integrar, no fim último, a defesa da verdade como ponto de partida para alcançar o bem. Desde seu prólogo, com a invocação de Deus, o ser único, segundo a fé cristã, que incorpora em si a verdade, e, como diz Tomás de Aquino, é o ‘intelecto, no qual não pode haver variação de opiniões, ou a cujo conhecimento nenhuma coisa possa escapar; nesse, a verdade é imutável.’ (Aquino, 2003, p. 251).

E em caso de dúvida? Quando o intelecto não consegue alcançar ainda a realidade cognoscível? Bem, só há uma forma de realizar tão árida e difícil missão em face da dúvida razoável: abrir o debate público processual e proceder com as verificações necessárias. Conforme destaca Vermeule (2006, p. 155), em cenários de incerteza, é precisamente o arranjo institucional, mais do que as habilidades cognitivas individuais, que reduz a probabilidade de erro (tradução livre). As verificações institucionais, ao permitirem mecanismos de controle sobre julgamentos individuais, proporcionam responsabilidade e reduzem o risco de erro. Elas não só corrigem os vieses cognitivos, mas também compensam deficiências informacionais que podem comprometer a justiça do processo decisório.

A dúvida, contudo, provoca o desconforto da abertura do debate público, repercutindo em um mundo fluido, onde informações envoltas pelo véu da incerteza se espalham, sem escrutínio, pelas redes sociais, afetando as reputações tanto do acusador quanto do acusado. Vermeule (2006, p. 156) observa que, apesar dos riscos envolvidos no debate público, é somente por meio do escrutínio institucional que podemos gerenciar os riscos reputacionais, tanto para o acusador quanto para o acusado” (tradução livre). Aguardar a certeza e o desvendar da verdade pode não ser mais reparador para todos, pois a rapidez com que as informações fluem e a fragilidade das instituições no contexto digital amplificam os danos à reputação antes mesmo que a verdade seja plenamente conhecida.

dem social e política, devendo ser preservada e protegida contra forças destrutivas, pois sua desintegração levaria à ruína dos valores coletivos. Para Aquino, a preservação das instituições só se legitima quando fundamentada na verdade e orientada pelo bem último, implicando uma responsabilidade que vai além da perpetuação de costumes, exigindo que as instituições se orientem para um fim mais elevado: o bem comum. Quando as instituições se afastam desse propósito, tornam-se instrumentos de destruição interna, corroídas por sua incapacidade de sustentar o bem e a verdade, levando à sua autodestruição. A continuidade institucional, portanto, só encontra seu verdadeiro propósito ao se alinhar ao princípio do bem comum e da justiça, que, conforme Aquino, transcende o mero pragmatismo social.

O estabelecimento de salvaguardas processuais e o debate público tornam-se, então, respostas institucionais adequadas para garantir a transparência e a legitimidade do processo (Vermeule, 2006). A busca pela verdade é um dever institucional do Ministério Público, e tal missão exige o uso criterioso dessas salvaguardas, de modo a preservar o equilíbrio entre a verdade e a responsabilidade pelas consequências reputacionais oriundas da incerteza.

É nesse ponto de equilíbrio, que se aproxima do ótimo de Pareto<sup>8</sup>, que o Ministério Público deve alvejar, buscando o alvo com prudência. A prudência, por sua vez, como abordado no início do texto, torna-se a guardiã indispensável da busca pela verdade, aquela que molda e sustenta o bem comum. Não se constrói o bem sobre as bases frágeis da mentira, da incerteza ou da fluidez. Cremos que a justiça não se ancora em aforismos que vão ‘além do bem e do mal’, porque o réu, bom ou mau, culpado ou inocente, merece a justiça e não a injustiça, porque no âmbito da justiça ou perde o réu inocentado quando culpado, ou a sociedade, condenada - colocada em situação “pluralmente” frágil - a ver livre de punição o réu culpado.

Em Tomás de Aquino, imbrica-se a verdade, como voltada ao bem comum, à justiça: “sendo a vontade um apetite racional, daí vem que à retidão da razão, à que chamamos verdade, quando impressa na vontade, pela sua união com a razão, damos-lhe o nome de verdade. [...] Donde, às vezes, o chamar-se à justiça verdade. A justiça legal faz com que os atos de todas as virtudes se ordenem a um fim mais alto, isto é, ao bem comum da multidão que tem preeminência sobre o do particular. Logo, parece que a justiça inclui essencialmente todas as virtudes”. E buscar a justiça é, nos dias de hoje, um ofício incompreendido, pois a fluidez incerta das assimetrias informacionais ataca como corvos a águia que, incansável, voa rumo à verdade. Há de se consi-

8 O Ótimo de Pareto, que preconiza um estado em que não é possível melhorar a condição de um indivíduo sem prejudicar a de outro, surge como um ideal de equilíbrio. No âmbito jurídico, ele sugere que a busca pela justiça deve se aproximar desse ponto de harmonia, onde a verdade é alcançada sem causar danos desnecessários. Vivendo, porém, em tempos fluidos e incertos, é por intermédio de Coase que se encontra o caminho. Quando os custos reputacionais, informacionais e sociais se acumulam, cabe ao Ministério Público não apenas alvejar a verdade, mas também reduzir os impactos dessas incertezas, tornando o processo mais eficiente. Nesse diálogo, Pareto e Coase não se contrapõem, mas caminham em complementaridade. O Ministério Público, ao estabelecer salvaguardas processuais e garantir clareza nos direitos envolvidos, aproxima-se do Ótimo de Pareto, ao passo que, pela minimização dos custos de transação - seja no campo reputacional ou no informacional -, encontra em Coase o recurso para mitigar os impactos da incerteza. A verdade, assim, não pode estar desvinculada desse equilíbrio institucional, em que a maximização do bem comum é a âncora, e a minimização das perdas, o leme que orienta o trajeto nesse mar incerto.

derar, porém, que é no cumprimento da lei, da moral e da ética que a população mundial, em sua esmagadora maioria, vive, ousamos dizer<sup>9</sup>. É seguindo leis e regras - não fosse assim, mesmo consideradas as deficiências do sistema carcerário, não poderiam viver. Aqui, na busca pela justiça, Aquino, Kant e Rawls se alinham como defensores de um bem a ser alcançado, indispensável à paz social<sup>10</sup>.

Há de se considerar, por isso, que a acusação em si mesma carrega uma modulação dos impactos sociais, à medida que proporciona um debate dos aspectos circundantes dos fatos, em busca da verdade, da proteção da vítima, da sociedade e da responsabilização do culpado, mantendo-se a ordem pública. O acusador trabalha para a promoção da equidade, evitando abusos e injustiças, prevenindo irregularidades e mantendo a confiança social na autoridade da lei e do sistema de justiça.

Esse é o significado e o peso de um processo para o Ministério Público: descobrir, desvendar e trazer à luz a verdade, integrante do “sistema de pensamento”, para garantir a justiça, que é “a primeira virtude das instituições sociais” (Rawls, 2001, p. 03), porque tem um direito igual ao sistema mais extenso de liberdades básicas compatível com um sistema similar de liberdades para todos (2001, p. 04). Serve para lembrar que a acusação impõe um ônus sobre cada membro do Ministério Público, pois, como ensina o texto bíblico: “a quem muito foi dado, muito será cobrado” (Lc 12.47).

O justo, por outro lado, quer sempre provar sua integridade, honestidade, probidade, e que não pecou com a prática de um ato. Provar sua ação como correta está na psique humana<sup>11</sup>. O acusador, ainda que repudiado pelo acusado

9 O World Justice Project Rule of Law Index (2023) indica que aproximadamente 86% da população mundial vive sob governos que aplicam leis de forma regular, com diferentes graus de eficácia e justiça. Esses dados reafirmam a ideia de que, mesmo em face das imperfeições, a maioria da população global vive e convive sob o cumprimento de regras jurídicas e éticas.

10 Embora oriundos de tradições filosóficas distintas, Tomás de Aquino, Kant e Rawls convergem em um ponto essencial: a justiça como fundamento da ordem social e do bem comum. Para Aquino, a justiça é a virtude que harmoniza as ações humanas com a verdade e o bem comum, sendo indispensável à paz social. Kant, por sua vez, eleva a justiça a uma expressão racional da moralidade, onde o dever e a autonomia da vontade guiam o indivíduo na busca por um agir universalmente válido. Já Rawls, ao formular a justiça como equidade, revela uma estrutura social em que as liberdades e oportunidades devem ser igualmente distribuídas, assegurando que a justiça não se limite ao indivíduo, mas abarque toda a sociedade.

11 Viktor Frankl, ao desenvolver a logoterapia, revela que a busca por sentido é uma força primária que orienta o ser humano, mesmo diante da incerteza ou da dor. Provar a própria integridade e correção não é um mero impulso psicológico, mas uma expressão profunda desse desejo de alinhar-se com um propósito maior.

por inaugurar o diálogo processual, adornado pelo devido processo legal, contraditório e ampla defesa, evidencia a dúvida que permeia a correção do ato, movimento sem o qual a verdade pode permanecer oculta.

A acusação, em sua essência, é uma das faces da busca pela verdade, um imperativo que transcende a formalidade do Direito para se ancorar nos princípios que sustentam a própria estrutura social. Não é um ato isolado, mas parte do grande sistema de pensamento que visa à justiça, ao bem comum e à ordem pública. Como disse Rawls, a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, e cabe ao acusador, nesse contexto, garantir que a virtude se manifeste em cada ato, em cada passo da perquirição pela verdade.

A verdade não se revela por entre os véus da habitualidade. Não basta ao acusador refugiar-se em precedentes ou práticas reiteradas, por mais sólidas que pareçam. A prudência exige que o olhar se volte ao caso singular, que se questionem os fatos à luz das particularidades, pois é nesse exame minucioso que a justiça encontra seu caminho. O acusador, com o peso social e político de seu ofício, carrega uma responsabilidade inescapável: fazer com que a verdade, e não a sombra das incertezas, governe o processo.

A sociedade, como guardiã do poder legítimo, observa com olhar atento. A acusação, no exercício de seu legítimo zelo pela justiça, enfrenta os inevitáveis obstáculos do antagonismo social, não por falha, mas pela própria natureza de seu papel. Não cabe à sociedade obstaculizar o processo apenas porque o diálogo lhe parece inconveniente. Fazer isso seria como retornar às sombras da caverna de Platão, onde a verdade permanece oculta, e as ilusões projetadas nas paredes substituem o real. A busca pela verdade exige que se abandone a segurança das sombras para enfrentar a luz plena do conhecimento, por mais desconfortante que ela seja.

A prudência, como nos ensina Aristóteles, deve guiar as ações, permitindo que o equilíbrio entre os extremos seja alcançado. A justiça, nesse sentido, não é apenas uma ideia abstrata, mas uma prática que requer sabedoria e coragem para lidar com as incertezas do mundo. Recusar o diálogo ou evitar o embate necessário com a verdade seria não apenas um retrocesso, mas uma traição ao bem comum, que se constrói no confronto honesto entre ideias e na busca incessante pelo justo.

Ao emergir das sombras da incerteza, o acusador não caminha sozinho. Ele se transforma em instrumento da prudência e da verdade, erguendo a justiça para além das cavernas do desconhecimento. Ele se torna um instrumento da prudência e da verdade, retirando a justiça das cavernas da incerteza. Para Tomás de Aquino, a justiça não se dissocia da verdade e do bem comum, sendo a virtude que dá ordem à ação hu-

mana. Nesse processo, a sociedade, livre em sua pluralidade viva, deve reconhecer que as vozes mais ruidosas, repleta de seguidores sociais, não podem determinar os rumos do diálogo processual. As mídias sociais, ao se posicionarem como observadores e participantes, devem exercer o silêncio prudente quando necessário, evitando que o processo se perca em ideologias e distorções que obscurecem a busca pela verdade. O debate deve permanecer como busca imparcial da verdade, para que a justiça não se perca nos desvios de conveniência ou de interesses ocultos.

Olhando mais adiante, Rawls nos oferece uma visão em que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, um princípio que transcende o momento do processo e se enraíza na estrutura de uma sociedade justa. Não se trata de agradar a todos, mas de garantir que a verdade e o bem comum prevaleçam sobre os interesses individuais e as paixões efêmeras. A sociedade, ao compreender sua função como espaço de diálogo e pluralidade, assegura que a justiça não seja apenas uma palavra, mas uma realidade viva e presente, construída pela prudência, pela verdade e pela responsabilidade coletiva.

A grandeza da acusação se revela no desconforto de sua missão. Como um agente da prudência, o acusador, ao se guiar pela verdade e pelo bem comum, se torna o guardião dos valores que sustentam a convivência justa. Não se trata de um mero exercício normativo, mas de um compromisso profundo com a justiça social, com a preservação de princípios que transcendem as incertezas e dilemas cotidianos. A acusação, por meio da prudência e da busca incessante pela verdade, garante que os pilares do Estado se mantenham firmes, mesmo quando os ventos das incertezas e digressões normativas tentam desestabilizá-los.

À guisa de conclusões, lembramos que certa vez, os profetas de Israel se levantaram para guiar o povo. Entre eles estava Miquéias, que advertiu os governantes e líderes, chamando-os à justiça verdadeira. “Ele te declarou, ó homem, o que é bom; e que é o que o Senhor requer de ti, senão que pratiques a justiça, e ames a misericórdia, e andes humildemente com o teu Deus?” (Mq 6:8). Que expressa senão o dever nevrálgico de toda autoridade pública, qual seja o de zelar pelo bem comum, pois mesmo enfrentando a resistência daqueles que preferem as sombras à luz, ela deve trazer a justiça em suas ações, a qual será guiada pela prudência, inspirada na misericórdia e humildade, encontrará a verdade e “Ai dos que chamam o mal de bem e o bem de mal, que fazem das trevas luz e da luz trevas” (Is 5:20). O Ministério Público deve ser a voz que clama no árido campo da incerteza para guiar o processo pelas veredas da justiça e armado pela prudência, a fim de sempre se manter fiel à verdade.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica**. Tradução: Alexandre Correia. 1. ed. São Paulo: Edições Eclesia, 2003.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Mário da Gama Kury. 5. ed. Brasília: UnB, 1999.
- BÍBLIA**. Tradução: João Ferreira de Almeida. São Paulo: Sociedade Bíblica do Brasil, 1995.
- BUCHANAN, James M. **The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan**. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução na França**. Tradução: Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Cármen Lidia Richter Ribeiro Moura. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- CALABRESI, Guido. BOBBIT, Philip. **Tragic choices: the conflicts society confronts in the allocation of tragically scarce resources**. 1. ed. New York: W. W. Norton & Company, 1978.
- CAMPOS, Luciana Ribeiro; SALES, Polyana Emelin. **Ética e a vocação do Poder Público**. Revista do TCE-RN, v. 24, n. 01, p. 134-136, 2022.
- COASE, Ronald H. **The Problem of Social Cost**. Journal of Law and Economics, v. 3, p. 1-44, 1960.
- FRANKL, Viktor Emil. **Em busca de sentido: um psicólogo no campo de concentração**. 36. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- KANT, Immanuel. **A crítica da razão pura**. Tradução: Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.
- NIETZSCHE, Friedrich. **Além do bem e do mal**. Tradução: Márcio Pugliesi. 1. ed. São Paulo: Hemus, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Assim falou Zaratustra**. Um livro para todos e para ninguém. Tradução: Paulo César de Souza. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- PLATÃO. **O mito da caverna**. In: A República. Tradução de Maria Helena da Rocha Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 2006. Livro VII, p. 216-225.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- VERMEULE, Adrian. **Judging under Uncertainty: An Institutional Theory of Legal Interpretation**. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- WORLD JUSTICE PROJECT. **Rule of Law Index 2023**. Washington, DC: World Justice Project, 2023. Disponível em: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>. Acesso em: 22 set. 2024.



# A COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR VERBAS PÚBLICAS ORIUNDAS DE FONTES MISTAS

Gabriel Romualdo Santos<sup>1</sup>  
Múcio Roberto de Medeiros Câmara<sup>2</sup>  
Ricart César Coelho dos Santos<sup>3</sup>

## RESUMO

Em um cenário de insegurança jurídica para fiscalizar a alocação de recursos públicos nos casos de competência concorrente ou complementar em decorrência da combinação de verbas de natureza federal e estadual/distrital/municipal, o presente estudo objetiva assentar o reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas locais para atuação em demandas fiscalizatórias cujo objeto tenha sido custeado por fontes mistas, nos moldes do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Debruçando-se em suas razões de existir, efeitos jurídicos e consequências práticas para os entes jurisdicionados e a sociedade, este trabalho sedimenta as balizas teóricas da nova dinâmica que direciona a atividade dos agentes que compõe o sistema nacional de controle externo.

**Palavras-chave:** fiscalização; recursos públicos; fontes mistas; competência; acordo de cooperação técnica.

## 1 INTRODUÇÃO

É dever de todos os órgãos de controle da Administração Pública desempenhar, com as ferramentas fiscalizatórias fornecidas constitucionalmente, um papel ativo na apuração da dinâmica de alocação das rendas públicas, dentro do desenho brasileiro de competências institucionais. O sistema nacional dos Tribunais de Contas, por ter como principal atribuição a de fiscalizar e orientar, por meio de uma atuação preventiva e corretiva, a aplicação de verbas estatais de modo adequado e transparente, possui finalidade de forte ressonância social, tendo em vista a estreita relação entre as dotações financeiras arrecadadas pelo Estado e a concretização de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal.

As Cortes de Contas brasileiras, no exercício do controle jurídico-administrativo da gestão pública, de lastro constitucional (artigo 70 e ss. da Constituição Federal de 1988 e artigo 53 e ss. da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte) e estatura legal (artigo 1º da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, no caso do Rio Grande do Norte), além de agir moldando a limitação do Poder Estatal, têm a responsabilidade, internamente, de combater a ineficiência e ineficácia dos reduzidos meios instrumentais para apuração fiscalizatória.

<sup>1</sup> Especialista em Prática Judicial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Escola de Magistratura do Estado do Rio Grande do Norte, Coordenador de Gabinete de Procurador no Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, E-mail: romualdo.gabriel93@gmail.com

<sup>2</sup> Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina, Assessor de Gabinete de Procurador no Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, E-mail: muciomedeiros@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Procurador do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Norte, Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo, Natal, RN, Brasil, E-mail: ricartcesar@yahoo.com.br

É nesse contexto, em conjunto com a complexa métrica de distribuição de recursos públicos do ente central (a União) para os entes subnacionais (Estados/Distrito Federal/Municípios) estabelecida pelo arranjo organizacional do ordenamento jurídico-financeiro de regência, que se torna essencial ampliar a repartição de competências para fiscalizar a aplicação de verbas públicas quando houver a combinação de receitas de origem federal com dinheiro de natureza estadual/distrital/municipal. O artigo demonstrará a necessidade de adequar-se à organicidade do modelo de estado federativo não somente no momento de partilha das rendas, mas também do exame de sua alocação.

A metodologia fiscalizatória tradicionalmente adotada no exercício do controle, em que a existência de haveres de titularidade da União transferidos voluntariamente aos demais sujeitos federados atraía, incontinentemente, a competência apuratória aos órgãos federais, mostrou-se, em várias oportunidades, obstáculo para um desempenho contemporâneo à realização das despesas públicas, com retrabalho nos Tribunais de Contas federal e locais. Tal fato acarreta como consequência o desperdício de dinheiro público e a insegurança jurídica em prejuízo da sociedade e dos jurisdicionados.

Este panorama incentivou a celebração de Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) no pertinente à repartição de competências para fiscalizar a alocação de recursos públicos nos casos de competência concorrente ou complementar, visando encontrar soluções mais eficazes, econômicas e razoáveis na inspeção das riquezas coletivas disseminadas pelo território brasileiro, de modo que atenda ao interesse público sem extrapolar os balizamentos institucionais.

Dito isso, e considerando que o acordo a ser estudado já possui a adesão de mais da metade dos Tribunais de Contas do país<sup>4</sup>, inclusive do Estado do Rio Grande de Norte<sup>5</sup>, imperioso se faz inclinar-se ao estudo de seus aspectos operacionais e o tratamento do novo mecanismo na governança interna para sua efetiva implementação. Isso com vistas à consolidação de uma *accountability* cada vez mais democrática e dialógica no campo de ação dos órgãos de controle e que melhor evidenciam a tutela de transparência do

4 BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas. Acordo de Cooperação Técnica entre TCU e ATRICON. ATRICON, Brasília, 16 fev. 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/acordo-de-cooperacao-tecnica-entre-tcu-e-atrimon/>. Acesso em: 04 set. 2024.

5 NATAL, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Extrato do Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica**, Natal, RN. Diário Eletrônico nº 3447. Publicação: 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 09 set. 2024.

gasto público com reflexos diretos na efetivação de direitos sociais fundamentais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

De início, verifica-se que o art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, abaixo transcrito, afiança que, diferentemente dos casos de transferências constitucionais que impliquem em repartição de receitas (ex.: Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM), em que tais verbas são incorporadas ao patrimônio estadual/distrital/municipal, passando à titularidade do Estado/Distrito Federal/Município, a titularidade dos recursos repassados pela União aos entes subnacionais por meio de transferência voluntária, para a realização de finalidade específica, permanece com a concedente:

CF/1988: Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; [...] (BRASIL, 2016).

A propósito, determina a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008<sup>6</sup>, que a prestação de contas dos recursos transferidos por órgãos federais deve ser realizada perante tais órgãos, devendo-se destacar o enunciado nº 208 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ), fixando que “compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal.”

Ainda quanto às verbas transferidas pela União por meio de convênios, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já teve oportunidade de assegurar a sua fiscalização pelos órgãos de controle federais:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS REPASSADOS AOS MUNICÍPIOS. FISCALIZAÇÃO PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU.

6 Impende destacar que, consoante afiança o Acórdão nº 7307/2013 da 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União “[...] os convênios celebrados até 14 de abril de 2008 sujeitam-se às disposições da Instrução Normativa STN nº 1, de 1997, e suas alterações. A partir dessa data, as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são as dispostas no Decreto nº 6.170/2007 (com dispositivos alterados pelos Decretos nºs 6.329/2007, 6.428/2008 e 6.619/2008, e acrescidos pelo Decreto nº 6.497/2008) e na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, e suas alterações, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência. A IN STN nº 1/1997 não mais se aplica aos instrumentos celebrados sob a vigência da nova Portaria, conforme expressamente dispôs a Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008.”

POSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO. I - A Controladoria-Geral da União pode fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas. II - A fiscalização exercida pela CGU é interna, pois feita exclusivamente sobre verbas provenientes do orçamento do Executivo. III - Recurso a que se nega provimento (BRASIL, 2010).

Do mesmo modo, o TCU há muito reafirma a sua competência quando a matéria trata da análise do emprego de verbas de natureza majoritariamente federal:

A origem dos recursos que estão sendo gastos, arrecadados ou guardados é que determinará competência do Tribunal de Contas responsável por apreciar a matéria, sendo que, quando da utilização de recursos federais, os órgãos municipais devem observar os entendimentos expendidos pelo TCU (BRASIL, 2013).

Sobre esse tema, no cenário em que a dotação orçamentária prevista para custear determinada contratação ostenta origem federal, a questão da definição dos órgãos competentes para atuar em uma determinada situação específica pode ser tormentosa, conforme leciona doutrina especializada (SANTOS, 2016, p. 182). Ao proceder um recorte material da temática, vê-se, no caso dos fundos municipais de saúde, por exemplo, que a questão torna-se ainda mais complexa diante da existência, a princípio, da reunião de recursos de três esferas federativas.

Objetivando assentar diretrizes mais seguras acerca da temática, distribuindo uniformemente as responsabilidades na fiscalização da aplicação de recursos públicos oriundos de fontes mistas de custeio, o TCU e a ATRICON celebraram Acordo de Cooperação Técnica para padronizar a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros nos casos de competência concorrente ou complementar para o efetivo controle das verbas públicas.

O referido Acordo de Cooperação Técnica prevê, nos itens I e III da Cláusula Terceira, que na hipótese de determinada contratação ser custeada por fontes mistas, sua fiscalização pode ficar a cargo do Tribunal de Contas estadual ou municipal, desde que tenha ele dado início primeiramente às apurações, devendo, por oportuno, comunicar a Corte de Contas federal, senão vejamos:

I - os processos de fiscalização de iniciativa dos Tribunais de Contas de qualquer das esferas de governo, uma vez verificada a competência concorrente ou complementar com outro Tribunal de Contas, permanecerão sob a responsabilidade daquele que deu início às apurações até a sua conclusão, sem prejuízo do estabelecimento de parcerias, acordadas pelas partes, para apuração conjunta; [...];

III - no caso de representações ou denúncias recebidas originariamente pelos demais TCs, envolvendo recursos de fontes mistas, a fiscalização será conduzida pelo Tribunal de Contas que recebeu a petição, o qual comunicará o TCU, a fim de evitar duplicidade de atuação;

Ainda sobre a distribuição da competência para atuação nos casos em que haja competência concorrente ou complementar, o Acordo de Cooperação Técnica em comento dispõe no Parágrafo Primeiro do seu Item I que os Tribunais de Contas atuarão, preferencialmente, no controle das ações a cargo da administração estadual e municipal como, por exemplo, a licitação e a execução de obras.

A autorização expressa, inclusive, é aplicável ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que aderiu ao Acordo firmado por meio da Decisão Administrativa nº 48/2023-TC, ratificada pelo Órgão Plenário na sessão de 19 de dezembro de 2023, no bojo do Processo nº 003397/2023-TC.

Depreende-se que, assim, nas hipóteses, por exemplo, em que eventual representação tenha sido recebida originariamente por essa Corte estadual e sendo observado que a contratação denunciada perante o órgão de controle externo local envolve recursos de fontes mistas, a competência para fiscalização deverá permanecer sob responsabilidade do mencionado Órgão de Contas, sendo imprescindível, para que se evite duplicidade de atuação, a comunicação ao TCU sobre tal fiscalização.

A propósito, essa Corte local possui demanda em trâmite com a incidência da temática aqui discorrida, estando registrada sob o nº 304899/2023-TC. O processo trata de representação formulada em face da Prefeitura Municipal de Natal/RN, acerca de supostas irregularidades cometidas no âmbito do Edital da Concorrência Pública nº 023/2023, conduzido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura de Natal - SEINFRA, tendo como objeto a contratação de empresa de engenharia/arquitetura para execução dos serviços de construção da segunda etapa do Hospital Municipal de Natal - HMN.

Em seu bojo, muito embora a decisão tenha sido tomada monocraticamente ad referendum do colegiado da 2ª Câmara de Contas, houve o reconhecimento, em sede preliminar, da competência do TCE/RN para apuração do caso, notadamente considerando que os recursos que serão empregados na contratação sob análise possuem fontes mistas de custeio, havendo, inclusive, a determinação de envio de ofício ao TCU comunicando os fatos. Da análise do caso concreto, verificou-se que uma parte é proveniente de operação de crédito realizada pela municipalidade jurisdicionada junto à Caixa Econômica Federal, cujo empréstimo será pago com recursos do tesouro municipal, possuindo

como garantia as cotas do FPM, e a outra parcela é advinda de recursos federais transferidos por meio de contrato de repasse, o que denota que o instrumento em estudo já possui efetiva aplicabilidade prática atualmente.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o arremate deste breve artigo se centra na ideia de que, diferentemente de tempos pretéritos, em que a concepção dualista de controle das finanças estatais era condicionada a natureza originária da verba, a partir do Acordo de Cooperação Técnica tratado, a fiscalização dos recursos públicos se aperfeiçoa à medida em que maximiza a vigilância institucional (dotada, inclusive, do poder geral de cautela, exaustivamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal) nos casos de competência concorrente ou complementar.

A evolução do pensamento dos órgãos de controle quanto ao exame fiscalizatório da aplicação de valores públicos decorrentes de fontes mistas de custeio, em especial do sistema nacional de controle externo realizado pelos Tribunais de Contas brasileiros, é paradigmático, modificando o organograma histórico de atuação das Cortes federal e estaduais/distrital/municipais. Aprimora-se, assim, o modelo de competência frente à realidade de fragmentação das verbas em estados e municípios ao mesmo tempo em que se vale da capilaridade desses órgãos locais, que devem ser aparelhados tecnicamente para a inspeção dos dispêndios públicos, tendo como mote os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

A Estruturação de rede de informações com canal direto de comunicação entre o TCU e os TCEs/TCMs, visando à prevenção de atuações em duplicidade ou conflitos negativos de competência, além de evitar o retrabalho com o consequente desperdício de recursos públicos, garante previsibilidade e segurança jurídica aos jurisdicionados e cidadãos que acionam os mecanismos de controle, criando as bases de uma nova cultura institucional mais adequada aos anseios sociais quanto à qualidade dos gastos e à efetividade das apurações.

Nesse prisma, entende-se que a adesão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte ao Acordo de Cooperação Técnica formalizado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Tribunal de Contas da União, além de legítima, reconhece a necessidade de otimizar a alocação das limitadas ferramentas fiscalizatórias, refinando dentro de casa a singular missão finalística constitucionalmente prevista de equilíbrio das despesas empregadas para o alcance dos propósitos institucionais, demonstrando exemplo à sociedade e,

em especial aos gestores públicos, no trato com responsabilidade da *res publica*.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas. Acordo de Cooperação Técnica entre TCU e ATRICON. ATRICON, Brasília, 16 fev. 2024. Não paginada. Disponível em: <https://atrimon.org.br/acordo-de-cooperacao-tecnica-entre-tcu-e-atrimon/>. Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas. **Acordo de Cooperação Técnica para fiscalização de recursos públicos**. 2023. 5 f., Brasília-DF, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-Fiscalizacao-de-Recursos-Publicos.pdf>. Acesso em: 06 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 208**. Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [1998]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/doc.jsp?livre=%22208%22.num.&b=SUMU&p=false&l=10&i=1&operador=E&ordenacao=@NUM>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso em Mandado de Segurança nº 25943**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 24 de novembro de 2010. DJe-041 DIVULG 01-03-2011 PUBLIC 02-03-2011 EMENT VOL-02474-01 PP-00033.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Tribunal Pleno). **Representação nº 035.358/2012-2**. Acórdão nº 2368/2013. Relator: Min. Benjamin Zymler, 04 de setembro de 2013. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2368%2520A-NOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2368%2520A-NOACORDAO%253A2013%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 02 set. 2024.

NATAL. **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](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: 27 ago. 2024.

NATAL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Extrato do Termo de Adesão ao Acordo de Cooperação Técnica**, Natal, RN. Diário Eletrônico nº 3447. Publicação: 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 09 set. 2024.

SANTOS, Ricart César Coelho dos. **Financiamento da saúde pública no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.



# Artigos **técnicos**

# OS DESAFIOS DA OFERTA DE VAGAS EM CRECHES NOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE

Aleson Amaral de Araújo Silva<sup>1</sup>

## RESUMO:

A tese de repercussão geral 548 do STF determinou que o Estado tem o dever constitucional de garantir o acesso de crianças até cinco anos de idade à creche e pré-escola. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, realizou um levantamento nos municípios do Rio Grande do Norte para avaliar a situação da oferta de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, baseando-se nas estratégias do Plano Nacional de Educação. Um questionário eletrônico foi aplicado aos gestores para avaliar o acesso à creche, expansão da rede municipal, corpo docente e orçamento. Os principais riscos identificados foram a existência de filas de espera, falta de oferta de Atendimento Educacional Especializado, negligência na busca ativa por vagas, oferta de vagas em tempo parcial e falta de plano de expansão. O estudo permitiu conhecer a situação atual dos municípios em relação à oferta de vagas em creches e identificar áreas para futuras ações de controle.

**Palavras-chave:** educação infantil; acesso à creche; avaliação municipal.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à educação infantil no artigo 208, IV, que estabelece a obrigatoriedade do Estado em proporcionar educação em creches e pré-escolas para crianças de até seis anos de idade. Com a Emenda 53 de 2006, essa idade foi reduzida para cinco anos. Este nível de ensino é fundamental para promover o desenvolvimento completo da criança, abrangendo aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais.

A Lei de Diretrizes e Base da Educação (Lei 9394/1996) não incluiu a educação infantil como uma etapa obrigatória de ensino, com isso alguns gestores públicos entendiam que não havia a obrigatoriedade de universalizar o acesso à vaga em creche. Por outro lado, é preciso destacar que o direito de opção dos responsáveis em matricular as crianças não devem impedir a atuação do Estado em buscar e oferecer oportunidades educacionais adequadas.

O Plano Nacional de Educação, na meta 01, tem a previsão de aumentar a quantidade de vagas em creches para atender, no mínimo, metade das crianças (50%) de até 3 anos até o término da sua vigência.

No entanto, em 22 de setembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o Estado deva assegurar vaga em creches e pré-escolas para crianças com até cinco anos de idade. A deliberação foi unânime, no Recurso Extraordinário 1008166, e reafirma o direito assegurado no artigo 208, parágrafo IV, da Constituição. A decisão também estipula que qualquer responsável tem o direito de acionar a justiça para garantir a vaga. A determinação do STF possui repercussão geral, implicando que os demais tribunais do país devem acatar o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Diante dessa situação, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte decidiu realizar uma fiscalização do tipo “levantamento”, para conhecer a situação da oferta de vaga em creche nos municípios da sua jurisdição.

## 2 ANÁLISE DOS DADOS

O levantamento buscou compreender a realidade nos municípios do Rio Grande do Norte em relação à disponibilidade de vagas em instituições de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, considerando a determinação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 548 de repercussão geral. Com isso, procurou-se obter dados desses entes em relação à garantia de vagas em creches, levando em consideração as estratégias

<sup>1</sup> Bacharel em Direito e Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, MBA em Gestão Pública Escola Nacional de Administração Pública, Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, diretor de Controle Externo, Natal, RN, Brasil, alesonamaral@gmail.com.

presentes na meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE). “O município garante a oferta de educação infantil em creches para a sua população de 0 a 3 anos e 11 meses” foi a questão central foco do trabalho, detalhada em diversas perguntas específicas organizadas em quatro eixos: acesso, expansão e melhoria da rede (recursos físicos), recursos humanos e planejamento.

Os dados foram coletados via questionário eletrônico disponibilizado aos gestores municipais por meio de um canal próprio no Portal do Tribunal de Contas. De um total de 167 municípios, 144 responderam ao questionário.

### 3 DOS PRINCIPAIS RISCOS IDENTIFICADOS

Conforme o levantamento dos 144 municípios que responderam ao questionário, 22 afirmaram possuir fila de espera por vagas em creche, o que corresponde a um total de 2.613 crianças. Entretanto, do total dos 22 municípios com fila de espera, 12 afirmaram possuir vagas disponíveis nas creches, indicando assim, uma possível falha na gestão.

Além disso, 06 municípios condicionam as matrículas em creches a idades mínimas, o que faz com que, mesmo sem filas de espera, exista uma demanda não atendida para crianças na faixa etária correspondente à creche. A falta de disponibilidade imediata de vagas compromete o cumprimento da obrigação estatal de garantir o acesso à educação infantil para todas as crianças até três anos de idade.

Destaca-se a situação dos municípios mais populosos, onde, ao somar o número de crianças na fila de espera em Natal, Mossoró e Parnamirim, o total chega a 1.915, representando 56% de toda a demanda por vagas em creches, conforme o levantamento. Isso evidencia que o crescimento urbano nesses locais não foi acompanhado por um planejamento adequado para assegurar o direito fundamental à educação na primeira infância.

Destaca-se a situação dos municípios mais populosos, onde, ao somar o número de crianças na fila de espera em Natal, Mossoró e Parnamirim, o total chega a 1.915, representando 56% de toda a demanda por vagas em creches, conforme o levantamento. Isso evidencia que o crescimento urbano nesses locais não foi acompanhado de um planejamento para garantir à criança o acesso ao direito fundamental a educação na primeira infância.

O relatório de fiscalização também aborda a existência de critérios de priorização para o acesso às vagas, principalmente, em municípios com oferta insuficiente frente à demanda. A maioria dos municípios (91%) questionados, informou não considerar esses critérios. Mesmo aqueles com fila de espera não têm uma política clara de priorização, o que indica deficiências na gestão da demanda por vagas.

Além disso, a garantia do acesso à creche para crianças que residem no campo, em comunidades indígenas e quilombolas também é fundamental, constatou-se que os municípios de Ceará-Mirim, Encanto, Macaíba, Mossoró, Parazinho, Serra Caiada, Touros e Vera Cruz afirmaram ter crianças de até 3 anos e 11 meses vivendo em áreas rurais, em comunidades indígenas e/ou quilombolas, que aguardam por uma vaga em creche.

A necessidade de oferecer atendimento educacional especializado para crianças com necessidades específicas em creches, conforme determinado pela legislação vigente, também é abordada no relatório. Dentre os municípios que afirmaram ter crianças com necessidades especiais inscritas nas creches municipais (131), 43 não disponibilizam desse tipo de serviço.

O levantamento aborda ainda a importância da busca ativa de crianças até 3 anos e 11 meses, como estratégia fundamental para o alcance da meta 1 do PNE. Dos 144 municípios participantes, 35 informaram que não realizam busca ativa, o que corresponde a 24% do total. Estes municípios, que incluem cidades como Natal e Parnamirim, também possuem fila de espera para creches. Dessa forma, a ausência da busca ativa pode levar a um dimensionamento incorreto da demanda de vagas nas creches, já que a identificação e acolhimento do público-alvo impactam no número de crianças interessadas em ingressar nessas instituições.

O relatório menciona o caso dos municípios de Almino Afonso, Carnaúba dos Dantas e Florânia, que possuem o risco de não identificar uma fila de espera devido à falta de busca ativa, já que 100% das vagas estão preenchidas.

Ao procurar pelo público-alvo, a gestão tem a chance de resolver problemas que impedem as crianças de frequentarem creches, além de informar sobre a disponibilidade do serviço para aqueles aptos a utilizá-lo, mas que não sabem o que potencialmente poderia aumentar a procura por vagas em creches.

Outro ponto abordado é sobre a oferta de educação infantil em tempo integral para crianças de 0 a 3 anos e 11 meses. Enquanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) permite atendimento em turno parcial ou integral, o Plano Nacional de Educação (PNE) incentiva a educação em tempo integral para essa faixa etária, ressaltando a importância do contato ampliado com a educação para o desenvolvimento das crianças. Na análise realizada, identificou-se que a maioria das creches dos municípios do Rio Grande do Norte ofertam apenas ensino em tempo parcial, não seguindo as orientações do PNE. Dos 144 municípios que participaram, 59% possuem apenas creches com jornada parcial, sem estabelecimentos de ensino que ofereçam a educação em tempo integral, indo de encontro com as diretrizes estabelecidas no PNE, que destacam a importância do desenvolvimento integral das crianças desde a pequena idade.

O levantamento também identificou que 130 municípios no Rio Grande do Norte não possuem planos de expansão da rede municipal de educação infantil para creches. Além disso, alguns desses municípios, que não possuem plano de expansão, declararam possuir fila de espera, o que pode agravar a situação. Dentre os municípios listados como tendo fila de espera e sem plano de expansão estão: Areia Branca, Assú, Ceará-Mirim, Macaíba, Parnamirim, São Miguel de Gostoso, entre outros.

Outro aspecto abordado foi à falta de acordo de cooperação entre os municípios e entidades beneficentes para ampliar a oferta de vagas em creches. Identificou-se que nenhum município no Rio Grande do Norte possui esse tipo de acordo estabelecido, revelando uma falha na articulação entre a gestão pública e as entidades beneficentes.

A situação das obras de unidades educacionais públicas para a educação infantil também foi analisada, destacando a importância da infraestrutura na oferta adequada de vagas em creches. Verificou-se 16 municípios possuem obras paralisadas, em atraso ou não iniciadas. Estas obras são essenciais para garantir o acesso das crianças à educação infantil nas devidas condições físicas e com os recursos necessários para seu pleno desenvolvimento. Destaca-se a situação do município do Natal que declarou possuir 10 obras de creches paralisadas e possui uma fila de 1.208 crianças a espera de vagas.

Outra questão do relatório perguntou se o município realizou algum levantamento da demanda por vagas em creches, foi observado que o mapeamento do público-alvo é essencial para identificar e estimar a demanda por serviços educacionais para crianças de até 3 anos. A meta 1 do PNE destaca a importância desse levantamento para o planejamento e oferta de vagas. O relatório apontou que 83 municípios não fazem o mapeamento, enquanto 61 realizam.

Além disso, é importante observar com que frequência os municípios realizam esse mapeamento. Dos 61 que o fazem, 47 realizam anualmente, 09 semestralmente e outros 05 em periodicidade alternativa. Esses dados são fundamentais para embasar o planejamento da oferta de vagas em creches, conforme preconizado pelas estratégias 1.3 e 1.16 do PNE.

No Brasil, a Constituição Federal e a Lei de Acesso à Informação garantem o direito de acesso do cidadão aos dados públicos. A transparência na divulgação dessas informações é crucial para a fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, a recente Lei 14.851/2024 torna obrigatória a criação de mecanismos de levantamento da demanda por vagas em creches, com ampla divulgação dos resultados. Dentro do grupo que realiza o mapeamento, apenas 26 municípios publicam esses dados, evidenciando a necessidade de mais transparência.

O texto também destaca a importância dos Planos Municipais de Educação e dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI) para o desenvolvimento da educação. A legislação brasileira determina que os municípios devem elaborar esses planos, alinhados com as diretrizes do plano nacional, visando atender às necessidades educacionais dos cidadãos. No entanto, o levantamento revelou que 8%, dos 144 municípios respondentes, não possuem PME, descumprindo a Lei 13.005/2014. Além disso, 65 municípios não possuem PMPI, conforme estabelecido pela Lei 13.257/2016. A ausência desses planos pode indicar falta de orientação e eficácia nas ações do poder público municipal em relação à educação infantil e promoção do direito à educação.

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) foi criado com base no Marco Legal da Primeira Infância, para garantir o atendimento aos direitos das crianças nos primeiros anos de vida. Esse plano deve ser intersetorial, envolvendo diversas secretarias e órgãos municipais, para avaliar políticas planejadas e em execução. A ausência do plano tem impacto no planejamento adequado em relação aos direitos e necessidades das crianças e pode resultar em problemas como o aumento da falta de vagas em creches, déficit de professores e estruturas inadequadas.

O levantamento também apontou que os municípios de Água Nova, Assú, Francisco Dantas, Jardim de Angicos, Jardim de Piranhas, João Dias, Ouro Branco, Pedro Velho, Rafael Fernandes, São Bento do Norte e São José do Seridó não possuem nem o PME nem o PMPI, o que demonstra uma falta de prioridade em relação à educação infantil e aos direitos das crianças nos primeiros anos de vida. A ausência desses planos resulta em uma falta de direcionamento das políticas públicas municipais, comprometendo a qualidade do ensino e o acesso das crianças a serviços essenciais. Portanto, é fundamental que os municípios priorizem a elaboração e implementação desses planos para garantir uma educação de qualidade e proteção às crianças na primeira infância.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 04 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 04 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.851**, de 11 de setembro de 2024. Altera dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.851-de-11-de-setembro-de-2024-472155396>. Acesso em: 27 set. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) 1.008.166**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 22 de setembro de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 de abril de 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548> . Acesso em: 22 set. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Auditoria do TCE constata falta de vagas em creches municipais do RN**. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4622#gsc.tab=0>. Acesso em: 22 set. 2024.



# POLÍTICAS PÚBLICAS, SUSTENTABILIDADE E MESAS TÉCNICAS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Daniel Freire Oliveira da Costa<sup>1</sup>

## RESUMO:

O artigo trata da possibilidade da utilização do mecanismo da mesa técnica como alternativa para que os Tribunais de Contas contribuam com a promoção da sustentabilidade no âmbito das políticas públicas. A partir de um estudo teórico-dedutivo, apresenta-se uma visão da sustentabilidade sob a ótica do *umbrella construct*, nos termos do estudo articulado por Hirsch e Levin (1999). O estudo cuida ainda da possibilidade de atuação das Cortes de Contas nas fases do ciclo dos programas estatais. Por último, relata a viabilidade de ver-se utilizada a mesa técnica, de forma dialógica, para a realização de ações entre os órgãos de controle e os atores governamentais em busca de promover a sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Tribunais de Contas; sustentabilidade; mesas técnicas.

## 1 INTRODUÇÃO

“O que virá depois do fogo?”. Foi com esse título que Conrado Hübner (2024), professor de direito constitucional da USP, deu início ao seu texto publicado na Folha de São Paulo sobre a crise ambiental, em que sustenta o imperativo da adoção de engenharias institucionais inovadoras capazes de contribuir para a prevenção e respostas das democracias à emergência do clima.

Hübner traz à tona a necessidade de que os órgãos estatais se debrucem sobre a sustentabilidade, por se tratar de assunto de capital importância para a própria sobrevivência da sociedade atual. Não por outra razão, estudos a respeito desse assunto têm-se espalhado pelas

mais variadas áreas do conhecimento. Além disso, ações concretas voltadas para a questão da sustentabilidade vêm sendo cada vez mais realizadas por entidades públicas e privadas.

À vista desse cenário, não há dúvida de que os Tribunais de Contas, dentro do seu plexo de competências, também devem enfrentar esse nó górdio, notadamente intervindo nas políticas públicas estatais para acompanhá-las a partir do prisma da sustentabilidade. Essa atuação dos órgãos de controle pode acontecer de diversas formas, mas é significativo dizer que mecanismos que contribuam para o diálogo institucional, em detrimento de práticas sancionatórias, podem ser bastante úteis como forma de ajudar no desenlace da questão, motivo pelo qual é cabível perguntar: as chamadas mesas técnicas são instrumentos adequados para que os Tribunais de Contas atuem junto às políticas estatais em busca da concretização da sustentabilidade?

Tendo em linha de consideração que as cortes de contas possuem competência para intervir nas políticas públicas nas diversas fases do seu ciclo, e que os entes governamentais devem operar em compasso com as balizas da sustentabilidade, é possível imaginar que as mesas técnicas, ao franquearem a busca do consenso entre atores estatais, se afiguram como mecanismos úteis do ponto de vista do controle da sustentabilidade. Daí porque, neste brevíssimo estudo, através de uma pesquisa teórico-dedutiva, procura-se verificar até que ponto os tribunais de contas podem utilizar o instrumento da mesa técnica para dialogar com os entes públicos a fim de verem-se implementados programas de acordo com o paradigma da sustentabilidade.

Para isso, se afigura necessário apresentar uma ideia geral de sustentabilidade a partir do conceito guarda-chuva (*umbrella construct*) de que falam Hirsch e Levin (1999). Também se deve tratar do ciclo das políticas públicas e da possibilidade de os órgãos de controle atuarem nas suas diversas fases. Por último, torna-se indispensável trazer à luz a concepção de mesas

<sup>1</sup> Coordenador de Gabinete do Conselheiro George Montenegro Soares. Doutor e mestre em ciências sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Especialista em direito processual civil pela Universidade Potiguar (UNP).

técnicas e a viabilidade da sua utilização para dar concretude à sustentabilidade no âmbito das políticas públicas governamentais. As linhas seguintes, portanto, tratarão desses assuntos.

## 2 O CONCEITO MULTIFORME DE SUSTENTABILIDADE

Não há um consenso quanto ao significado de sustentabilidade. A palavra é de difícil definição e existe uma diversidade amazônica de estudos que buscam apreendê-la. Essa constatação foi muito bem exposta por Letícia Fuertes Giné (2021) ao analisar a temática da sustentabilidade a partir do que Hirsch e Levin (1999) chamam de *umbrella construct*.

Em brevíssimo resumo, a ideia do conceito guarda-chuva foi cunhada pelos referidos autores no âmbito da teoria organizacional tendo como núcleo central a concepção de que existem conceitos amplos usados para abranger e explicar um conjunto diversificado de fenômenos. Esses conceitos, por sua vez, passam por uma espécie de ciclo de vida: 1 - o entusiasmo inicial, 2 - o desafio da validade, 3 - arrumações tipológicas e 4 - o colapso; existindo, entretanto, a possibilidade de que alguns conceitos guarda-chuva, em última análise, possam tornar-se coerentes ou permanecerem controversos, em vez de colapsarem (Hirsch; Levin, 1999).

Decerto, é possível afirmar que a ideia de sustentabilidade se enquadra nessa perspectiva, já que se trata de um conceito abrangente utilizado livremente em diversas áreas do conhecimento para abarcar uma série de fenômenos. Não por outra razão, a par da ausência de um acordo quanto à concepção de sustentabilidade, se tem reconhecido no âmbito das ciências, e particularmente da ciência jurídica, a compreensão da sustentabilidade a partir das suas dimensões econômica, social e ambiental (Giné, 2021).

Partindo desse fio de raciocínio, tendo em vista que a sustentabilidade envolve, grosso modo, a necessidade de se buscar um equilíbrio entre as necessidades dos seres humanos e a preservação do meio ambiente, entende-se ser cabível pensar a sustentabilidade por meio das suas conexões com as políticas públicas, com os atores governamentais e com os tribunais de contas.

## 3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E TRIBUNAIS DE CONTAS

As políticas públicas podem ser entendidas como uma ação organizada pelo Estado, ou por entes particulares, com o objetivo de resolver um problema público. Elas envolvem um atuar estatal abrangente, que não se limita ao estabelecimento de diretrizes normativas e decisões, sendo executadas por atores diversos e compostas por várias fases, como as da implementação e da avaliação.

Nesse sentido, para se falar em política pública é imperativa a existência de uma ação estatal organizada, em que atores interessados discutam o caminho que se pretende seguir para combater determinado problema social.

Quando se pensa em atores de uma política pública, por sua vez, deve-se ter em mente que eles podem ser instituições governamentais, pessoas físicas, pessoa jurídica de direito público e privado, e até mesmo grupos determinados (Knoepfel et al., 2011). De maneira geral, uma política pública é articulada por diversos atores. Quanto mais abrangente e mais complexa, maior a quantidade de sujeitos envolvidos. A atuação dos atores, ademais, pode ocorrer em intensidade variável, a depender da fase da política pública, existindo casos, por exemplo, em que o ator não participa da formulação da agenda, mas participa intensamente da fase de avaliação.

O principal ator de uma ação estatal, via de regra, é o Executivo. Isso acontece por razões até mesmo óbvias, já que a capacidade financeira desse órgão em conjunto com o seu grande poder de articulação confere-lhe ampla capacidade para implementar as políticas públicas do seu interesse (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Também o Legislativo é um ator importante na implementação de ações estatais, já que é nele que são estabelecidas as regras que formatam as políticas públicas. O Poder Judiciário, igualmente, pode ser ator de políticas públicas, o mesmo acontecendo com os Tribunais de Contas, ainda que nesse particular não seja comum que eles atuem como atores principais das ações estatais, já que o agir desses órgãos ocorre ordinariamente de maneira secundária, por meio da intervenção em determinada etapa dos programas governamentais.

Especificamente quanto às Cortes de Contas, esse seu operar se articula a partir do estabelecimento da sua competência no texto constitucional, nos termos do artigo 70 da Carta Maior, devendo-se ressaltar que a circunscrição de atuação das Cortes de Contas não se restringe a aspectos legais e financeiros, abrangendo também as atividades dos órgãos públicos no exercício de suas práticas finalísticas (Lima; Diniz, 2018).

À vista dessa constatação, pensando no atual panorama em que há uma inegável necessidade de intervenção dos Tribunais de Contas quanto à eficiência das políticas públicas, tem-se que a sua conduta não deve ficar restrita ao simples exame das dotações orçamentárias ou à aplicação de penalidades em virtude do descumprimento de preceitos legais, devendo se alargar a ponto de contribuir, de forma concreta, para o planejamento e a execução de programas e de projetos. Afinal, como afirmam Machado e Iocken (2021), os Tribunais de Contas devem ser “um instrumento não apenas de controle, mas de planejamento e de auxílio para a tomada de decisão governamental”.

Abordando o assunto sob o viés do chamado ciclo das políticas públicas, que nada mais

é do que um modelo analítico criado para fins de melhor compreensão das ações estatais, deve-se ponderar que o agir dos Tribunais de Contas pode ocorrer em quaisquer de suas fases (construção da agenda, tomada de decisão, implementação e avaliação), ainda que o seu operar, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de determinações de caráter obrigatório, aconteça de forma corriqueira e isenta de questionamentos nas etapas de implementação e de avaliação das políticas.

Dito de outro modo, é possível que os órgãos de controle – respeitado o espaço de discricionariedade do gestor público – também atuem na fase da tomada de decisão, especialmente quando se pensa em um agir por meio de diálogo, de acompanhamento e de colaboração (sem a imposição de determinações de natureza vinculatória), visando, por exemplo, a implementação de políticas públicas enquadradas nos preceitos da sustentabilidade.

Nesse sentido, a partir de uma leitura conjunta dos artigos 170, VI, e 225, §3º, ambos da Constituição Federal, é viável que os Tribunais de Contas operem não apenas avaliando se determinado gasto público está se realizando de acordo com a legislação, mas também se a ação dos administradores acontece em sintonia com os ditames da sustentabilidade nas suas dimensões econômica, social e ambiental, o que, inclusive, parece poder se concretizar por meio das chamadas mesas técnicas.

## 4 MESAS TÉCNICAS E CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

Apesar de se ter ciência de que os estudos a respeito do diálogo institucional são realizados dentro de uma perspectiva específica, que envolve a moderna interpretação da teoria da separação dos poderes e a ideia de uma atuação conjunta dos órgãos de poder na interpretação do texto constitucional, nada impede que a compreensão do diálogo institucional seja ampliada (a partir do contexto da teoria política da democracia deliberativa) para abarcar a ideia de cooperação entre órgãos públicos com o objetivo de encontrar soluções para determinados problemas de interesse social.

Dentro desse cenário, pode-se dizer que inovações legais têm sido estabelecidas buscando enfatizar a necessidade do diálogo no âmbito da administração pública, como é o caso da criação de mecanismos pelos Tribunais de Contas voltados para privilegiar um atuar preventivo através de recomendações e de monitoramentos, em detrimento da atuação tradicional de controle posterior das contas públicas, com a aplicação de penalidades.

Tendo em linha de conta tal conjuntura, é possível também destacar as chamadas mesas técnicas, que podem ser consideradas importantes instrumentos de diálogo, notadamente quando

pensadas a partir da implementação de políticas públicas e da necessidade de que essa implementação aconteça em conformidade com a perspectiva da sustentabilidade.

De antemão, deve-se ressaltar que ainda não existe um conceito uníssono de mesa técnica. Em sede doutrinária, Monteiro e Bordin, citando Shiefler (2021), afirmam que “as mesas técnicas são espécies de ‘diálogos público-públicos’, voltadas que estão a esclarecimentos recíprocos entre distintos órgãos e entes estatais a respeito de matérias constantes do processo de fiscalização [...]”.

Já nos termos da Resolução nº 02/2020 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), a mesa técnica “consiste em reunião de trabalho com agentes e servidores de órgãos e entidades jurisdicionadas, em matérias de destacada relevância ou de alto grau de complexidade (...)” tendo por objetivo “buscar informações técnicas e demais elementos necessários ao esclarecimento e eventual superação de matérias controvertidas” (artigo. 1º, § único).

Segundo o Conselheiro Valter Albano do Tribunal de Contas do Mato Grosso (TCE-MT), as mesas técnicas “consistem em um grupo multidisciplinar de técnicos e especialistas que estudam e examinam o tema em debate, adentrando-o técnica e juridicamente para analisar qual a melhor solução para a sociedade, sempre de acordo com as normas, os princípios técnicos e a legislação” (ALBANO, 2023).

Nesse contexto, tem-se por perfeitamente admissível a utilização de mesa técnica previamente à instauração de processo de fiscalização, ocasião em que há valorização tanto da transparência a respeito de projetos em desenvolvimento pelos órgãos jurisdicionais, quanto do trato conjunto da coisa pública, reforçando-se o viés colaborativo dessas reuniões (Monteiro; Bordin, 2021).

No final das contas, o que se tem de palpável é que as mesas técnicas são mecanismos que promovem o diálogo entre os Tribunais de Contas e os atores governamentais, buscando, de forma colaborativa, apontar caminhos para o melhor trato da coisa pública.

Em termos pragmáticos, então, afigura-se viável o uso das mesas técnicas pelos Tribunais de Contas para dialogar com os jurisdicionados a respeito da implementação de determinada política pública sob a perspectiva da sustentabilidade (econômica, social ou ambiental). O que, inclusive, pode-se dar nas fases iniciais das ações estatais, durante, por exemplo, a tomada de decisão, quando os atores governamentais ainda estão a definir o modelo de existência e de funcionamento de determinado programa.

Nesse diapasão, formulando um caminho inicial para a discussão consensual sobre a sustentabilidade no âmbito das Cortes de Contas – tomando como referência a sobredita Resolução nº 02/2020/TCM-SP – tem-se que a mesa técnica pode

ser concretizada tanto por convocação de conselheiro relator, quanto por solicitação do próprio representante do órgão jurisdicionado, com o objetivo de apresentar programas e projetos que possam atrair a atuação do Tribunal de Contas e que envolva a questão da sustentabilidade.

Nesse caso, o responsável pelo órgão jurisdicionado e os servidores públicos devem apresentar o programa de maneira detalhada, contemplando os elementos técnicos substantivos pertinentes à questão da sustentabilidade, conforme o caso, para discussão no âmbito da Corte de Contas.

A mesa técnica, então, buscaria promover a troca de informações visando discutir os apontamentos registrados pelos órgãos técnicos do Tribunal de Contas, cabendo ao órgão jurisdicionado apresentar justificativas ou propostas, que seriam posteriormente debatidas, em conjunto, em busca de uma conclusão comum. Essas justificativas, esclarecimentos ou providências a que a Administração Pública se comprometesse a adotar seriam registradas em ata, inicialmente sem vincular os participantes.

Inclusive, a partir da realização de mesas técnicas e do acompanhamento de uma determinada política pública pelo Tribunal de Contas, uma situação paradigma poderá servir de norte para que orientações sejam encaminhadas para outros jurisdicionados, contribuindo para soluções consensuais, evitando a instauração de processos e melhor realizando o interesse público.

A iniciativa das mesas técnicas voltadas para a observância da questão da sustentabilidade nas políticas públicas, assim, acaba por possibilitar que as Cortes de Contas cumpram um papel constitucional importante, trazendo inovadora contribuição para atacar o problema da crise ambiental que assola a sociedade nos dias de hoje.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista da necessidade de que os órgãos públicos atuem buscando o desenvolvimento de engenharias institucionais capazes de atacar o problema da crise ambiental, percebeu-se que os Tribunais de Contas, na condição de atores que têm competência para intervir na implementação de políticas públicas, podem contribuir, de maneira concreta, no sentido de que a sustentabilidade seja promovida pelos órgãos e entidades jurisdicionadas.

Como ficou demonstrado, essa performance dos órgãos de controle pode acontecer através das chamadas mesas técnicas, na medida em que, por meio delas, é possível a realização de ações de natureza consensual e preventiva, entre as Cortes de Contas e as instituições públicas envolvendo aspectos vinculados à sustentabilidade nas fases iniciais das políticas públicas.

Ao fim e ao cabo, constatou-se a oportunidade que têm as Casas de Contas de promoverem uma prática simples e efetiva, capaz de contribuir, no plano concreto, para uma importante mudança

de padrões de comportamento dos atores públicos no que diz respeito à observância da questão da sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALBANO, Valter. **Mesas técnicas do TCE-MT são referência na implantação do consensualismo no TCU**. Ministério Público de Contas do Mato Grosso. Secretaria de Comunicação/TCE-MT. Disponível em: <https://mpc.mt.gov.br/noticias/mesas-tecnicas-do-tce-mt-sao-referencia-na-implantacao-do-consensualismo-no-tcu/>. Acesso em: 18 set. 2024.

GINÉ, Leticia Fuertes. **Lá contratación pública sostenible bajo la lente del concepto paraguas**. La Administración al día, dez. 2021. p. 1-23. Disponível em: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512339>. Acesso em: 17 set. 2024.

HIRSCH, Paul M; LEVIN, Daniel Z. **Umbrella advocates versus validity police: a lifecycle model**. Organization Science, v. 10, n. 2, p. 199-212, mar./abr. 1999.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HÜBNER, Conrado. **O que virá depois do fogo?** Existe luz no fim da fumaça apesar de ambiguidades nos três poderes. Folha de São Paulo. São Paulo. 11 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2024/09/o-que-vem-depois-do-fogo.shtml>. Acesso em: 18 set. 2024.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; HILL, Michael; VARONE, Frédéric. **Public policy analysis**. Inglaterra: Universty of Bristol. 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. **Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional**. In: SACHSIDA, Adolfo (org.). Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018.

MACHADO, Luciane Beiro de Souza; IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas para a saúde e o bem-estar sustentáveis: diretrizes do ODS 3 na agenda do controle**. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloisa Helena Antonacio Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (co-ord.). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 81-98.

MONTEIRO, E. S.; BORDIN, N. A. P. **Mesas técnicas nos tribunais de contas no aprimoramento das contratações públicas**. Consultor Jurídico. 2 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-02/monteiro-bordin-mesas-tecnicas-tribunais-contas/>. Acesso: 17 set. 2024.

# COMUNICAÇÃO NO CONTROLE EXTERNO: da dualidade à alteridade

Gabriela Dias de Medeiros Dantas<sup>1</sup>  
Shárada Soares Jewur<sup>2</sup>

## RESUMO:

O presente artigo se propõe a oferecer uma síntese das dinâmicas de comunicação entre os Tribunais de Contas e os gestores públicos. Para tanto, relata a atuação do controle externo como requisitante de documentos, identificador de irregularidades e agente sancionador. Em contraponto, apresenta as potencialidades de uma comunicação eficaz e dialógica à luz das NBASP's 300, 3000 e 9020 e da pedagogia freiriana no aperfeiçoamento da gestão pública.

**Palavras-chave:** controle externo; relações dialógicas; gestão pública; pedagogia freiriana; NBASP's.

## 1 INTRODUÇÃO

A comunicação entre os Tribunais de Contas e gestores das unidades jurisdicionadas é historicamente marcada pela emissão de normas, requisição de documentos, apontamentos de irregularidades e aplicação de sanções. Esse proceder, embora amplamente amparado pelo arcabouço normativo vigente, tem pouco impacto na correção de desvios e implementação de melhorias no serviço público.

A relação dual entre órgãos de controle e entidades fiscalizadas propiciam um ambiente onde prevalece o antagonismo e por consequência fomenta o “apagão das canetas”, em que os ges-

tores públicos priorizam a execução de atividades rotineiras e formais em detrimento da implementação de inovações no serviço público, por receio de sofrerem reprimendas dos órgãos de controle.

Para mitigar esses efeitos nocivos, propõe-se que os órgãos de controle invistam em auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas. Essas atividades preservam a atuação fiscalizadora do controle externo, ao mesmo tempo em que priorizam a construção de um canal de comunicação eficaz com as unidades sob a jurisdição das Cortes de Contas.

A partir da análise das Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público e da pedagogia defendida por Paulo Freire, observa-se que as relações entre os Tribunais de Contas e gestores públicos fundamentadas em um processo dialógico tem o poder de alavancar o aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade.

## 2 ANTAGONISMO E BUROCRACIA - IMPASSES NA COMUNICAÇÃO ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E GESTORES

Tradicionalmente, a relação dos Tribunais de Contas com as autoridades sujeitas a sua jurisdição é instrumentalizada principalmente por meio das prestações de contas que ocorrem por meio da remessa sistemática e periódica de documentos e informações para apreciação pela Corte de Contas.

Isso significa que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), cada uma das 873<sup>3</sup> unidades jurisdicionadas têm a obrigação de efetuar a remessa de um grande volume de informações e documentos que inclui

<sup>1</sup> Bacharela em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte, Bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário Maurício de Nassau, Especialista em Contabilidade e Auditoria Governamental pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte, Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera, Especialista em Direito Constitucional e MBA Executivo em Gestão Pública pela Faculdade Única de Ipatinga, Auditora de Controle Externo, Natal, RN, Brasil, gabriela\_dantas@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Especialista em Direito Constitucional e Tributário pela Universidade Potiguar, Especialista em Auditoria e Controladoria Financeira pela Faculdade Única de Ipatinga, Auditora de Controle Externo, Natal, RN, Brasil, sharadasoares@hotmail.com.

<sup>3</sup> Informação obtida na Lista de Distribuição de Unidades Jurisdicionadas por Relatoria: Biênio 2023-2024. Disponível em <https://www.tce.rn.gov.br/Transparencia/UnidadeJurisdicionadasLista>. Acesso em: 24 set. 2024 às 13h51.

folhas de pagamento, contratos administrativos, demonstrações contábeis, dentre tantos outros<sup>4</sup>.

Para a concretização do envio e recepção de tantos documentos, tanto as unidades jurisdicionadas quanto o TCE/RN, devem mobilizar um significativo volume de recursos humanos, tecnológicos e financeiros para garantir a integridade, segurança e disponibilidade das informações.

De pronto, é perceptível que o Tribunal recebe um grande volume de documentos e para tanto, deve dispor de um completo aparato tecnológico que envolve sistemas e aplicações para a coleta e tratamento dos dados, de maneira a garantir a segurança, integridade e disponibilidade das informações.

A alocação de vultuosos recursos na recepção e apreciação dessa vasta gama documental tem sua razão de ser: a efetivação das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, em especial das previstas nos incisos I e II do artigo 71<sup>5</sup>. Esses dispositivos referem-se à emissão de parecer prévio das contas dos chefes do Poder Executivo, bem como ao julgamento das contas dos administradores públicos.

Do papel dos Tribunais de Contas como agente fiscalizador e protetor do erário, emerge também a competência inserta no art. 71, VIII da Constituição Federal, relativa à aplicação de sanções aos responsáveis diante de práticas consideradas irregulares. Nessa seara, destaca-se o papel incisivo do Tribunal de Contas Potiguar que, de acordo com o Relatório “TCE em Números 6” relativo ao segundo trimestre de 2024, lançou 107 multas em caráter definitivo no valor de R\$ 40.330.376,90 no período. Esse relatório apresenta também os quantitativos de irregularidades registradas nesse interstício.

Esses números revelam uma forte tendência na atuação voltada à responsabilização de autoridades públicas e imposição de penalidades pecuniárias. Nesse contexto, a relação entre as partes, assim como as comunicações efetuadas são claramente antagônicas: de um lado o tribunal

pleiteia o pagamento de multas e, do outro, a autoridade busca proteger-se da sanção imposta.

A ênfase na requisição de documentos, detecção de irregularidades e na aplicação de sanções cria um clima de confronto entre os órgãos de controle e os órgãos controlados. Esse antagonismo tem propiciado um fenômeno intitulado ‘apagão das canetas’, em que os gestores públicos, receosos em sofrer represálias dos órgãos de controle, restringem sua atuação à praxis administrativa e abstêm-se de se envolver em projetos de inovação e melhorias na gestão pública. A situação também se agrava diante da economia da atenção que permeia o cotidiano na atualidade.

Nesse cenário, a atenção se tornou um bem precioso e escasso face ao excesso de informações e estímulos que inundam o cotidiano dos indivíduos.<sup>7</sup> Dessa maneira, os procedimentos burocráticos e disputas processuais tendem a desviar o foco dos gestores públicos e Tribunais de Contas das ações de aperfeiçoamento da máquina pública, relegando a segundo plano, as atividades voltadas aprimoramento da gestão, como auditorias operacionais e avaliação de políticas públicas.

### 3 DA REPRESSÃO AO DIÁLOGO: TRANSFORMANDO O CONTROLE EXTERNO EM UM PROCESSO DE APRENDIZAGEM COLETIVA

As auditorias operacionais e a avaliação de políticas públicas são regidas pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP's), e a execução dessas atividades promove aproximação do tribunal com a entidade fiscalizada por meio de relações dialógicas marcadas pela colaboração mútua. O foco desses trabalhos não reside na aplicação de sanções, mas sim no aperfeiçoamento contínuo da administração pública.

A interação com as entidades auditadas, na condução das atividades de controle externo, deve proporcionar a aproximação com as entidades fiscalizadas por meio da comunicação assertiva e do exercício da escuta ativa. Essa premissa encontra respaldo na Norma Brasileira de Auditoria do Se-

4 A relação de documentos e informações a serem remetidos periodicamente ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte consta nas Resoluções 12/2016-TCE/RN, 17/2020, 23/2020-TCE/RN, 25/2020, 26/2020, 01/2021, 29/2022.

5 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

6 Disponível em: [https://www.tce.rn.gov.br/as/PlanejamentoEstrategico/TceemNumeros/tce\\_em\\_n%C3%BAmeros\\_2\\_trimestre2024\\_final.pdf](https://www.tce.rn.gov.br/as/PlanejamentoEstrategico/TceemNumeros/tce_em_n%C3%BAmeros_2_trimestre2024_final.pdf). Acesso em: 24 set. 2024.

7 A concepção de atenção como recurso limitado e escasso deriva do conceito de Economia da atenção. A partir da compreensão da atenção como recurso cognitivo, e diante da limitação cognitiva humana, conclui-se que à medida que os recursos cognitivos são usados em uma tarefa, menos recursos estarão disponíveis para outras atividades. Essa ideia é amplamente utilizada como premissa em diversas áreas, tais como, criação de sistemas computacionais, marketing, política, entre outros.

Enquanto na teoria da ação antidialógica a conquista, como sua primeira característica, implica num sujeito que, conquistando o outro, o transforma em quase “coisa”, na teoria dialógica da ação, os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em colaboração. (Freire, 1970)

tor Público (NBASP) 300 – Princípios de Auditoria Operacional, a qual destaca a importância da construção de um canal de comunicação eficaz.

A NBASP 300 ressalta que “a necessidade de relatórios equilibrados exige um esforço ativo para conhecer os pontos de vista das diversas partes interessadas.” (NBASP 300, 2017). A norma ainda salienta que:

Os auditores devem identificar os responsáveis e outras partes interessadas chave e tomar a iniciativa de estabelecer uma **comunicação recíproca eficaz**. Por meio de uma boa comunicação, os auditores podem melhorar o acesso a fontes de informação e a dados e opiniões provenientes da entidade auditada. (...)

Os auditores devem, portanto, procurar manter boas relações profissionais com todas as partes interessadas relevantes, promover um **fluxo de informações livre e franco**, na medida em que os requisitos de confidencialidade permitam, e conduzir discussões numa atmosfera de mútuo respeito e compreensão do papel e das responsabilidades de cada parte interessada (grifo nosso).

Em reforço a esse dispositivo, a NBASP 3000 – Norma para Auditoria Operacional aduz:

Um **diálogo eficaz**, com envolvimento da entidade auditada durante todo o processo de auditoria, é de importância fundamental para a obtenção de melhorias reais na governança e **pode aumentar o impacto da auditoria**. Nesse contexto, **o auditor pode manter interações construtivas com a entidade auditada** ao compartilhar achados, argumentos e perspectivas da auditoria, à medida que são desenvolvidos e avaliados durante a auditoria (grifos acrescidos).

No que tange à Avaliação de Políticas Públicas, a NBASP 9020 reforça a importância da cooperação e atuação conjunta da entidade fiscalizadora e dos atores da política:

As autoridades administrativas responsáveis pela política são sempre incluídas como partes interessadas, seja do nível local ou nacional. Essas autoridades geralmente se enquadram na competência de supervisão das EFS ou das agências de inspeção e de auditoria interna. É importante que a equipe de avaliação desenvolva um novo relacionamento com eles, um relacionamento que difere daquele existente no campo da auditoria: **o relacionamento deve ser baseado em confiança e cooperação recíprocas (ou seja, trabalhando em conjunto para alcançar um objetivo comum**: fornecer respostas a perguntas específicas da avaliação).

Do exposto, observa-se que comunicação, no âmbito do controle externo transcende a mera formalidade de remessas documentais, apontamento de irregularidades e aplicação de sanções. Ela se configura como um processo dialógico, ou seja, uma via de mão dupla, com o propósito claro e definido de

estabelecerem canal para trocas construtivas, impulsionando o aperfeiçoamento da gestão pública.

A construção de um canal de comunicação com as entidades jurisdicionadas que privilegie o exercício da alteridade em detrimento da polarização encontra respaldo na função pedagógica dos Tribunais de Contas. Essa função, embora não explicitamente prevista no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, tem ganhado relevância nos últimos anos.

A função pedagógica permite que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas transcenda o mero papel de fiscalizador/punidor e passe a ser um colaborador na aprendizagem e aprimoramento das práticas administrativas, de modo semelhante ao que defende Paulo Freire em sua obra “Pedagogia do Oprimido”:

A colaboração, como característica da ação dialógica, que não pode dar-se a não ser entre sujeitos, ainda que tenham níveis distintos de função, portanto, de responsabilidade, somente pode realizar-se na comunicação (Freire, 1970).

O controle externo, percebido a partir da ótica freireana, não se limita a impor regras e sanções, mas busca a construção de um processo dialógico com as entidades fiscalizadas. Esse diálogo se torna um processo de conscientização e permite que as entidades compreendam os erros, busquem soluções e se tornem agentes ativos na construção de uma gestão pública mais eficiente e transparente. Desse modo, os Tribunais de Contas podem melhor cumprir seu papel junto à sociedade, afinal “Ninguém educa ninguém, ninguém se educa sozinho: os homens se educam em comunhão meditados pelo mundo” (Freire, 1970).

## 4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a comunicação no controle externo não deve restringir-se à imposição de formalidades e aplicação de sanções. O papel da comunicação reside essencialmente na criação de um ambiente propício ao aprendizado e aperfeiçoamento contínuo da administração pública. Para tanto, faz-se necessário que as Cortes de Contas priorizem as auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas, as quais, de acordo com as NBASP’s, prezam por uma comunicação assertiva e eficaz, bem como pelo trabalho colaborativo para a construção de uma administração pública capaz de gerar melhores resultados para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de

1991; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 22 set. 2024.

CONGRESSO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. 7º Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, 2024, Goiânia – GO. Anais. Goiânia: [s.n.], 2024.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?**. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1969] 1992.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 19 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [1970] 1987.

ISSAI. **As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores**. INTOSAI. Disponível em: <https://www.issai.org>. Acesso em: 21 set. 2024.

Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de Oliveira. **A dialogicidade na educação de paulo freire e na prática do en-**

**sino de filosofia com crianças**. Movimento-Revista de Educação, Niterói, ano 4, n.7, p.228-253, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistamovimento/article/view/32633>. Acesso em: 22 set. 2024.

OLIVEIRA, Wilandia Mendes de. **Uma abordagem sobre o papel do professor no processo de ensino/aprendizagem**. Revista Eletrônica Faculdade Integrado INESUL. Londrina. Disponível em: [https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol\\_28\\_1391209402.pdf](https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_28_1391209402.pdf). Acesso em: 22 set. 2024.

OLIVEIRA, Jackson Francisco de. **O ajuste de conduta como realidade para os tribunais de contas**. Revista do TCE-PE. Recife. v.19. p. 10 a 27, dezembro, 2012.

SANTOS, Rodrigo Valgas do. **Direito Administrativo do Medo: Risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

SIMON, Herbert A. **Comportamento Administrativo**. FGV – Instituto de Documentação Editora da Fundação Getulio Vargas Rio de Janeiro, RJ – 1979 3ª edição Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Disponível em: [https://issuu.com/thaitroglo/docs/simon.\\_comportamento\\_administrativo](https://issuu.com/thaitroglo/docs/simon._comportamento_administrativo). Acesso em: 24 set. 2024.



# DIRETRIZES PARA AUDITORIAS DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:

## a importância da utilização de checklists e da Inteligência Artificial no controle externo

José Anderson Souza de Salles<sup>1</sup>

### RESUMO:

O artigo apresenta diretrizes para a condução de auditorias operacionais e de conformidade nas contratações públicas, destacando-se o papel dos Tribunais de Contas, especialmente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Adotando uma abordagem descritiva e exploratória, o estudo analisa as implicações práticas do controle exercido pelo TCE/RN, enfatizando a importância da aplicação de *checklists* e do uso de inteligência artificial. A pesquisa baseia-se nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) para orientar a fiscalização tanto na fase interna quanto na fase externa das licitações. O artigo destaca a atuação do Auditor de Controle Externo como elemento-chave para garantir a integridade e eficiência nas contratações públicas e a relevância dos *checklists* como ferramenta estruturada para verificar o cumprimento dos requisitos legais, bem como a aplicação da Inteligência Artificial (IA) no monitoramento de editais publicados, identificação de fraudes, avaliação de preços e a busca pelo melhor valor nas contratações públicas (*best value*). A conclusão ressalta que a combinação de métodos tradicionais com tecnologias inovadoras, como a IA, permite maior eficiência na fiscalização das contratações públicas. Recomenda-se a capacitação contínua dos Auditores e o investimento em ferramentas tecnológicas para aprimorar o controle externo, promovendo uma gestão pública mais eficiente e transparente.

**Palavras-chave:** Auditor de Controle Externo; Diretrizes para Fiscalizações; Busca do Melhor Valor; *Checklist* em Licitações e Contratos; Inteligência Artificial.

### 1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas são um instrumento essencial para a execução de políticas públicas, representando a forma pela qual o Estado adquire bens e serviços necessários ao cumprimento de suas atribuições. A correta fiscalização desses processos, realizada pelos Tribunais de Contas, e, em particular, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, é fundamental para assegurar a boa governança, a economicidade e a integridade na gestão dos recursos públicos, função esta que encontra no Auditor de Controle Externo um de seus pilares mais relevantes.

Neste cenário, a Lei nº 14.133/21, que estabelece o novo regime jurídico das licitações e contratações públicas, surge como um marco regulatório que visa modernizar os procedimentos licitatórios, trazendo maior transparência e eficiência às contratações. A aplicação dessa legislação nas auditorias de controle externo realizadas pelo TCE/RN exige uma abordagem metodológica precisa, destacando-se o uso de *checklists* e ferramentas de Inteligência Artificial (IA) como instrumentos facilitadores da fiscalização.

Este artigo tem por objetivo delinear diretrizes para auditorias operacionais e de conformidade em contratos públicos, tomando como base as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP de 2024, com foco nas implicações práticas no controle da administração pública exercido pelo TCE/RN, enfatizando os aspectos procedimentais das contratações e o papel central dos auditores de

<sup>1</sup> Auditor de Controle Externo e Advogado. Mestre em Direito Constitucional (UFRN), com MBA em Controladoria e Finanças (UFRN). Especializações em Direito Administrativo e Direito Processual Civil (UFRN). Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Atual Presidente da Associação dos Auditores de Controle Externo do TCE/RN (AUDTCERN). E-mail: anderson.ssalles@gmail.com

controle externo no uso de IA como ferramenta de identificação de fraudes e busca pelo melhor valor.

## 2 METODOLOGIAS E FERRAMENTAS DE AUDITORIAS EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O arcabouço normativo que rege a auditoria no setor público brasileiro é fundamentado nas NBASP, as quais seguem os princípios e diretrizes internacionais estabelecidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI. A NBASP de 2024 adapta essas normas ao contexto brasileiro, garantindo que as auditorias sejam conduzidas de maneira independente, transparente e eficaz.

No âmbito das contratações públicas, a NBASP estabelece que o auditor de controle externo deve atuar de maneira diligente e assegurar que os princípios da economicidade, eficiência e eficácia sejam observados. Além disso, a auditoria deve ser capaz de identificar e mitigar os riscos de fraude e corrupção, elementos que historicamente permeiam o processo de licitação pública. Para tanto, é imprescindível que o Auditor tenha profundo conhecimento das normas e dos procedimentos envolvidos, bem como das melhores práticas internacionais.

A atuação do auditor de controle externo, como delineado na NBASP, é orientada por princípios como independência, objetividade, transparência e *accountability*, cabendo-lhe planejar, coordenar e executar auditorias que avaliem tanto a conformidade com as normas quanto a eficiência dos processos de contratação. Nesse sentido, o Auditor não se limita a verificar a legalidade dos atos administrativos, mas também deve garantir que os objetivos de política pública sejam atingidos de maneira eficiente e com o menor custo possível.

No âmbito das auditorias de contratações públicas, as metodologias adotadas pelos Tribunais de Contas, em especial pelo TCE/RN, seguem padrões estritos que visam garantir a precisão, a abrangência e a efetividade da fiscalização. As auditorias de conformidade e operacionais, em particular, exigem uma abordagem detalhada e sistemática, conforme delineado nas NBASP de 2024.

A auditoria de conformidade concentra-se na verificação do cumprimento das disposições legais e regulamentares que regem as contratações públicas. Nesse sentido, o Auditor deve avaliar se todos os procedimentos previstos na Lei nº 14.133/2021 foram seguidos corretamente, desde a fase preparatória até a execução do contrato. Entre os pontos a serem auditados estão a regularidade do processo licitatório, a transparência no julgamento das propostas, a adequada celebração do contrato e o cumprimento dos termos contratuais.

A metodologia para condução de auditorias de conformidade, conforme as NBASP envolve a

análise documental detalhada, incluindo editais, contratos, atas de licitação, além de relatórios financeiros e demonstrativos contábeis. O Auditor deve, igualmente, realizar inspeções físicas, se necessário, para verificar a entrega dos bens ou serviços contratados. Além disso, é necessário avaliar a conformidade dos gastos com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, garantindo que os limites orçamentários sejam respeitados.

A auditoria operacional, por sua vez, foca na avaliação da eficiência, eficácia e economicidade dos processos de contratação. Esse tipo de auditoria tem por objetivo determinar se os recursos públicos foram utilizados da melhor maneira possível para atingir os fins pretendidos, ou seja, se os bens e serviços adquiridos através do processo de licitação atendem aos critérios de qualidade, custo e tempo.

A auditoria operacional exige uma abordagem analítica mais robusta, incorporando técnicas de *benchmarking*, análise de custo-benefício e avaliação de *performance*. O Auditor deve utilizar métricas objetivas para comparar o desempenho das contratações públicas em relação a outros contratos semelhantes, verificando se os prazos foram cumpridos, se os custos foram adequados e se a qualidade dos serviços ou produtos entregues atende ao previsto no contrato.

No caso específico das auditorias operacionais realizadas pelo TCE/RN, é essencial que o Auditor avalie não apenas o desempenho do contratado, mas também a eficácia dos controles internos do órgão público responsável pela licitação. A auditoria deve identificar gargalos no processo, falhas de planejamento e execução, e oferecer recomendações práticas para a melhoria do sistema de contratações.

Com efeito, as auditorias de conformidade são responsáveis por verificar se os atos praticados no processo licitatório estão de acordo com as normas legais, enquanto as auditorias operacionais se concentram na avaliação da eficiência e eficácia dos contratos públicos. A fiscalização abrange desde a fase interna, que envolve o planejamento da contratação, até a fase externa, que engloba a execução do contrato e o cumprimento de suas cláusulas.

### 2.1 Contratações pelo melhor valor (*best value*)

No contexto das licitações públicas, *Best Value* ou “Contratações pelo Melhor Valor”, é uma abordagem que busca garantir a contratação mais vantajosa para a administração pública, considerando não apenas o preço mais baixo, mas também a qualidade, eficiência, durabilidade e outros aspectos que maximizem o retorno sobre o investimento público.

A Lei nº 14.133/2021 introduziu a ideia de que a administração pública deve buscar o melhor valor, e não apenas o menor preço, especialmente em contratações mais complexas. O objetivo é ma-

ximizar a eficiência e garantir que o bem ou serviço contratado atenda de forma integral às necessidades da administração, promovendo melhores resultados para a sociedade.

Diferentemente da licitação baseada unicamente no menor preço, a contratação pelo melhor valor envolve uma avaliação mais ampla das propostas, levando em consideração uma série de fatores além do custo. Esses fatores podem incluir: (i) Qualidade técnica do serviço ou produto; (ii) Desempenho passado do fornecedor; (iii) Prazo de entrega; (iv) Eficiência no uso de recursos; (v) Sustentabilidade; e, (vi) Inovação.

Assim, a contratação pelo melhor valor busca uma decisão de compra mais estratégica, equilibrando custo e benefícios, de modo a garantir qualidade de gastos dos recursos públicos.

## 2.2 Checklists: ferramenta essencial para a fiscalização das contratações públicas

O uso de *checklists* é essencial na condução de auditorias, proporcionando um método estruturado para verificar o cumprimento de requisitos legais e procedimentais nas licitações. Elaborado com base na Lei nº 14.133/21, o *checklist* atua como um guia que permite ao Auditor avaliar, de forma objetiva, se as exigências legais foram observadas tanto na fase interna quanto na fase externa da licitação.

A fase interna da licitação abrange o planejamento da contratação, incluindo a elaboração do Termo de Referência – TR, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, a análise de viabilidade e a pesquisa de preços. Essa etapa é crucial para garantir que a licitação seja bem fundamentada, transparente e compatível com o interesse público.

Entre os principais pontos a serem verificados na fase interna, destacam-se: (i) a existência de um ETP que justifique a necessidade da contratação; (ii) a conformidade da pesquisa de preços com os valores praticados no mercado, considerando as peculiaridades locais e a natureza do objeto licitado; e, (iii) a definição clara dos critérios de habilitação técnica e econômica, observando os limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/21 para evitar a restrição indevida de competidores.

A aplicação de *checklists* nessa fase é especialmente útil para assegurar que todas as exigências documentais e técnicas sejam cumpridas antes da publicação do edital, evitando-se retrabalhos ou suspensões posteriores no processo licitatório.

Na fase externa, o processo licitatório já foi iniciado, e o foco da auditoria recai sobre a análise das propostas, a habilitação dos licitantes, a adjudicação e homologação do certame. Aqui, o *checklist* auxilia o Auditor a verificar, principalmente, se: (i) houve formalismo excessivo na análise das propostas, como a desclassificação indevida de licitantes por erros formais que poderiam ser sanados por diligência; (ii) a habilitação dos licitantes foi realizada de maneira criteriosa, incluindo

a verificação da regularidade fiscal, trabalhista e técnica; e, (iii) a homologação e adjudicação do contrato foram realizadas pela autoridade competente, conforme exigido pela lei.

O uso de *checklists* na fase externa permite que o Auditor controle minuciosamente todos os atos praticados, garantindo que o processo seja conduzido com total transparência e respeito às normas vigentes.

## 2.3 A aplicação da inteligência artificial (IA) no monitoramento das licitações

A modernização das auditorias de contratações públicas passa pela incorporação de tecnologias inovadoras, como a IA, que permite a automatização de tarefas e a análise de grandes volumes de dados em tempo real. A IA pode ser utilizada para realizar varreduras em editais publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, em diários oficiais e em outros meios de divulgação, visando identificar possíveis fraudes ou desvios e avaliar se as contratações estão sendo feitas de acordo com o princípio do melhor valor.

A utilização de ferramentas de IA no monitoramento contínuo dos processos licitatórios possibilita: (i) identificação de padrões irregulares nas propostas, como semelhanças excessivas entre documentos de empresas concorrentes, que podem indicar conluio ou fraude; (ii) análise preditiva para identificar riscos de sobrepreço ou superfaturamento com base em licitações anteriores e nas condições de mercado; e, (iii) o monitoramento de prazos e da execução dos contratos, garantindo que as obrigações contratuais estejam sendo cumpridas no tempo e forma previstos.

Além disso, a utilização de algoritmos avançados para análise de dados licitatórios permitirá identificar padrões irregulares, fraudes e práticas anticoncorrenciais de maneira mais célere e eficaz.

Ao automatizar tarefas como a verificação de certidões e a análise de padrões em propostas, por exemplo, a IA não só aumenta a eficiência das auditorias, mas também amplia a capacidade de detecção de fraudes em tempo real, permitindo que o TCE/RN atue de forma preventiva.

## 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao auditar as contratações públicas, o TCE/RN assegura que os contratos firmados por seus Jurisdicionados estejam em conformidade com a legislação, promovendo uma administração pública eficiente, justa e transparente. A correta aplicação das metodologias de auditoria, tanto de conformidade quanto operacionais, à luz das NBASP, assegura que os recursos públicos sejam aplicados de maneira responsável e que os princípios constitucionais sejam respeitados.

A aplicação de *checklists*, como metodologia de verificação estruturada, possibilita ao Auditor uma fiscalização detalhada das fases interna e externa do processo licitatório, conforme os ditames da Lei nº 14.133/21. A IA surge como uma ferramenta estratégica no monitoramento contínuo das licitações e contratos, reduzindo o tempo e os custos envolvidos nas auditorias, e proporcionando uma fiscalização mais rigorosa e em tempo real.

Assim, infere-se que a atuação preventiva dos auditores de controle externo, detectando e mitigando riscos em fases iniciais do processo licitatório, combinada com a utilização de ferramentas como *checklists* e IA, é essencial não apenas para detectar falhas e irregularidades, mas também para orientar a administração pública na adoção de boas práticas de contratação, contribuindo diretamente para o aprimoramento dos processos licitatórios, assegurando a entrega de serviços de qualidade à população.

Para o aprimoramento das auditorias em contratações públicas recomenda-se a expansão

do uso de tecnologias avançadas, como a IA, aliada à capacitação contínua dos Auditores, garantindo que estejam aptos a utilizar tais ferramentas. A combinação de métodos tradicionais, como o *checklist*, com inovações tecnológicas, permitirá que os Tribunais de Contas, em especial o TCE/RN, ampliem sua capacidade de controle, promovendo um controle externo cada vez mais eficaz na promoção do bem-estar social e econômico.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Dispõe sobre as normas de licitações e contratos administrativos**. Brasília: Senado, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2021/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2021/L14133.htm). Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público** – NBASP. 2024. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/>. Acesso em: 26 set. 2024.



# PLENÁRIO VIRTUAL:

## o avanço do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Luciana Coutinho de Andrade Oliveira<sup>1</sup>

### RESUMO:

Este artigo aborda o avanço com a implementação do Plenário Virtual no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, visando aprimorar a eficiência das sessões de julgamento, reduzir o estoque de processos e otimizar a função do Tribunal. Descreve-se a plataforma tecnológica que permite análise e votação remota de processos, abordando a motivação, aspectos técnicos, logísticos e mudanças na dinâmica de trabalho. Discutem-se os benefícios como agilidade, redução de custos e transparência, mas também preocupações com segurança de dados, participação pública e equidade de acesso. Baseado em revisão da literatura e estudos de caso, oferece análise dos prós e contras da iniciativa, contribuindo para compreensão do avanço tecnológico.

**Palavras-chave:** plenário virtual; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte; transparência de contas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o avanço tecnológico tem desempenhado um papel significativo na modernização e otimização das atividades no setor público. No contexto do sistema judiciário e administrativo, os tribunais de contas têm explorado diferentes abordagens tecnológicas para melhorar a eficiência e a transparência de suas atividades. Uma dessas inovações é a implantação do plenário virtual, uma plataforma que permite aos membros do tribunal analisar e votar de maneira remota em seus processos.

## 2 MOTIVAÇÕES PARA A IMPLANTAÇÃO DO PLENÁRIO VIRTUAL

A implementação do Plenário Virtual no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/

RN foi motivada por diversas razões. Entre elas, destacam-se a necessidade de agilizar o processo de deliberação e votação, especialmente em casos que não exigem discussões presenciais extensas, como também a redução do estoque de processos. Além disso, a adoção dessa plataforma pode contribuir para a redução de custos operacionais, como despesas com viagens (auditorias, visitas técnicas, deslocamento de jurisdicionados e etc.) e logística de reuniões físicas, sem esquecer a economicidade já gerada pelo processo eletrônico (que já atinge os 100% - Resolução Nº 24/2012-TCE).

### 2.1 Aspectos técnicos e logísticos

A eficácia do Plenário Virtual depende da infraestrutura tecnológica adequada. Isso inclui garantir a segurança das comunicações e dos dados, bem como fornecer treinamento adequado aos membros do tribunal para o uso da plataforma. A integração com sistemas de gestão de processos também é essencial para garantir a rastreabilidade e a transparência das decisões. Esse trabalho já vem sendo desempenhado pela Secretaria das Sessões (SECSS) em parceria com a Diretoria de Informática (DIN). Para que o Plenário Virtual pudesse vir a acontecer de forma eficiente, foi necessário permeanar pelas seguintes fases:

a) **Infraestrutura Tecnológica:** a Diretoria de Informática desenvolveu uma plataforma de software segura e eficiente para a implementação do Plenário Virtual, considerando a usabilidade pelos membros do tribunal, com recursos de acesso remoto e autenticação robusta;

b) **Treinamento e Capacitação:** foram oferecidos treinamentos intensivos para os membros do tribunal, incluindo Conselheiros, Conselheiros substitutos, Procuradores, Assessores e Servidores em geral, para garantir que todos estejam familiarizados com a nova plataforma e os procedimentos do Plenário Virtual;

c) **Definição de Regras e Normas:** Através da **Resolução Nº 005/2024-TCE** foram estabelecidas diretrizes claras para a utilização do Plenário Virtual, incluindo prazos, forma de apresentação de documentos e critérios para votação. Isso asse-

<sup>1</sup> Pós-graduada em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Potiguar, Analista de sistema pela Universidade Potiguar, Coordenadora da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil

gura a uniformidade e transparência nos processos de julgamento;

d) **Acompanhamento Técnico:** A equipe da Diretoria de Informática oferece suporte constante para garantir o bom funcionamento da plataforma, solução de problemas técnicos e auxílio aos membros do Tribunal sempre que necessário.

## 2.2 Impactos na dinâmica de trabalho e tomada de decisões e seus benefícios percebidos

A adoção do Plenário Virtual pode alterar significativamente a dinâmica de trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. As discussões presenciais podem ser substituídas por trocas de mensagens eletrônicas ou videoconferências, o que poderia afetar a qualidade das deliberações, entretanto essas ferramentas já vêm sendo utilizadas desde a implantação do tele trabalho e trouxeram inúmeros benefícios, principalmente na celeridade das informações. Além disso, a tomada de decisões remota pode exigir ajustes nos processos de votação e na forma como os pareceres são elaborados e apresentados.

Diante dos impactos na dinâmica de trabalho e tomada de decisões, foi possível perceber algumas benefícios, como a eficiência e celeridade, economia e recursos, transparência e acesso à justiça e a flexibilidade e conciliação de agenda, os quais serão explicados a seguir:

a) **Eficiência e Celeridade:** Uma das principais vantagens do Plenário Virtual é a melhoria na eficiência dos processos. Ao eliminar a necessidade de Sessões presenciais para deliberação de processos, os membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte podem revisar e julgar um maior número de processos em um curto espaço de tempo. Isso contribui para a celeridade na tramitação dos casos e reduz a acumulação de processos pendentes;

b) **Economia de Recursos:** O uso do Plenário Virtual também resulta em economia de recursos para o Tribunal e para os jurisdicionados. A redução da necessidade de reuniões presenciais implica em menos gastos com deslocamento e infraestrutura. Além disso, a eliminação do uso de papel e a adoção de processos eletrônicos já contribuem para a sustentabilidade ambiental;

c) **Transparência e Acesso à Justiça:** O Plenário Virtual pode aprimorar a transparência do sistema judiciário, uma vez que os julgamentos eletrônicos são registrados e disponibilizados online para consulta pública. Isso permite que os jurisdicionados e a sociedade em geral acompanhem de perto o andamento dos processos e entendam as decisões tomadas pelo Tribunal, promovendo um maior grau de confiança nas instituições;

d) **Flexibilidade e Conciliação de Agenda:** A plataforma do Plenário Virtual oferece aos membros do Tribunal a flexibilidade de revisar os processos de acordo com suas agendas indivi-

duais. Isso é especialmente benéfico em Tribunais de Contas que possuem membros com diferentes atribuições e responsabilidades. A conciliação de agendas facilita a participação ativa de todos os membros no processo decisório.

## 2.3 Preocupações e desafios

Apesar dos benefícios evidentes, a adoção do plenário virtual também enfrentou desafios que requereram uma atenção cuidadosa. Alguns desses desafios incluem:

a) **Adaptação dos Membros:** A transição para o ambiente virtual exigiu uma adaptação dos membros do Tribunal, especialmente aqueles menos familiarizados com tecnologias digitais.

b) **Transparência e Participação:** A decisão eletrônica pode levantar preocupações sobre a transparência do processo decisório, visto que as deliberações ocorrem de forma virtual, sem a exposição pública das discussões;

c) **Devido Processo Legal:** Garantir que todos os procedimentos e garantias do devido processo legal sejam mantidos é essencial, especialmente quando há ausência de Sessões presenciais;

d) **Segurança da Informação:** A garantia da segurança dos dados e a prevenção de violações cibernéticas devem ser preocupações importantes a serem abordadas por meio de medidas de segurança robustas.

## 3 ESTUDOS DE CASO

Para ilustrar os diferentes cenários de implantação do Plenário Virtual, este artigo traz um exame de estudos de caso de Tribunais de Contas que adotaram essa abordagem. São exploradas as experiências de diferentes estados, destacando os desafios específicos enfrentados em cada contexto e as soluções adotadas:

### • Tribunal de Contas da União

a) O TCU adotou o plenário virtual como parte de sua estratégia para aumentar a produtividade e reduzir o tempo de tramitação dos processos;

b) Resultados concretos incluem uma redução significativa no tempo médio de julgamento de processos, de meses para dias;

c) A implantação do plenário virtual também contribuiu para uma maior transparência, permitindo que o público acompanhe de forma mais direta as decisões tomadas.

### • Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

a) Implementou o plenário virtual como uma medida para lidar com o grande volume de processos;

b) Relatórios indicam que houve uma diminuição considerável no tempo de análise e julgamento dos processos, proporcionando uma resposta mais rápida aos gestores públicos e à sociedade;

c) Aumento na eficiência operacional foi outro resultado positivo observado, com menos recursos sendo dedicados à logística de reuniões presenciais.

• **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**

a) Adotou o plenário virtual como parte de uma modernização de seus processos internos;

b) Observou-se uma melhoria na eficiência operacional, com menos recursos sendo consumidos em reuniões presenciais;

c) O tempo médio de tramitação dos processos foi reduzido, resultando em decisões mais rápidas e eficazes.

• **Tribunal de Contas do Estado do Ceará**

a) O Tribunal de Contas do Estado do Ceará ultrapassou a marca de 30 mil processos julgados, exclusivamente, através da plataforma do Plenário Virtual.

b) O sistema foi lançado em 4 de novembro de 2019, e até novembro/2022, Conselheiros e Conselheiros substitutos julgaram 30.211 processos, nos três colegiados: Pleno (4.867), 1ª Câmara (13.799) e 2ª Câmara (11.545).

Observamos que os tribunais que já utilizam a ferramenta do Plenário Virtual, os prazos de julgamento foram reduzidos, em média, em 40%, permitindo que o Tribunal lide com um maior volume de processos. Além disso, a modernização contribui para a reputação dos tribunais como uma instituição ágil e adaptada às demandas tecnológicas da era contemporânea.

### 3.1 Funcionamento

As Sessões do Plenário Virtual tem pauta própria, coordenada pela Secretaria das Sessões (SECSS). Iniciadas às segundas feiras às 7h da manhã e encerradas às sextas feiras às 10h da manhã, prazo em que os Conselheiros e Procuradores de contas disponibilizam seus relatórios, pareceres, votos e julgam os autos. De uma forma genérica podemos destacar alguns passos do funcionamento do Plenário Virtual:

a) **Apresentação dos Processos:** Os processos que estão aptos a serem julgados em Plenário Virtual são selecionados. Isso geralmente inclui processos mais simples e que não demandam uma análise detalhada em uma sessão presencial;

b) **Disponibilização dos Autos:** Os autos (documentos, pareceres, análises, etc.) dos processos selecionados são disponibilizados eletronicamente aos membros do Tribunal que participarão do julgamento virtual;

c) **Prazo para Votação:** Os Conselheiros do Tribunal têm um prazo determinado para analisar os autos dos processos e proferir seus votos. Durante esse período, eles podem estudar as informações, fazer anotações e discutir entre si de forma virtual, se necessário;

d) **Votação Eletrônica:** Cada Conselheiro do Tribunal acessa uma plataforma online na qual registra seu voto. Dentre as opções como “Acompanhar o Voto do Relator”, “Voto Divergente”, “Solicitar Vista” (mais tempo para análise) ou pedir “Destaque” (levar o processo para a Sessão presencial);

e) **Divulgação do Resultado:** Ao término do prazo de votação, os votos são computados e o resultado é divulgado. Se a maioria dos membros votarem de forma favorável, o processo é considerado julgado. Em caso de empate ou de necessidade de discussão mais aprofundada, o processo pode ser retirado do plenário virtual e levado a uma sessão presencial;

f) **Publicação do Acórdão:** Um Acórdão é elaborado com base nos votos dos membros do Tribunal. Esse documento registra as decisões tomadas, fundamentos e eventuais ressalvas. O Acórdão é então publicado e torna-se parte do processo;

g) **Recursos e Revisões:** As partes envolvidas nos processos julgados em Plenário Virtual têm direito a recorrer ou solicitar revisões, seguindo os procedimentos estabelecidos pelas normas do Tribunal.

## 4 CONCLUSÃO E AGRADECIMENTOS

Neste estudo, foi examinada a recente implementação do Plenário Virtual no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, conforme estabelecido pela Resolução Nº 005/2024-TCE. Esta plataforma tecnológica possibilita aos membros do Tribunal analisar e votar processos de maneira remota e eletrônica, visando aprimorar a eficiência das sessões de julgamento, reduzir o acúmulo de processos e aperfeiçoar as operações. Discutimos detalhadamente os aspectos técnicos, logísticos e as mudanças na dinâmica de trabalho resultantes dessa adoção.

Além dos benefícios evidentes como a agilidade no processamento dos casos e o aumento da transparência nas decisões, também foram consideradas as preocupações pertinentes, como a segurança de dados e a garantia de equidade no acesso à plataforma. Este estudo proporciona uma análise abrangente dos impactos do Plenário Virtual no funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, destacando seu papel na modernização e eficiência do sistema judiciário e administrativo.

Gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Antonio Gilberto de Oliveira Jales, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, pela sua liderança e apoio inestimável durante a implementação do Plenário Virtual, conforme estabelecido pela Resolução Nº 005/2024-TCE. Seu compromisso com a modernização e eficiência do Tribunal foi fundamental para o sucesso deste projeto.

Manifesto também meu reconhecimento e agradecimento aos meus colaboradores da Secretaria das Sessões (SECSS), João Orlando de Moura Lima, Teresa Cristina Rocha do Nascimento e Hebe Navarro Mesquita da Rocha.

Além disso, agradeço calorosamente a todos os servidores da Diretoria de Informática (DIN) do TCE/RN, especialmente aos servidores Vinícius José Miranda Toscano de Brito Filho, Diretor de Tecnologia de Informação e Guilherme Lucena Maia, coordenador de Tecnologia de Informação, cujas contribuições técnicas e dedicadas foram essenciais para o desenvolvimento e implementação deste sistema. Sem o trabalho incansável e a expertise de cada membro da equipe, este avanço tecnológico não teria sido possível.

## REFERÊNCIAS

NATAL. **Resolução Nº 005/2024-TCE** que institui o Plenário Virtual: Tribunal de Contas do Estado do

Rio Grande do Norte, 2024. Disponível em: [www.tce.rn.gov.br](http://www.tce.rn.gov.br). Acesso em: 4 mar. 2024.

NATAL. **Resolução Nº 024/2012-TCE** que institui e regulamenta o processo eletrônico no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, 2024. Disponível em: [www.tce.rn.gov.br](http://www.tce.rn.gov.br). Acesso em: 4 mar. 2024.

**Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)**. Disponível em: [www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br). Acesso em: 04 set. 2023.

**Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT)** Disponível em: [www.tce.mt.gov.br](http://www.tce.mt.gov.br). Acesso em: 07 out. 2023.

**Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR)**. Disponível em: [www.tce.pa.gov.br](http://www.tce.pa.gov.br). Acesso em: 07 out. 2023.

**Tribunal de Contas da União (TCU)**. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 04 set. 2023.



# A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS NA ANÁLISE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL:

uma visão a partir do art. 11, da nova lei de licitações nº 14.133 de 2021

---

Eduardo Germano Lira<sup>1</sup>  
Mariana de Moura Porpino<sup>2</sup>

## RESUMO:

Este artigo tem como objetivo analisar a relevância da sustentabilidade nos procedimentos de licitações públicas, com vistas a promover uma gestão estatal mais consciente dos impactos ambientais e sociais. Dada a responsabilidade legal do Estado de assegurar um ambiente ecologicamente equilibrado para a sociedade, todas as etapas dos processos licitatórios devem ser cuidadosamente planejadas, garantindo o cumprimento dos preceitos constitucionais. Isso abrange desde a aquisição de bens de consumo até a execução de grandes obras de relevância socioeconômica. A pesquisa baseia-se em estudos científicos e princípios jurídicos, destacando a importância da incorporação da pauta ambiental na Administração Pública.

**Palavras-chave:** sustentabilidade; poder público; fiscalização.

## 1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas desempenha um papel fundamental na fiscalização das contratações públicas, garantindo a aplicação correta dos recursos e o cumprimento da legislação. Com a nova Lei de Li-

citações (Lei nº 14.133/2021), a análise das contratações passou a incorporar de forma mais robusta, o princípio da sustentabilidade socioambiental, previsto no art. 11.

Esse princípio estabelece diretrizes que visam equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e social, exigindo que as contratações públicas sejam planejadas e executadas com responsabilidade. Dessa forma, o Tribunal de Contas atua como um agente central, na promoção de práticas sustentáveis na gestão pública.

De início, é de suma importância apresentar as competências dos Tribunais de Contas, sejam elas uma função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de todas as entidades da administração direta e indireta, auxiliando a Assembleia Legislativa por determinação constitucional.

Por esta razão, quando a Administração Pública deseja realizar a contratação de serviços ou aquisição de produtos, os Tribunais de Contas exercem uma função importante de fiscalização dos atos da Administração Pública no que se refere ao cumprimento de todos os requisitos necessários nos processos licitatórios, e um deles é o desenvolvimento sustentável.

Logo, objetivando o cumprimento do direito de terceira geração, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte utiliza em suas atividades fiscalizadoras, o que é estabelecido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, o qual se trata de um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNA-

---

1 Residente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Pós-graduada em Direito Constitucional pelo Centro Educacional Renato Saraiva. Pós-graduada em Direito Civil pela Uniasselvi. Pós-graduada em Direito do Trabalho pela Uniasselvi.

2 Residente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Pós-graduado em Direito Constitucional pela Damásio. Pós-graduando em Direito Público pela Legale.

MA, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

## 2 O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE NA ESFERA JURÍDICA

O meio ambiente tem severa importância ao que se refere às decisões da Administração Pública, objetivando o cumprimento do que a Constituição Federal trata em seu texto, da mesma forma também tem importância na sociedade, como pode se ver nas palavras do José Afonso da Silva:

A consciência ambientalista propiciou o surgimento e o desenvolvimento de uma legislação ambiental em todos os países, “variada, dispersa e frequentemente confusa” – consoante observa Ramón Martín Mateo, que acrescenta: “Em realidade, podemos detectar três tipos de normas: umas que constituem simples prolongamento ou adaptação das circunstâncias atuais da legislação sanitária ou higienista do século passado e da que, também em épocas anteriores, protegia a paisagem, a fauna e a flora; outras de cunho moderno e de base ecológica, ainda que de dimensão setorial, para o ar, a água, o ruído etc; e outras, por fim mais ambiciosas e que intentam inter-relacionar os fatores em jogo, recolhendo numa normatividade única todas as regras relativas ao ambiente. A essa normatividade jurídica do meio ambiente, lembrada por Martín Mateo, já se pode acrescentar um novo passo importante, qual seja, o de que Constituições mais recentes já incluem em seus textos normas sobre o tema [...]. (SILVA, 2011, p. 36).

O tema sustentabilidade vem tomando grande proporção nas discussões jurídicas, estando inserido de forma clara na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) em seu art. 225.

Assim, evidencia-se que a temática da sustentabilidade tem assumido uma importância crescente ao longo das gerações, em razão dos impactos substanciais observados no ecossistema e na qualidade de vida da população. A inadequada utilização de produtos e práticas prejudiciais ao meio ambiente tem sublinhado a necessidade de uma abordagem mais consciente e responsável.

O reconhecimento dos danos ambientais e suas consequências para a saúde pública e o bem-estar social, reforça a urgência de estratégias e políticas voltadas para a sustentabilidade, promovendo a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida.

Nesse contexto, a nova Lei de Licitações atribui a devida importância ao desenvolvimento sustentável, alinhando-se aos princípios da economicidade e da eficiência. A lei exige que as propostas licitatórias resultem na solução mais vantajosa para a Administração Pública, garantindo a otimização de recursos e a promoção de práticas ambientalmente responsáveis.

O conceito de sustentabilidade na esfera jurídica, especialmente à luz do art. 11 da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), estabelece um marco normativo para a incorporação de práticas sustentáveis nas contratações públicas. Este artigo enfatiza que as licitações devem observar critérios que promovam o desenvolvimento econômico e social, sem comprometer a preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

A lei exige que os processos licitatórios integrem medidas que minimizem os impactos ambientais, promovam o uso eficiente de recursos e incentivem práticas de produção e consumo sustentáveis.

Dessa forma, o legislador busca harmonizar a eficiência administrativa com a responsabilidade socioambiental, assegurando que as ações do poder público contribuam para o equilíbrio ecológico e o bem-estar social.

### 2.1 A fiscalização dos Tribunais nas licitações públicas

A fiscalização dos tribunais em processos de licitação pública constitui um instrumento essencial para assegurar a legalidade, a moralidade e a transparência nas contratações realizadas pela Administração Pública. Os Tribunais de Contas, como órgãos competentes para o controle externo, exercem a função de fiscalizar a conformidade dos procedimentos licitatórios com as normas jurídicas vigentes, garantindo que sejam respeitados os princípios constitucionais, como a impessoalidade, a publicidade e a eficiência.

Além disso, a atuação desses tribunais visa prevenir irregularidades e desvios de recursos públicos, promovendo uma gestão pública mais eficiente e comprometida com o interesse coletivo.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas possuem a responsabilidade de analisar todas as etapas das licitações, desde a elaboração do edital até a execução do contrato. Essa fiscalização inclui a verificação da adequação dos projetos às exigências legais, o cumprimento de prazos, a observância das regras de sustentabilidade e a economicidade das contratações.

A intervenção dos tribunais, ao identificar falhas ou ilegalidades, pode resultar na aplicação de sanções, na anulação de procedimentos licitatórios ou na responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Assim, a fiscalização desempenhada pelas Cortes de Contas, fortalece o controle social e contribui para a correta aplicação dos recursos públicos, assegurando maior transparência e eficiência nas licitações.

No âmbito dos Tribunais de Contas, há previsão legal expressa acerca de sua competência para o exercício da função fiscalizatória, a qual se realiza por meio de um planejamento rigoroso das áreas sujeitas a monitoramento, com o uso dos Planos de Fiscalização Anual (PFA's). Esses órgãos operam de forma sistematizada e objetiva, voltando-se ao con-

trole de obras, licitações e contratos administrativos que estejam sob sua competência regimental.

O principal propósito dessa atuação é maximizar o alcance das ações de controle, garantindo o cumprimento das normas jurídicas e dos princípios da eficiência e legalidade, com o intuito de promover uma gestão pública mais responsável e transparente.

O Estado do Rio Grande do Norte, por meio do seu Tribunal de Contas, exerce suas funções de controle sobre os procedimentos licitatórios e contratos administrativos, conforme estabelecido em seu Regimento Interno, especificamente no artigo 2º inciso XVI.

Essa competência visa assegurar a observância da eficiência, efetividade e economicidade na aplicação dos recursos públicos, sempre em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis. Nessa toada, a Lei nº 14.133/2021 vem reforçar o papel das licitações públicas, ao prever como um de seus objetivos a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conferindo especial ênfase à proteção ambiental, reconhecendo a necessidade de que os processos licitatórios incorporem critérios que visem à preservação do meio ambiente.

A partir deste aspecto, pode-se observar o fortalecimento do instituto conhecido como licitação sustentável, no qual a definição a seguir foi extraída do Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ, vejamos:

A licitação pública sustentável é um mecanismo de gestão pública em que a sustentabilidade deve ser considerada desde a fase de planejamento orçamentário, passando pela revisão dos procedimentos, consumo consciente, execução contratual e destinação adequada dos resíduos decorrentes da contratação. Como definição, a licitação sustentável busca integrar critérios ambientais, sociais e econômicos em toda decisão no processo licitatório. (Brasil, [201-]).

É possível, inclusive, o uso dos critérios apontados pelo art. 4º do Decreto nº 7746/2012 como parâmetros a serem cumpridos pela Administração Pública para caracterização do instrumento sustentável ao meio ambiente, tornando referência para o gestor e o ente de responsável pela contratação para avaliar se a licitação está atendendo a este requisito legal.

Logo, é necessária a participação dos integrantes da Administração Pública numa atuação em conjunto visando tornar o Estado cada vez mais em prol do desenvolvimento sustentável, que foi reforçado pelo legislador, ao elevar para grau de princípio o incentivo ao desenvolvimento sustentável nacional com a nova Lei de Licitações.

Portanto, diante da posição do Brasil no ranking de Índice de Desempenho Ambiental, estando na 81ª colocação em atualização mais recente realizada no ano de 2022, o foco no contexto ambiental deve ser cada vez maior, pelos entes estatais, visando à promoção do desenvolvimento

sustentável e consolidação de direitos fundamentais, como ao meio ambiente equilibrado e à vida.

Assim, no uso de suas atribuições, o Tribunal de Contas ao fiscalizar as contas públicas, bem como as contratações e licitações realizadas pela Administração Pública, deve analisar conjuntamente os aspectos ambiental, legalidade e econômico sob o mesmo patamar, para que sejam respeitados e aplicados igualmente nos processos licitatórios e na realização de contratação pública, atuando como garantidor do seu cumprimento.

### 3 CONCLUSÃO

Em conclusão, a atuação dos Tribunais de Contas nas licitações públicas é essencial para garantir a transparência, a legalidade e a eficiência na administração dos recursos públicos. A fiscalização desses órgãos não apenas assegura o cumprimento das normas licitatórias, mas também promove a integridade dos processos, combatendo fraudes e desvios. A inclusão de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, fortalece ainda mais a necessidade de uma administração pública comprometida com a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

A nova Lei de Licitações, ao integrar o princípio da sustentabilidade, impõe que os contratos públicos observem critérios ambientais e sociais, além de econômicos. Essa abordagem inovadora alinha-se aos objetivos constitucionais de proteção ao meio ambiente, exigindo que as contratações públicas sejam pautadas pelo uso eficiente dos recursos e pela minimização dos impactos ambientais. A atuação do Tribunal de Contas, nesse cenário, assume um papel de destaque, garantindo que as práticas sustentáveis sejam de fato implementadas nas licitações.

Além disso, o controle exercido pelos Tribunais de Contas, ao monitorar todas as etapas dos processos licitatórios, desde o planejamento até a execução contratual, contribui para uma maior eficiência e economicidade nas contratações. Através de instrumentos como os Planos de Fiscalização Anual (PFA's), esses órgãos asseguram que as contratações estejam em conformidade com as exigências legais e que os objetivos de sustentabilidade sejam efetivamente atingidos.

Por fim, a fiscalização eficiente e a aplicação rigorosa das normas previstas na Lei nº 14.133/2021 são fundamentais para que a licitação pública se torne uma ferramenta de promoção do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, o papel dos Tribunais de Contas transcende o mero controle formal e passa a ser um agente de transformação da gestão pública, alinhando-a aos princípios de responsabilidade socioambiental, assegurando que as futuras gerações também se beneficiem de uma administração pública comprometida com a sustentabilidade.

De igual forma, constata-se a relevância da participação ativa da sociedade no auxílio às ações governamentais, seja por meio de denúncias de irregularidades em obras, uso indevido de recursos públicos ou má gestão de serviços. Todo cidadão tem o direito de acessar informações sobre a utilização dos recursos públicos, desde a fase inicial até a conclusão dos projetos, o que reforça a importância do controle social na promoção de uma gestão pública mais transparente e eficiente.

## REFERÊNCIAS

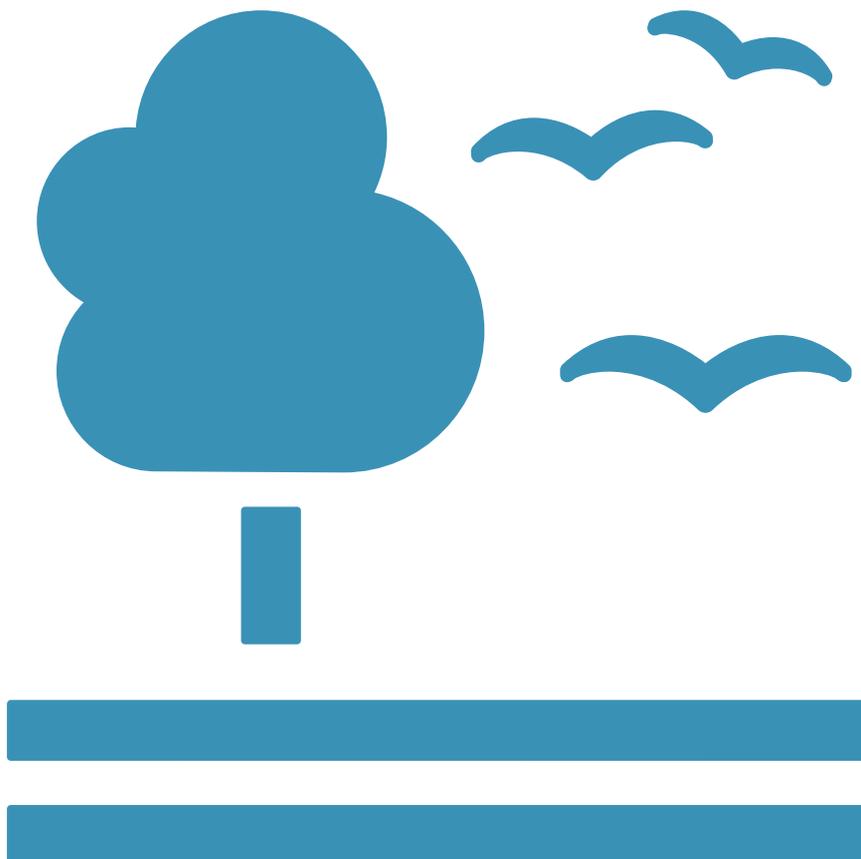
BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: ht-

[tps://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Guia Prático de Licitações Sustentáveis do STJ**. Brasília: STJ, [201-]. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/113660/Guia\\_pratico\\_lic\\_sust.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/113660/Guia_pratico_lic_sust.pdf). Acesso em: 16 set. 2024.

LIMA, Luiz Henrique. **A Nova Lei de Licitações e a Sustentabilidade**: Gestão de Políticas Públicas, Logística e Compras Públicas. Instituto Rui Barbosa. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigos/a-nova-lei-de-licitacoes-e-a-sustentabilidade/>. Acesso em: 9 set. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.



# IMPLANTAÇÃO DE REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL E SEUS EFEITOS NA COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA: relato de experiência no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Michele Rodrigues Dias<sup>1</sup>  
Malkene Wytiza Freire de Medeiros Noronha<sup>2</sup>  
Lucas Bezerra de Moura<sup>3</sup>

## RESUMO:

O presente trabalho busca destacar a importância dos repositórios digitais como ferramentas essenciais para a comunicação científica, com foco na implantação de um repositório institucional no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Os repositórios digitais (RDs) desempenham um papel crucial ao reunir, preservar e disseminar conteúdos científicos de forma acessível e sem custos financeiros, promovendo a visibilidade das produções locais e fortalecendo o movimento de acesso aberto. Na sociedade da informação, garantir o acesso a informações confiáveis e de qualidade é um diferencial estratégico para as instituições, ampliando sua relevância e impacto no cenário acadêmico. O estudo adotou uma abordagem exploratória e descritiva, de caráter qualitativo, com base em pesquisa bibliográfica, e visa demonstrar como os RDs podem contribuir significativamente para o desenvolvimento da ciência, oferecendo um espaço de armazenamento, compartilhamento e recuperação de informações relevantes para diversas áreas do conhecimento.

**Palavras-chave:** repositório institucional TECER; comunicação científica; acesso à informação; acesso aberto.

## 1 INTRODUÇÃO

O avanço da tecnologia da informação e comunicação gerou uma grande quantidade desordenada de dados no meio digital. Embora os usuários tenham mais autonomia para criar e modificar conteúdos, essa liberdade traz desafios, como a perda de controle sobre o que está acessível e a consequente dúvida sobre a confiabilidade das informações. Isso resulta em uma busca prolongada por dados, devido à vasta quantidade de opções disponíveis, exigindo análises detalhadas. Assim, a mera disponibilização de informações não garante acessibilidade; é crucial organizar e interconectar os dados de forma que o usuário possa compreendê-los adequadamente.

Conforme Ranganathan (2009, p. 15) descreve em suas cinco leis da biblioteconomia: “os livros são para usar; a cada leitor seu livro; a cada livro seu leitor; poupe o tempo do leitor; e a biblioteca é um organismo em crescimento”. Embora o tempo tenha passado e os avanços tecnológicos tenham surgido, a essência dessas leis permanece inalterada. O que se faz necessário é apenas adaptá-las ao contexto atual, marcado pela era digital.

Este estudo tem como objetivo destacar a importância dos repositórios digitais como ferramentas essenciais para a comunicação científica, com foco na implementação de um repositório institucional no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). Segundo o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), “os repositórios digitais (RDs) são bases de dados online que organizam a produção científica de uma instituição ou área temática, armazenando arquivos em diversos formatos” (IBICT, 2018).

A pesquisa científica se torna ainda mais relevante no contexto dos movimentos de acesso livre, que estimulam discussões sobre os RDs como parte da reestruturação do sistema de comunicação científica. Esses repositórios promovem o acesso aberto, o que amplia a visibilidade e a acessibilidade das produções acadêmicas, contribuindo

1 Mestre em Gestão da Informação e do conhecimento, Especialista em Gestão documental, Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Bibliotecária coordenadora da biblioteca do TCE/RN, Natal, RN, Brasil, michele-1011@hotmail.com

2 Mestre em Gestão da Informação e do conhecimento, Especialista em Gestão documental e Bacharel em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Bibliotecária na biblioteca do TCE/RN, Natal, RN, Brasil, malkenemedeiros@hotmail.com.

3 Graduando em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, estagiário na Biblioteca do TCE/RN, Natal, RN, Brasil, bzrraluks@gmail.com.

do para o avanço do conhecimento em diversas áreas. Na sequência, serão apresentadas as principais temáticas relacionadas ao objeto de estudo desta pesquisa.

## 2 COMUNICAÇÃO CIENTÍFICA, CIÊNCIA ABERTA E OS REPOSITÓRIOS DIGITAIS

O substantivo “pesquisa” vem do verbo “pesquisar”, que, por sua vez, origina-se do latim “perquiro”, cuja significação remete a “procurar; buscar com cuidado; procurar por toda parte; informar-se; inquirir; perguntar; indagar bem; aprofundar-se na busca” (Ayres; Larossa, 2005). Sem pesquisa, não há ciência, muito menos tecnologia.

A comunicação científica, impulsionada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, desempenha um papel essencial na divulgação das pesquisas. Ao tornar os resultados acessíveis, essa comunicação não apenas enriquece o conhecimento, mas também fomenta novas investigações, contribuindo para o avanço contínuo da ciência e aumentando seu impacto global.

Desse modo, infere-se que a comunicação científica é uma consequência da atividade de pesquisa e, simultaneamente, funciona como insumo para a geração de novos conhecimentos. Para que as pesquisas científicas sejam comunicadas e visíveis globalmente, é fundamental que estejam acessíveis, o que impulsiona o fortalecimento do movimento de “acesso aberto”. Esse movimento, em constante crescimento, promove a disseminação de informações de forma aberta, permitindo que todos possam acessá-las livremente, sem barreiras financeiras ou a necessidade de pertencer a uma rede acadêmica específica. O objetivo principal é proporcionar transformações que beneficiem a coletividade, garantindo que o conhecimento científico esteja ao alcance de todos.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), o acesso aberto aos resultados de pesquisas científicas tem o potencial de tornar o sistema de investigação mais eficiente, ao reduzir custos na coleta, transferência

e reutilização de dados. Além disso, promove maior transparência e qualidade no processo de pesquisa, acelera a difusão do conhecimento e fortalece a conexão entre ciência e sociedade (OECD, 2015).

Nesse contexto, os RDs emergem como ferramentas essenciais para a comunicação científica, proporcionando novas oportunidades para o compartilhamento de informações. Eles desempenham um papel crucial no desenvolvimento da ciência, ao garantir visibilidade, armazenamento adequado e a fácil recuperação de informações, contribuindo para o avanço e a democratização do conhecimento.

Segundo Leite (2009, p. 26), os repositórios oferecem recursos e mecanismos necessários para a adequada gestão da informação científica em universidades e institutos de pesquisa.

De acordo com o IBICT (2018), os repositórios digitais podem ser institucionais, que abrangem a produção científica de uma instituição, ou temáticos, que focam na produção de uma área específica, sem restrições institucionais.

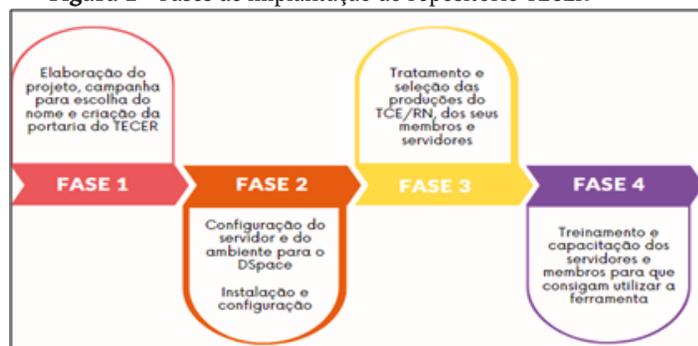
Conclui-se que, ao fomentar a criação de Repositórios Institucionais (RI) em todas as instituições de ensino e pesquisa, estabelece-se uma estratégia eficaz para a gestão e ampliação da visibilidade da produção científica brasileira. Essa iniciativa não apenas facilita o acesso ao conhecimento produzido, mas também fortalece o desenvolvimento científico em escala global, promovendo o intercâmbio de saberes e contribuindo para o avanço contínuo da ciência.

Assim, os RDs tornam-se peças-chave na reestruturação do sistema de comunicação científica, reforçando o movimento de acesso aberto e expandindo o impacto da pesquisa acadêmica.

## 3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO RI

A implantação do Repositório Institucional (RI) surgiu a partir de uma iniciativa da equipe da Biblioteca Ministro Tavares de Lyra, em colaboração com a Diretoria de Informática (DIN), que forneceu todo o suporte tecnológico e os recursos necessários para a customização da plataforma. O processo de implantação ocorreu da seguinte forma:

Figura 1 – Fases de implantação do repositório TECER



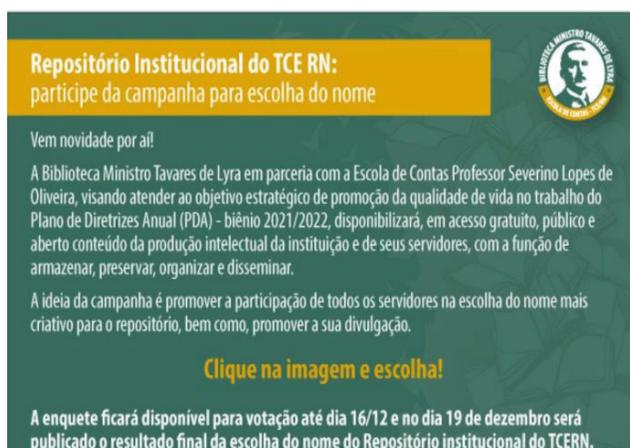
Fonte: dos autores, 2024.

Na fase 1, a equipe da Biblioteca do TCE/RN desenvolveu um projeto que foi apresentado à Diretoria da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira, recebendo aprovação do Conselho Diretor. O projeto foi incluído no Programa de Logística Sustentável (PLS), visando fortalecer os mecanismos de preservação da memória institucional e aumentar o acesso e impacto da produção intelectual. Assim, ele se torna um importante

instrumento para promover, de forma organizada, a disseminação, acessibilidade e visibilidade do conhecimento gerado pela instituição.

Além disso, foi realizada uma campanha interna entre os servidores do TCE/RN para a escolha do nome do repositório. O nome escolhido foi “TECER”, que, conforme explicou a servidora Tâmara Diniz, refere-se a “tecer redes, colaboração e cooperação”, fazendo um trocadilho com a sigla do TCE/RN.

**Figura 2** – Categoria e Subcategorias do RI



**Fonte:** dos autores, 2024.

Com isso, foi elaborada a minuta de portaria, tendo sido aprovada em sessão pelo Tribunal Pleno, por meio da Resolução 021/2023-TCE, de 26 de outubro de 2023, onde estabelece a equipe responsável por manutenção do RI e suas atribuições, bem como, a arquitetura de informação que está organizada hierarquicamente, composta por categorias, subcategorias e coleções de itens (documentos), conforme a figura 3.

**Figura 3** – Categoria e Subcategorias do RI



**Fonte:** dos autores, 2024.

O RI do TCE/RN é baseado no sistema internacional DSpace, software livre que, ao ser adotado pelas organizações, transfere a elas a responsabilidade e os custos com as atividades de arquivamento e publicação da sua produção institucional. Ademais, possui natureza operacional específica de preservar objetos digitais e foi desenvolvido para possibilitar a criação de repositórios. No Brasil, o DSpace é disponibilizado por meio de

servidores doados pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT).

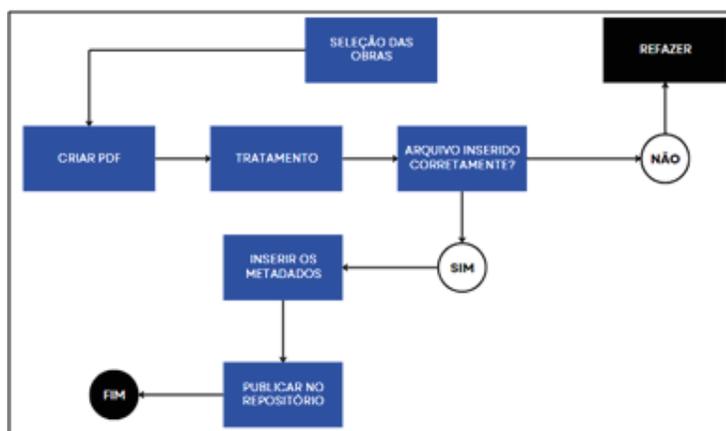
Na fase 2, foram selecionados servidores da DIN específicos para trabalhar juntamente com a equipe da biblioteca na customização do DSPACE, configurando-o conforme a plataforma do TCE. Concomitante, a equipe da biblioteca fez a inserção da organização prevista na portaria,

criando as comunidades e subcomunidades a serem inseridos os documentos.

Na fase 3, foi realizado alguns testes até se obter o fluxo de tratamento e seleção das produções do TCE/RN, juntamente, com a de seus membros e servidores, podendo ser visualizado na figura 4.

Os mesmos podem realizar auto-depósitos de suas produções acadêmicas, que serão revisadas e, caso exista algum erro, serão notificadas ao autor, após reenvio, serão inseridas e farão parte do acervo do RI. Alternativamente, podem também encaminhá-las para que seja inserida pela equipe da biblioteca.

Figura 4 – Categoria e Subcategorias do RI



Fonte: dos autores, 2024.

Para maior entendimento dos usuários, foi elaborado um Manual de uso do TECER, que está disponível em sua plataforma.

Na fase 4, os servidores e membros serão treinados pela equipe da biblioteca para o uso do RI e para a realização do autodepósito de seus itens informacionais.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a aplicação de repositórios digitais institucionais, como o descrito neste projeto, é uma solução estratégica e eficaz para a gestão documental e a ampliação da visibilidade da produção científica. A utilização de tecnologias baseadas em software livre e de código aberto, como o DSpace, oferece não apenas flexibilidade na preservação e disseminação de conteúdos em diversos formatos, mas também proporciona uma série de benefícios significativos para as instituições e pesquisadores.

Entre esses benefícios, destacam-se o acesso livre à informação científica, a preservação do capital intelectual, a autonomia na publicação e o autodepósito, além da redução de custos e da interoperabilidade com outras redes de repositórios.

O projeto também reforça a importância de uma equipe multidisciplinar para sua sustentabilidade e sucesso, unindo gestores, profissionais de TI, bibliotecários e autores. Além disso, a escolha do DSpace se mostrou estratégica não apenas pelas suas funcionalidades robustas, mas pela garantia de longevidade, dada a forte comunidade de usuários e desenvolvedores que a sustenta.

Por fim, é aconselhável que futuras iniciativas considerem a avaliação de outras ferramentas semelhantes, a fim de garantir que o sistema selecionado atenda às necessidades funcionais da instituição e seja compatível com a realidade da equipe responsável pela sua manutenção, assegurando assim, o sucesso a longo prazo da gestão e disseminação do conhecimento.

### REFERÊNCIAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

Repositórios digitais: uma facilidade a serviço dos pesquisadores. Brasília: IBICT, [2017] (folder). Disponível em: <http://www.ibict.br/informacao-para-ciencia- tecnologia-e-inovacao%20/repositorios-digitais>. Acesso em: 25 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Ciência, tecnologia e inovação: perspectivas da OCDE 2015. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org>. Acesso em: 26 set. 2024.

WILSON, T. D. Human Information Behavior. Informing Science, v. 3, n. 2, p. 49-55, 2000.

SUBER, P. Open access. Cambridge: MIT Press, 2012. Disponível em: <https://mitpress.mit.edu/books/open-access>. Acesso em: 07 jul. 2020.

RANGANATHAN, S. R. As cinco leis da Biblioteconomia. Brasília: Briquet de Lemos, 2009. 336 p.

# ATUAÇÃO DO TCE/RN COMO AUXÍLIO NA EXPLORAÇÃO SUSTENTÁVEL DA ENERGIA EÓLICA NO RN

Mírley de Almeida Cardoso Oliveira<sup>1</sup>

## RESUMO:

O crescimento acelerado da exploração de energia eólica no estado do Rio Grande do Norte e os seus impactos socioambientais impulsionaram o desenvolvimento desta pesquisa e, para esta, utilizou-se o método dedutivo, por meio de análise de referenciais teóricos variados. Por conseguinte, verificou-se que o Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social instituído pelo Tribunal de Contas do Estado é uma excelente ferramenta de auxílio na diminuição dos impactos socioambientais gerados pelo desenvolvimento acelerado da exploração de energia eólica no estado do RN, para que este desenvolvimento seja feito de forma equilibrada e obedecendo ao tripé da sustentabilidade.

**Palavras-chave:** energia eólica; impactos socioambientais; Tribunal de Contas do Estado do RN; tripé da sustentabilidade.

## 1 INTRODUÇÃO

Fonte de energias renováveis é um dos tópicos de maior importância na atualidade, em razão da qualidade de vida de uma sociedade está intimamente ligada ao seu consumo de energia. Diversos estudos realizados nos últimos anos têm apontado às implicações e impactos socioambientais do consumo de energia. Nesse sentido, as fontes renováveis de energia são apresentadas como a principal alternativa para atender as necessidades da sociedade, com eficiência energética, tecnologias limpas e ecologicamente sustentáveis<sup>2</sup>.

A energia dos ventos é uma abundante fonte de energia renovável, limpa e disponível em todos os lugares. Ela é obtida pela energia cinética contida nas massas de ar em movimento (vento).

A utilização desse tipo de energia tem aplicações milenares, e foi uma das primeiras formas energéticas de tração não animal, utilizada pelo homem para mover os barcos, impulsionados por velas, ou fazer funcionar a engrenagem de moinhos, ao mover as suas pás<sup>3</sup>.

O Brasil hoje possui 916 (novecentos e dezesseis) parques eólicos distribuídos em 12 (doze) estados, totalizando mais de 10.100 (dez mil e cem) aerogeradores em operação para a produção da eletricidade gerada pela força do vento. Os dados são da Associação Brasileira de Energia Eólica (ABEEólica), que aponta o Rio Grande do Norte - RN como o maior produtor de energia eólica do País. O estado tem cerca 248 (duzentos e quarenta e oito) parques instalados, com 2.991 (dois mil novecentos e noventa e um) aerogeradores<sup>4</sup>.

Em contrapartida, o desenvolvimento acelerado da exploração da energia eólica no estado do RN, vem causando dificuldade em atingir o equilíbrio no tripé da sustentabilidade. Nessa perspectiva, o Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte - TCE/RN surge como importante auxílio para amenizar os impactos gerados pelo desenvolvimento da energia eólica no estado do RN.

Assim, utilizou-se no presente estudo o método dedutivo, por meio da análise de referenciais teóricos variados, com foco na análise de doutrinas, tendo como objetivo principal apresentar os impactos socioambientais causados pelo desenvolvimento acelerados da exploração da energia eólica no estado do RN e como o Programa de Gestão Ambiental e

1 Coordenadora de Gabinete de Conselheiro Substituto no TCERN. Bacharel em Direito pela UNIRN. Especialista em Direito Administrativo pela UFRN. Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola da ALRN. -email: mirley\_mac@hotmail.com

2 ALNASIR & KAZERANI, 2013; AQUILA, 2015.

3 AMARANTE, Odilon A. C., *et al.* Atlas do Potencial Eólico Brasileiro. Brasília: MME, 2001.

4 ABEEólica, Associação Brasileira de Energia Eólica. Boletim de Energia Eólica, 2023.

de Responsabilidade Social apresentado pelo TCERN pode auxiliar na mitigação de tais impactos.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Em 1987, a Organização das Nações Unidas - ONU lançou o relatório “Nosso Futuro Comum” na Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável na sociedade, que se refere à capacidade de equilibrar o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, por meio de ações mais conscientes<sup>5</sup>.

Alguns anos depois (1994), John Elkington criou o *Triple Bottom Line* ou Tripé da Sustentabilidade. O método incorpora os três princípios do desenvolvimento sustentável: Ambiental, Econômico e Social. O pilar Ambiental está pautado no uso racional dos recursos naturais e nas ações voltadas à redução dos impactos gerados pela produção no meio ambiente; já no princípio Econômico, um dos principais objetivos do desenvolvimento sustentável é alinhar o progresso econômico à responsabilidade ambiental; por fim, o pilar Social tem como foco as ações e projetos destinados para o desenvolvimento da comunidade na qual a empresa ou instituição atua<sup>6</sup>.

Atualmente, o tema sustentabilidade e seus princípios são bastante discutidos quando o assunto é energias renováveis. A humanidade cada vez mais precisa de energia elétrica para a sua sobrevivência, seja para uso doméstico, para produção industrial ou para o desenvolvimento e crescimento tecnológico de sua cidade, estado e país.

Como uma das tecnologias de energias renováveis mais maduras, a energia eólica tem visto seu crescimento acelerado durante a última década. A região do Brasil que mais produz energia eólica na atualidade é a região Nordeste, com destaque no estado do Rio Grande do Norte - RN que abriga cerca de 90% dos parques eólicos brasileiros e apresenta grande potencial de geração de energia eólica<sup>7</sup>.

Apesar de ser considerada fonte de energia renovável, a produção de energia eólica traz também impactos socioambientais negativos. Segundo Pinto (2013)<sup>8</sup> os impactos negativos se referem a alteração da paisagem; poluição sonora, com a emissão de ruídos produzidos pelas turbinas, que por diversas vezes se torna incômodo para a população próxima dos parques eólicos; bem como impactos perante os animais, como as aves, causando acidentes em meio aos deslocamentos realizados; além de afetar o ecossistema marinho relacionado

a implantação de aerogeradores próximo as praias. Especificamente no estado do RN, em *inspeção in loco* realizada pelo TCE/RN<sup>9</sup>, também foi possível perceber que a implantação dos parques eólicos produz degradação da vegetação nativa com a supressão vegetal em face da necessidade da implantação de vias de acesso as várias torres construídas.

É nesse contexto, que as ações promovidas pelo TCE/RN, instituição de referência no controle externo, vem ganhando destaque nas práticas sustentáveis com a construção do Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social, instituído por meio da Resolução nº 014/2017-TCE/RN, que regulamenta o tema Responsabilidade Socioambiental. O objetivo da Corte de Contas é incorporar atividades sustentáveis em sua rotina administrativa, além de promover a conscientização e mudanças de comportamentos políticos e econômicos dos seus jurisdicionados vislumbrando um futuro economicamente viável e ambientalmente correto.

Por meio do Projeto supracitado, o TCE/RN promove Auditorias Ambientais junto aos jurisdicionados do estado do RN, a fim de verificar o adequado cumprimento da legislação ambiental e as políticas públicas aplicadas para impulsionar o desenvolvimento sustentável. Além disso, por meio da Escola de Contas Professor Severino Lopes de Oliveira, o TCE/RN promove eventos e palestras para o público em geral, incentivando as boas práticas ligadas à sustentabilidade.

Portanto, a atuação do TCE/RN é um importante auxílio para amenizar os impactos socioambientais gerados pelo desenvolvimento da energia eólica no estado do RN, podendo promover Auditorias de fiscalização exclusivamente voltadas à exploração de energia eólica no RN, sendo capaz também de produzir eventos relacionados ao tema, por meio de sua Escola de Contas. Assim, tais ferramentas podem ajudar para que o desenvolvimento da energia eólica no RN seja feito de forma harmônica, equilibrada e obedecendo ao tripé da sustentabilidade.

## 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da presente pesquisa mostram a importância dos estudos sobre energias renováveis, a fim de se promover o desenvolvimento sustentável, tendo em vista que a qualidade de vida de uma sociedade esta ligada ao consumo de energia.

Além disso, é possível perceber o grande potencial do estado do RN em gerar energia por meio dos ventos e o quanto o desenvolvimento da energia eólica no estado cresceu rapidamente, gerando impactos socioambientais.

Por fim, foi possível compreender a importância do Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social apresentado pelo TCE/

5 ENGIE, Empresa de Energia Renovável do Brasil. Rio+30 e a importância para o desenvolvimento sustentável, 2022.

6 Idem.

7 ABEEólica, Associação Brasileira de Energia Eólica. Boletim de Energia Eólica, 2023.

8 PINTO, M. Fundamentos de Energia Eólica. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

9 TCE/RN, Auditoria Operacional Regional Coordenada em políticas públicas de combate á desertificação do semiárido e de proteção ao bioma caatinga, 2023

RN, como uma excelente ferramenta de auxílio na amenização dos impactos socioambientais gerados pelo desenvolvimento acelerado da exploração de energia eólica no estado do RN, a fim de que este desenvolvimento seja feito de forma equilibrada e obedecendo ao tripé da sustentabilidade. Dessa forma, sugerem-se Auditorias de fiscalização exclusivamente voltadas à exploração de energia eólica no RN, além da promoção de eventos relacionados ao tema, por meio da Escola de Contas do TCE/RN.

## REFERÊNCIAS

ABEEÓLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica. **Boletim de Energia Eólica**, 2023. Disponível em: <https://abeeolica.org.br/energia-eolica/dados-abeeolica/>. Acesso em: 2 set. 2024.

ALNASIR, F.; KAZERANI, M. **Análise de sistemas eólicos**. São Paulo: Editora ABC, 2013.

AQUILA, A. **Energia renovável: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2015.

AMARANTE, Odilon A. C., *et al.* **Atlas do Potencial Eólico Brasileiro**. Brasília: MME, 2001.

ENGIE, Empresa de Energia Renovável do Brasil. Rio+30 e a importância para o desenvolvimento sustentável, 2022. Disponível em: [https://www.alemdaenergia.engie.com.br/rio30-e-sua-importancia-para-odesenvolvimentosustentavel/?gad\\_source=1&gclid=EA1aIQobChMIiqn\\_07SkiAMVNdbCBB10fxzSEAAAYASA-AEgIDdPD\\_BwE](https://www.alemdaenergia.engie.com.br/rio30-e-sua-importancia-para-odesenvolvimentosustentavel/?gad_source=1&gclid=EA1aIQobChMIiqn_07SkiAMVNdbCBB10fxzSEAAAYASA-AEgIDdPD_BwE). Acesso em: 2 set. 2024.

MACEDO, L. D. Produção de Energia Elétrica por Fonte Eólica no Brasil e Aspectos de seu Impacto na Re-

gião Nordeste e Rio Grande do Norte - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS INSTITUTO DE ECONOMIA - Unicamp, Campinas, 2015.

ENGIE. Empresa de Energia Renovável do Brasil. Rio+30 e a importância para o desenvolvimento sustentável, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/exemplo>. Acesso em: 2 set. 2024.

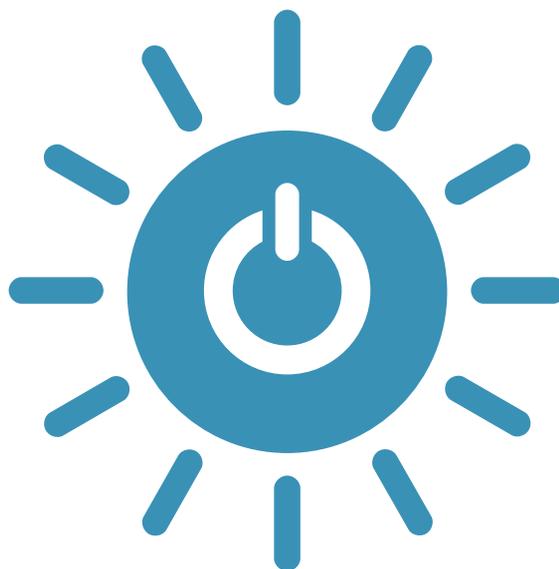
MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade. **Danos socioambientais originados pelas usinas eólicas nos campos de dunas do Nordeste brasileiro e critérios para definição de alternativas locais**. Confins, n. 11, p. [s.l.], 27 mar. 2011. OpenEdition.

OLIVEIRA, H. E. L. de; FERREIRA, J. G. **Energia eólica: entre o dilema do desenvolvimento regional e o conflito socioambiental**. In: Anais do XVIII ENANPUR, Natal-RN, 2019.

PINTO, M. **Fundamentos de Energia Eólica**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

TCE/RN. **Auditoria operacional regional coordenada em políticas públicas de combate à desertificação do semiárido e de proteção ao bioma caatinga**. 2023. Disponível em: [https://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/4518/relat%C3%B3rio\\_final.pdf](https://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/4518/relat%C3%B3rio_final.pdf). Acesso em: 5 set. 2024.

TCE/RN. **Resolução nº 14/2017, de 06 de junho de 2017**. Dispõe sobre o Programa de Gestão Ambiental e de Responsabilidade Social no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal/RN, 2017. Disponível em: [https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao\\_site/download/resolucoes\\_tce\\_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n.%C2%BA\\_014.pdf](https://www.tce.rn.gov.br/as/Legislacao_site/download/resolucoes_tce_rn/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n.%C2%BA_014.pdf). Acesso em: 2 set. 2024.



# ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORÇAMENTÁRIA

Natalya Araújo Anunciação Tavares<sup>1</sup>

## RESUMO:

O objetivo deste artigo é analisar o Orçamento Impositivo na Administração Pública Brasileira, destacando a sua implementação e importância como ferramenta de gestão financeira do Estado. A presente pesquisa adota uma abordagem descritiva e explanatória, focando na análise dos fundamentos legais do Orçamento Impositivo, bem como suas implicações na transparência governamental e na participação da sociedade civil, além de discutir os desafios relacionados a esse sistema orçamentário como a fragmentação do orçamento e a possibilidade de clientelismo – que é um sistema de troca de favores entre políticos e eleitores. Esse orçamento constituído pela Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015, garante a execução obrigatória das emendas parlamentares, fortalecendo a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e promovendo a autonomia das demandas locais. Em conclusão, observa-se que, embora o Orçamento Impositivo represente um avanço significativo na Gestão Pública, é imprescindível um aprimoramento contínuo dos processos de fiscalização, bem como reforçar o controle social, destacando ainda, a atuação dos Tribunais de Contas para assegurar cada vez mais a transparência na utilização dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** orçamento impositivo; administração pública; emendas parlamentares; transparência; controle social.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão financeira pública é um componente crucial para o desenvolvimento e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado. Nesse contexto, o Orçamento Impositivo surgiu como uma **inova-**

**ção na pauta orçamentária brasileira**, visando garantir maior autonomia e organização na execução das emendas parlamentares. Este artigo analisa a implementação e a importância desse tipo de orçamento na Administração Pública Brasileira, destacando seus fundamentos legais, as implicações para a transparência governamental e a participação da sociedade civil na fiscalização dos recursos públicos, além dos desafios que infelizmente ainda persistem. Além do mais, promove uma relação mais colaborativa entre os Poderes Legislativo e Executivo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O Orçamento Impositivo no Brasil foi constituído pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, a qual alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica, e com isso, introduziu mudanças significativas na estruturação do orçamento público, garantindo que as emendas parlamentares, em especial as emendas individuais, sejam de execução obrigatória, *in verbis*:

“Art. 166. ....; § 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. § 11. É **obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo**, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no

<sup>1</sup> Advogada. Pós-graduanda em Direito Constitucional e em Direito Público. Natal/RN. Bacharel em Direito. Estagiária de pós-graduação em Direito Público no TCE/RN. E-mail: natalya.ctl@gmail.com

exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Essa obrigatoriedade de cumprimento só pode ser afastada em situações de impossibilidade financeira previamente justificada. Com essa medida, o objetivo foi fortalecer a autonomia do Poder Legislativo, permitindo que os representantes eleitos possam atender de maneira mais eficaz às necessidades de suas comunidades.

Essa nova abordagem orçamentária representa um avanço ao institucionalizar o papel do legislador na Gestão Pública, garantindo que as demandas locais sejam priorizadas e atendidas. Com isso, o Orçamento Impositivo emerge como uma ferramenta essencial para a construção de uma Administração Pública mais responsiva e alinhada às expectativas da sociedade, promovendo uma maior articulação na alocação de recursos.

### 3 DESAFIOS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Apesar dos avanços proporcionados pelo Orçamento Impositivo, há desafios que precisam ser enfrentados, como por exemplo a **fragmentação do orçamento** ou o velho **risco do clientelismo**.

A execução obrigatória das emendas pode levar a um orçamento **fragmentado**, onde os recursos são dispersos em várias iniciativas, dificultando a implementação de projetos que exigem maior montante financeiro para efetivar políticas públicas mais integradas.

Noutro passo, a velha possibilidade de clientelismo, caracterizado por **trocãs de favores entre políticos** e eleitores, pode se intensificar com o Orçamento Impositivo. Isso pode resultar em políticas que privilegiam interesses pessoais e políticos em vez de atender às necessidades coletivas da sociedade.

### 4 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E A FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO

Este artigo não poderia deixar de ressaltar a atuação dos Tribunais de Contas, a qual é essencial na supervisão da execução do Orçamento Impositivo, **garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira transparente e efetiva**. Esses órgãos têm o papel fundamental de fiscalizar a transparência e eficácia e promover o controle social.

Nesse sentido, no que diz respeito à **fiscalização a transparência e eficácia**, as auditorias e o controle social são instrumentos que permitem identificar possíveis irregularidades e orientar a Gestão Pública na aplicação correta dos recursos.

Em síntese, a atuação dos Tribunais de Contas deve ser harmonizada à promoção do controle

social, fortalecendo a participação da sociedade na fiscalização do uso dos recursos públicos, assegurando que as **demandas da população** sejam devidamente **atendidas** e que o **patrimônio coletivo** seja **protegido**. Dessa forma, a integração entre os esforços dos Tribunais de Contas e a **mobilização cidadã** se torna um **pilar** indispensável para o fortalecimento da democracia e o aprimoramento da Administração Pública.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os aspectos discutidos, é fundamental reiterar que, apesar dos avanços proporcionados pelo Orçamento Impositivo na Gestão Pública, sua eficácia plena depende de um sistema contínuo de fiscalização e controle social. A transparência na utilização dos recursos públicos não é apenas uma exigência legal, mas uma necessidade **ética** que fortalece a confiança da sociedade nas instituições.

Assim, a atuação dos Tribunais de Contas deve ser intensificada, garantindo que os recursos sejam alocados de forma responsável e que possíveis irregularidades sejam prontamente identificadas e corrigidas. Portanto, a combinação de uma fiscalização eficiente com uma participação ativa da sociedade civil se destaca como um pilar essencial para a consolidação de um orçamento verdadeiramente impositivo e voltado para o interesse público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 26 set. 2024.

SILVA, João da. **Controle Social e Transparência na Gestão Pública**. São Paulo: Editora Exemplo, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para a Fiscalização do Orçamento Público**. Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 26 set. 2024.

BRASIL. **Guia de Elaboração do Orçamento Público**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.tesouro.gov.br>. Acesso em: 26/09/2024.

GONÇALVES, Fernando. **Orçamento Público: Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2020.

CUNHA, Ricardo. **Gestão Financeira no Setor Público**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2021.

# A PERMISSÃO DO CONSÓRCIO COMO REGRA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E A LIMITAÇÃO COGNITIVA DA ADMINISTRAÇÃO PARA DECIDIR SOBRE SUA VEDAÇÃO

Raphael Franco Cavalcante<sup>1</sup>

## RESUMO:

O artigo tem como objetivo discutir a mudança normativa trazida pela Lei 14.133/2021, que estabelece a formação de consórcios como regra nas licitações públicas, ao contrário da Lei 8.666/93, que tratava essa prática como exceção. Trata-se de um artigo de opinião que analisa as implicações dessa mudança para a administração pública, focando nas limitações cognitivas dos gestores públicos, que frequentemente vedam os consórcios sem uma análise adequada dos benefícios que eles podem proporcionar, como o aumento da competitividade e a redução de custos. O autor argumenta que, mesmo com a nova legislação exigindo justificativas robustas, muitos editais de licitação continuam a vedar a formação de consórcios. A conclusão do artigo ressalta que a formação de consórcios é uma ferramenta valiosa para promover a economicidade e a competitividade nas contratações públicas. No entanto, defende que a vedação a consórcios deve ser aplicada somente quando houver justificativas técnicas bem fundamentadas, como em casos em que o risco de conluio esteja claramente presente e possa comprometer o processo licitatório. O autor defende que a nova legislação demanda uma mudança de mentalidade na gestão pública, com maior capacitação e compreensão das dinâmicas empresariais.

**Palavras-chave:** nova Lei de Licitações; consórcio; vedação do consórcio; limitação cognitiva; mudança de paradigma.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei 14.133/2021 trouxe diversas inovações ao regime de contratações públicas no Brasil, destacando-se a permissão, como regra, para que licitantes unidas em consórcio participem das licitações. Sob a vigência da Lei 8.666/93, a formação de consórcios era tratada como uma exceção. A mudança reflete o entendimento da complexidade do mercado e a necessidade de permitir que empresas possam unir forças para competir em condições mais vantajosas, promovendo maior competitividade, economicidade e eficiência.

No entanto, a administração pública enfrenta um desafio cognitivo ao lidar com a decisão de vedar ou permitir consórcios, devido à incapacidade de prever todas as variáveis e razões que podem levar empresas a se unirem. Essa limitação decorre, em grande parte, da assimetria de informações entre o setor privado e o público, além da abordagem restritiva adotada pela doutrina e órgãos de controle, que muitas vezes se concentram apenas nos aspectos técnicos e de qualificação econômico-financeira.

Um problema prático observado é que muitos editais continuam a vedar a participação de empresas em consórcios, tal como faziam sob a Lei 8.666/93, sem uma análise detalhada dos critérios que justifiquem essa restrição. Isso revela uma aplicação inadequada da nova lei, que exige fundamentação robusta para a vedação.

Este artigo pretende demonstrar que existem inúmeros motivos para que licitantes se unam em consórcio, além dos mais frequentemente discutidos — a necessidade de somar capacidades técnicas e qualificações econômico-financeiras. Bus-

<sup>1</sup> Tenente-Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte. Atuando como analista do Fundo Nacional de Segurança Pública na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública – SENASP/MJSP. Especialista em Gestão Pública pela Uniletoledo, Araçatuba/SP. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Potiguar – UnP, Natal/RN. Graduado em Direito pela Universidade Potiguar – UnP, Natal/RN. E-mail: r\_f\_cavalcante@hotmail.com.

camos evidenciar como o consórcio pode ser uma ferramenta poderosa para promover competitividade e economicidade nas licitações, e quando a vedação pode ser justificada, considerando riscos como o conluio e as alternativas que podem ser aplicadas antes de uma proibição.

## 2 EVOLUÇÃO NORMATIVA: DA LEI 8.666/93 À LEI 14.133/21

A Lei 8.666/93 adotava uma abordagem restritiva quanto à formação de consórcios. O artigo 33 dessa lei<sup>2</sup> previa a possibilidade de consórcios, mas trazia uma ideia de excepcionalidade, o que exigia justificativas robustas para sua permissão. A doutrina e a jurisprudência, especialmente dos órgãos de controle, concentravam-se, e ainda o fazem, em dois pontos para permissão: a necessidade de somar capacidades técnicas ou de qualificação econômico-financeira, limitando o uso de consórcios a casos de grande complexidade ou vulto significativo.

Com a vigência da Lei 14.133/2021, houve uma mudança significativa nesse cenário. A nova legislação estabelece a permissão para a formação de consórcios como regra, enquanto sua vedação passa a ser a exceção, exigindo justificativas claras e técnicas para ser aplicada.

Nesse sentido, o artigo 15 da Lei 14.133/21 impõe que a vedação de consórcios seja fundamentada em razões técnicas sólidas, demonstrando que a proibição é essencial para assegurar a competitividade e a economicidade do certame.

## 3 O BENEFÍCIO DA FORMAÇÃO DE CONSÓRCIO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS MOTIVOS QUE LEVAM AS LICITANTES A SE UNIREM

O principal benefício da formação de consórcios para a administração pública é a economicidade. A união de empresas permite alcançar melhores resultados, garantindo a eficiência no uso dos recursos públicos. Essa economicidade pode ser promovida de diversas formas, sendo uma delas o aumento da competitividade.

Existem diversos motivos que levam as licitantes a se unirem em consórcio, além dos mais frequentemente discutidos, como a combinação de capacidades técnicas e financeiras.

Um dos principais mecanismos que promovem essa economicidade é o aumento da competitividade. Quando empresas se unem, há uma possibilidade de combinação de capacidades técnicas e econômico-financeiras, permitindo que empre-

sas que, individualmente, não teriam condições de atender aos requisitos do edital, somem seus recursos e competências para participar do certame. Isso não apenas aumenta a competitividade, mas também melhora a qualidade das soluções oferecidas, beneficiando diretamente a administração pública.

Além disso, o consórcio pode, por exemplo, incentivar a participação de empresas estrangeiras que, por não possuírem conhecimento das regras licitatórias brasileiras, não participariam do certame. Muitas empresas, mesmo possuindo condições técnicas e financeiras para participar de licitações no Brasil, evitam o processo licitatório devido à complexidade e burocracia envolvidas. No entanto, ao se unirem a empresas que possuem expertise no sistema de compras públicas brasileiro, essas empresas estrangeiras são incentivadas a competir.

Existem situações em que a economicidade pode ser alcançada sem necessariamente aumentar a competitividade. Um exemplo é o mercado de viaturas para os Corpos de Bombeiros. Quando uma empresa especializada na montagem de superestruturas participa sozinha de uma licitação, o valor final da viatura é elevado, pois incide duas vezes o ICMS: o primeiro na compra do veículo da fábrica/concessionária e o segundo na venda para a administração pública. Ao formar um consórcio com a fábrica/concessionária, cada empresa emite sua própria nota fiscal, evitando a “dupla incidência do ICMS” e reduzindo o custo final para o governo.

Além disso, se uma fábrica/concessionária de veículos participa sozinha, ela precisa terceirizar a montagem da superestrutura, o que gera custos adicionais, como deslocamento, seguro e a margem de lucro do terceirizado. Quando essas empresas formam um consórcio, esses custos são eliminados, resultando em uma oferta mais econômica para a administração pública, sem que necessariamente haja um aumento da competitividade no certame.

Além dos motivos mais comuns existem muitos outros que podem levar empresas a se unirem em consórcio. Por exemplo, a divisão de riscos em projetos mais complexos, a sinergia de competências em áreas complementares, a ampliação de mercado por meio de alianças estratégicas, a possibilidade de inovação conjunta, a necessidade ou interesse em compartilhar infraestrutura, a redução de custos operacionais ou até mesmo construção de reputação em um mercado específico. Essas motivações podem variar conforme o contexto do projeto, a natureza do mercado ou as estratégias comerciais das empresas envolvidas. Sabemos, porém, que todos esses motivos possuem potencial para aumentar o incentivo para que empresas participem das licitações.

## 3 LIMITAÇÕES COGNITIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A NECESSÁRIA MUDANÇA DE PARADIGMA

Ao decidir vedar a formação de consórcios, a administração pública enfrenta uma limitação cogniti-

<sup>2</sup> Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: [...]

va que afeta sua capacidade de realizar uma análise completa e precisa sobre as motivações que levam as empresas a se unirem em consórcio. Essa limitação, que decorre em grande parte da assimetria de informações entre o setor privado e o poder público, impede que a administração consiga prever todas as situações em que o consórcio poderia ser benéfico ou necessário.

A doutrina, em sua maioria, e os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, costumam se concentrar em apenas dois fatores ao justificar a formação de consórcios: o somatório de atestados de capacidade técnica e o somatório de itens de qualificação econômico-financeira. No entanto, essa abordagem limitada deixa de fora uma infinidade de motivações que levam empresas a se unirem e cria, no gestor público, uma barreira teórica que influenciará sua análise.

Essa barreira reforça a aplicação de critérios estritos e rígidos, sem levar em consideração a complexidade dos mercados e das relações comerciais que envolvem as empresas participantes das licitações. A falta de uma abordagem mais flexível e compreensiva, que contemple a diversidade de motivações e estratégias que levam à formação de consórcios, impede que a administração pública faça escolhas mais bem fundamentadas sobre a permissão ou vedação dessa prática.

Essa abordagem restritiva se reflete na forma como a vedação de consórcios é tratada nos editais, muitas vezes sem a análise detalhada que o Direito e o interesse público exigem.

A assimetria de informação entre a administração pública e o setor privado agrava essa limitação cognitiva. Enquanto as empresas possuem um entendimento mais detalhado e aprofundado sobre as razões comerciais e estratégicas que as levam a se unir em consórcio, a administração pública, com sua visão limitada, não consegue captar todas essas variáveis. Isso resulta em decisões que, muitas vezes, vedam os consórcios de maneira precipitada ou com base em critérios incompletos.

Portanto, a limitação cognitiva da administração pública não deve ser ignorada no processo decisório sobre a vedação de consórcios. A análise que leva à proibição dessa prática deve ser criteriosa e baseada em uma compreensão mais ampla das dinâmicas empresariais e dos benefícios que o consórcio pode trazer para a execução eficiente dos contratos públicos.

A implementação da Lei 14.133/2021 exige dos gestores públicos uma mudança de paradigma em relação à vedação de consórcios. Nossa observação empírica mostra que muitos gestores ainda adotam a vedação como regra, o que contraria a nova lei, que estabelece a permissão de consórcios como norma, exigindo justificativa robusta para a vedação.

Para que essa mudança ocorra, os gestores devem aprofundar seu conhecimento sobre as estratégias empresariais e as dinâmicas de mercado reconhecendo a assimetria de informação entre o setor público e privado. Compreender essas ques-

tões ajudará a mitigar as limitações cognitivas da administração e evitar decisões de vedação que não sejam devidamente fundamentadas.

Decisões sobre a vedação devem ser baseadas em uma análise técnica que considere diversos fatores, de modo que na ausência de dados concretos que demonstrem que a vedação é o melhor caminho para o aumento da competitividade e da economicidade, a permissão deve ser o fluxo natural, ou seja, quando a vedação não for justificada de maneira sólida, a permissão para consórcios deve prevalecer.

#### **4 A JURISPRUDÊNCIA DO TCU: NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO OU PERMISSÃO DE CONSÓRCIOS**

Durante a vigência da Lei 8.666/93, o Tribunal de Contas da União (TCU) não definiu uma regra clara sobre a permissão ou a vedação da participação de consórcios em licitações. O TCU afirmava que ambas as opções — vedar ou permitir — eram discricionárias, mas deveriam ser devidamente justificadas, sob pena de restringir ilegalmente a competitividade do certame.

O Acórdão 1316/2010 - Primeira Câmara determinou que a administração pública deve justificar formalmente a decisão de vedar consórcios para evitar restrições indevidas à competitividade. Esse entendimento foi reiterado no Acórdão 3654/2012 - Segunda Câmara, onde o TCU reconheceu a discricionariedade da administração em não permitir o a participação de consórcio, mas exigiu que a vedação fosse embasada em critérios razoáveis e no interesse público.

Além disso, o Acórdão 963/2011 - Segunda Câmara reforçou que a decisão de vedar ou permitir consórcios deve sempre ser justificada pelo poder público, para evitar restrições à concorrência. A jurisprudência consolidada também inclui o Acórdão 11196/2011 - Segunda Câmara, que reiterou a necessidade de justificativa para a vedação de consórcios, sob pena de limitar a competição.

Em casos específicos, o TCU reconheceu que a permissão de consórcios poderia ser uma solução para ampliar a competitividade, como no Acórdão 10264/2018 - Segunda Câmara. Nesse acórdão, o tribunal destacou que, em licitações envolvendo múltiplos serviços em um único contrato, a permissão para a formação de consórcios e a subcontratação de serviços são formas de mitigar a restrição à concorrência decorrente da junção de diversos serviços.

Já no Acórdão 2633/2019 - Plenário, o TCU reforçou que a vedação à participação de consórcios deve ser sempre motivada e baseada em critérios claros. A mesma orientação foi trazida pelo Acórdão 2595/2021 - Plenário, onde o tribunal ressaltou que a vedação pode restringir a competitividade se não for devidamente justificada no processo administrativo.

Esses acórdãos, consolidados durante a vigência da Lei nº 8.666/93, evidenciam que a permissão ou a vedação de consórcios deve sempre ser formalmente fundamentada, seja para garantir a competição ou para proteger o interesse público. Com a Lei nº 14.133/2021, a lógica foi mudada, estabelecendo a permissão de consórcios como regra, e a vedação como exceção, exigindo justificativas ainda mais robustas e técnicas para a proibição.

## 5 A JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO: RISCO DE CONLUÍO E OUTRAS CONSIDERAÇÕES

A decisão de vedar a participação de empresas em consórcios em licitações deve ser baseada em justificativas técnicas robustas e específicas. Entre as principais justificativas para a vedação destaca-se o risco de conluio entre as empresas participantes.

O conluio ocorre quando empresas atuam de maneira coordenada para manipular o resultado da licitação geralmente elevando os preços ou restringindo a competição real. Em mercados onde o número de participantes é restrito, o risco de conluio é mais elevado, o que pode justificar a proibição da formação de consórcios. No entanto, mesmo nesses mercados, a vedação do consórcio não deve ser aplicada automaticamente, sendo necessário ponderar os potenciais benefícios que a formação de consórcios pode gerar para a economicidade do certame.

Uma análise ponderada deve avaliar se a formação de consórcios contribui para aumentar a competitividade e reduzir os custos do processo, mesmo em situações de risco de conluio. Se for verificado que o número de interessados na licitação aumenta com a permissão da participação de licitantes em consórcio, este não deve ser vedado. Nesses casos, outras intervenções alternativas podem ser adotadas antes de uma vedação total. Por exemplo, a administração pode optar por limitar o número de empresas consorciadas ou restringir os mercados em que cada empresa do consórcio pode atuar, mitigando assim o risco de conluio sem eliminar os potenciais benefícios da união de empresas.

Outro fator relevante é o impacto da vedação de consórcios sobre a economicidade. Mesmo em mercados onde o conluio é uma preocupação a formação de consórcios pode gerar benefícios significativos para a administração pública, como a redução de custos operacionais e tributários. A exemplo do setor de montagem de viaturas para os Corpos de Bombeiros, onde a formação de consórcios evita a incidência dupla de ICMS, a análise deve sempre levar em conta os potenciais ganhos financeiros decorrentes da colaboração entre empresas.

## 6 CONCLUSÃO

A permissão para que licitantes se unam em consórcios nas licitações estabelecida como regra pela Lei nº 14.133/2021, reflete uma compreensão do legislador sobre a complexidade do mercado, aceitando que a permissibilidade de consórcios deve ser o caminho natural nos processos licitatórios. Essa mudança busca garantir maior competitividade e economicidade nas contratações públicas.

No entanto a observação demonstra que muitos gestores públicos ainda adotam a vedação como prática usual, contrariando o espírito da nova legislação. A limitação cognitiva da administração, agravada pela assimetria de informação entre o setor público e privado, dificulta a compreensão das motivações estratégicas das empresas para se unirem em consórcios, levando a decisões que não consideram todas as variáveis envolvidas.

Para romper esse paradigma, é essencial que o gestor público adote uma postura proativa em relação ao entendimento das dinâmicas de mercado e às estratégias empresariais. Isso implica não apenas em aplicar a lei com mais flexibilidade, mas também em buscar capacitação contínua e atualização sobre os benefícios e desafios da formação de consórcios. Ao adotar uma visão mais ampla e técnica, o gestor poderá tomar decisões mais alinhadas com os objetivos de competitividade e economicidade que a nova legislação busca promover.

Portanto, a nova lei exige que os gestores adotem uma abordagem mais criteriosa e técnica, onde a vedação de consórcios deve ser a exceção e não a regra. Decisões nesse sentido devem ser baseadas em justificativas robustas e devidamente fundamentadas para garantir que a competição e a economicidade sejam promovidas de maneira eficaz.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 14.133**, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133). Acesso em 10 set. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1316/2010** - Primeira Câmara. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2595%2520ANOA%253A2021%2520COLEGIADORELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2595%2520ANOA%253A2021%2520COLEGIADORELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 13 set. 2024. DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 963/2011** - Segunda Câmara. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A963%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A963%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0). Acesso em: 11 set. 2024.

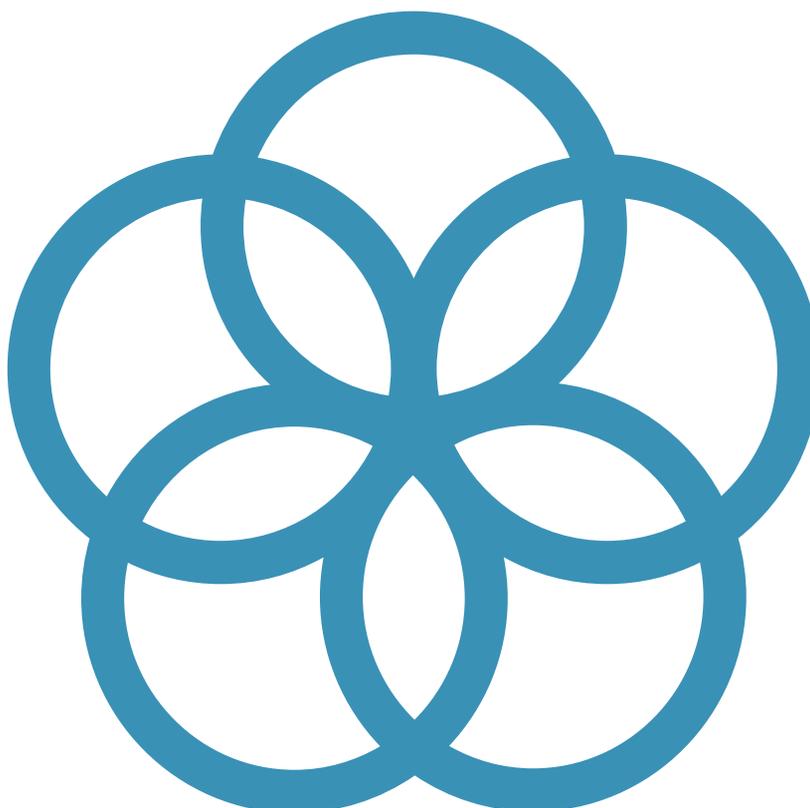
BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 11196/2011** - Segunda Câmara. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A11196%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11196%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3654/2012** - Segunda Câmara. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A3654%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3654%2520ANOACORDAO%253A2012%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0). Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 10264/2018** - Segunda Câmara. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A10264%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A10264%2520ANOACORDAO%253A2018%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0). Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2633/2019** - Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2633%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2633%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0). Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2595/2021** - Plenário. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2595%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2595%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0). Acesso em: 13 set. 2024.



# 2030: o ano de reduzir as emissões e cumprir a maior ambição climática

Rodrigo Rafael<sup>1</sup>

## RESUMO:

O artigo discute o papel crucial do Brasil na mitigação das mudanças climáticas, enfatizando que as atividades humanas, especialmente a queima de combustíveis fósseis e o desmatamento, são responsáveis pelo aumento das emissões de CO<sub>2</sub>. O Brasil, sendo o quinto ou sexto maior emissor global, tem como meta zerar o desmatamento até 2030 e restaurar 12 milhões de hectares de florestas. Apesar dos esforços globais para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C, há riscos significativos de não cumprimento dessas metas, com uma crescente probabilidade de ultrapassar esse limiar entre 2023 e 2027.

O artigo destaca a urgência em enfrentar os desafios impostos pelas queimadas e pela seca na Amazônia, ressaltando a importância da floresta na regulação climática. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi fundamental para reduzir o desmatamento nos últimos anos. A Agenda 2030 da ONU visa promover o desenvolvimento sustentável, e o Brasil se prepara para sediar a COP30, reforçando a relevância da Amazônia nas discussões climáticas. Conclui-se que, embora existam alternativas tecnológicas para mitigar os efeitos do aquecimento global, o consenso científico é claro: é essencial substituir combustíveis fósseis por fontes renováveis e deter a derrubada das florestas tropicais, que contribuem significativamente para as emissões de gases de efeito estufa.

**Palavras-chave:** Mudanças climáticas; Desmatamento; Brasil; Emissões de CO<sub>2</sub>; Amazônia.

## 1 INTRODUÇÃO

As atividades humanas têm sido o principal impulsionador das mudanças climáticas, principalmente devido à queima de combustíveis fósseis como

carvão, petróleo e gás, além das destruições de florestas. O Brasil tem um papel fundamental na luta pelo controle do aquecimento do planeta. E não é só por causa da Amazônia. Pesquisas mais recentes, colocam o Brasil em quinta ou sexta posição como maior emissor de CO<sub>2</sub>, do mundo.

Essas emissões estão diretamente relacionadas ao aquecimento da terra. O desmatamento, por exemplo, aumenta a liberação de CO<sub>2</sub> na atmosfera. O mundo se preocupa com o crescimento do desmatamento na Amazônia, ocupado em parte por madeireiros e mineradores ilegais que abandonam um rastro de mercúrio nas águas, terras degradadas e crimes. O reflorestamento é imprescindível como resposta ao desafio da mudança climática. No Brasil, a meta é zerar o desmatamento até 2030. O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima tem se adiantado para criar um fundo que premie os países detentores de florestas tropicais preservadas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Países não serão capazes de limitar meta de aquecimento em 1,5°C?

Há quase 10 anos, foi acordada por mais de 195 países, a meta de limitar o aumento das temperaturas globais a 1,5°C. Seria a mais segura do ponto de vista científico e perseguida em acordos internacionais desde então. Diferentes evidências mostram, no entanto, que há riscos de o mundo ultrapassar esse limiar.

Um relatório das Nações Unidas, publicado em abril de 2023, já afirmava que o mundo deve atingir seu limite, em 2030, antes do esperado. Há tempo que cientistas alertam: os países não serão capazes de cumprir a meta de aquecimento de apenas 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. O documento alerta, contudo, que cortes rápidos no uso de combustíveis fósseis podem evitar os piores efeitos da mudança climática<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> MBA em *Environmental, Social & Governance* (ESG) pelo IBMEC/São Paulo, Jornalista, Diretor de Representação Institucional da Assembleia Legislativa, Natal, RN, Brasil, Email rodrigo.rafael2011@gmail.com

<sup>2</sup> Relatório de Síntese do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC), divulgado pela ONU. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/conecte-se/>

Será que o mundo está se aproximando de níveis catastróficos de aquecimento, com metas climáticas longe de serem cumpridas? “A humanidade está em gelo fino - e esse gelo está derretendo rapidamente”, expressão frisada por António Guterres, secretário-geral das Nações Unidas, no dia do lançamento do relatório de síntese do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC), em 2023.

O Brasil tem feito esforços para alinhar os vários planos governamentais que determinam as suas rotas de descarbonização, proteção e regeneração da biodiversidade e natureza. Por ora, o país tem o desmatamento zero e a restauração de 12 milhões de hectares de florestas até 2030, como metas prioritárias para cumprir sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, em inglês)<sup>3</sup>.

## 2.2 Um alerta da natureza é mais um aviso categórico

O objetivo de limitar o aquecimento do mundo a 1,5 graus Celsius poderá ser possível, mas o caminho para alcançá-lo tem que chegar rapidamente, à medida que a poluição do aquecimento da terra continua a aumentar - as emissões cresceram em quase 1% em 2023. Os impactos da poluição que aquece o planeta já são mais graves do que o esperado e estamos caminhando para consequências cada vez mais irreversíveis.

E o fato é que a poluição de carbono na atmosfera continua com seu nível mais alto em mais de dois milhões de anos e a taxa de aumento de temperatura no último meio século é a mais alta em 2.000 anos<sup>2</sup>. Cientistas acreditam que há 66% de chance de passarmos do limite de 1,5°C de aquecimento global entre hoje e 2027, diz relatório da Organização Meteorológica Mundial (OMM). A probabilidade está aumentando não só devido às emissões provenientes de atividades humanas, como também ao fenômeno climático El Niño.

As chances de ao menos um dos próximos cinco anos ultrapassar 1,5°C aumentou constantemente desde 2015, quando a probabilidade era próxima de zero. Entre 2017 e 2021, as chances eram de 20% e no relatório anterior (2023-2027) aumentaram para 66%. Recentemente, subiu para 80%. O relatório aponta que a probabilidade de a média de temperatura global durante os próximos cinco anos exceder 1,5° C saltou de 32%, na edição

comunicacao/noticias/ipcc-report-climate-change/?utm\_source=google&utm\_medium=cpc&utm\_campaign=ipcc&gad\_source=&gclid=Cj0KCQjwIIG2BhC4ARIsADBgpVTXD-QL0Hjf-8gBGdzQaW3dOS3\_SAJqe-m-TIy3A4M3K5Z71EQ-7-10UaATRPEALw\_wcB ; Acesso em: 17 agosto. 2024

3 CARVALHO, Ilona Szabó de. Restauração de florestas como política de Estado. Folha de S. Paulo, acesso em 25.jun.2024 às 7h00. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ilona-szabo/2024/06/restauracao-de-florestas-como-politica-de-estado.shtml>; Acesso em: 17 de agosto de 2024.

do ano passado, para 47%. O documento indica ainda que é provável (86%) haver novo recorde de temperatura em um dos próximos cinco anos, ultrapassando o de 2023, que é o ano mais quente dos últimos 174 anos<sup>4</sup>.

Sempre os alertas e comunicados científicos sobre a projeção de temperaturas do planeta, reflete o aumento do aquecimento causado pelos gases do efeito estufa (GEE). A temperatura média do planeta nos últimos 12 meses, entre junho de 2023 e maio de 2024, é a mais elevada já registrada, tendo atingido 1,63°C acima da média pré-industrial de 1850-1900. O aquecimento global já desencadeia impactos graves e alterações climáticas extremas. Em 2024, os impactos já estão ocorrendo, como as chuvas extremas que atingiram em abril e início de maio o Rio Grande do Sul e a seca histórica registrada na Amazônia em 2023.

## 2.3 O Brasil e as possibilidades de cumprir as metas até 2030

A Agenda 2030 é uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) que propõe um pacto global em prol do desenvolvimento sustentável. Seu principal intuito é garantir o desenvolvimento humano e o atendimento às necessidades básicas do cidadão por meio de um processo econômico, político e social que respeite o ambiente e a sustentabilidade do planeta<sup>5</sup>.

Segundo informes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a floresta amazônica como um repositório de biodiversidade está ameaçada pela relação entre as mudanças no uso da terra e as mudanças climáticas, que poderia levar a uma transformação ecológica em larga escala e a mudanças biológicas a partir de uma floresta úmida em floresta seca e pastagens, reduzindo a produtividade e o armazenamento de carbono<sup>6</sup>.

O Brasil será sede da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), que será realizada em Belém, entre 10 e 21 de novembro de 2025. Especialistas são unânimes ao se referirem que a Amazônia é chave na questão das mudanças

4 Relatório Global Anual da Organização Meteorológica Mundial (OMM) para Atualização Climática Decadal. Disponível em <https://library.wmo.int/records/item/68910-wmo-global-annual-to-decadal-climate-update> ; Acesso em: 18 de agosto de 2024.

5 Organização das Nações Unidas. Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova Iorque: UN; 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda-2030-pt-br.pdf> ; Acesso em: 18 de agosto de 2024.

6 Informes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Clima mundial piora a partir de 2030, e Amazônia poderá virar floresta seca. Jamil Chade. Genebra - 05 ago 2021. Disponível em <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-08-05/mudancas-climaticas-jogam-humanidade-em-era-de-incerteza-e-ameacam-gerar-ruptura-social-diz-ipcc.html> Acesso em: 18 de agosto de 2024.

climáticas globais. A floresta brasileira garante as chuvas para boa parte da América do Sul e tem papel central no combate ao aquecimento global e às mudanças climáticas. Abriga imensa biodiversidade, com milhares de espécies de plantas e animais.

Em 2004, quando os índices de desmate na floresta Amazônia batiam os 27.772 km<sup>2</sup>, o governo federal criou o mais bem-sucedido instrumento de combate à perda florestal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), responsável pela redução de 83% no desmatamento entre aquele ano e 2012 – levando a uma queda de 27.772 km<sup>2</sup> para 4.571 km<sup>2</sup> no período<sup>7</sup>.

O Brasil tem urgência para enfrentar os desafios nas queimadas e na atual seca histórica que se abateram sobre a Amazônia, dados os anos consecutivos da derrubada de árvores e incêndios criminosos, e intensificadas pela emergência climática e o fenômeno El Niño. Amazônia sem água é um futuro distópico que já estamos visitando, diz Miriam Leitão<sup>8</sup>, destacando que o Rio Amazonas despeja no mar 20% da água que todos os rios do mundo jogam em todos os oceanos.

### 3 CONCLUSÃO

A gente escuta falar o tempo inteiro sobre aquecimento do planeta, o aumento das temperaturas globais. E que isso representa um grande perigo para o futuro da humanidade. Mas, como evitar as catástrofes que viriam com o aumento das temperaturas? Alguns cientistas estão realizando experimentos para clarear nuvens, outra maneira de refletir parte da radiação solar de volta para o espaço. Outros estão trabalhando em esforços para fazer com que oceanos e plantas absorvam mais dióxido de carbono.

Mas, existe um grande consenso entre os cientistas. Deter o principal motivo do aquecimento da terra. Substituir combustíveis fósseis por renováveis. O uso de energia eólica e solar está se tornando mais comum no Brasil e no mundo. A derrubada das florestas tropicais é responsável por cerca de 20% das emissões anuais de gases causadores do efeito estufa. Deter a derrubada de florestas é algo muito relevante para conter as emissões de carbono.

<sup>7</sup> Amazônia 2030: bases para o desenvolvimento sustentável. Belém, PA : Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2023. eBook.

<sup>8</sup> LEITÃO, Miriam. Amazônia na encruzilhada: o poder da destruição e o tempo das possibilidades. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023.

### REFERÊNCIAS

CARVALHO, Ilona Szabó de. **Restauração de florestas como política de Estado**. Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ilona-szabo/2024/06/restauracao-de-florestas-como-politica-de-estado.shtml>. Acesso em: 17 ago. 2024.

CHADE, Jamil. **Clima mundial piora a partir de 2030, e Amazônia poderá virar floresta seca**. Informes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Genebra, 5 ago. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-08-05/mudancas-climaticas-jogam-humanidade-em-era-de-incerteza-e-ameacam-gerar-ruptura-social-diz-ipcc.html>. Acesso em: 18 ago. 2024.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **Amazônia 2030: bases para o desenvolvimento sustentável**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2023. eBook.

LEITÃO, Miriam. **Amazônia na encruzilhada: o poder da destruição e o tempo das possibilidades**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2023.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Relatório de síntese do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC)**. Disponível em: [https://www.tnc.org.br/conecte-se/comunicacao/noticias/ipcc-report-climate-change/?utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&utm\\_campaign=ipcc&utm\\_source=&gclid=Cj0KCQjwlIG2BhC4ARIsADBgpVTXDQLOhjf-8gBGdzQaW3dOS3\\_SAJqe-m-TIy3A4M3K5Z71EQ7-10UaAtRPEALw\\_wcB](https://www.tnc.org.br/conecte-se/comunicacao/noticias/ipcc-report-climate-change/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=ipcc&utm_source=&gclid=Cj0KCQjwlIG2BhC4ARIsADBgpVTXDQLOhjf-8gBGdzQaW3dOS3_SAJqe-m-TIy3A4M3K5Z71EQ7-10UaAtRPEALw_wcB). Acesso em: 17 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Nova Iorque: UN, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL. **Relatório global anual da Organização Meteorológica Mundial para atualização climática decadal**. Disponível em: <https://library.wmo.int/records/item/68910-wmo-global-annual-to-decadal-climate-update>. Acesso em: 18 ago. 2024.



# CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAL E/OU SUPLEMENTAR MEDIANTE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONTRATOS DE REPASSE E DEMAIS INSTRUMENTOS CONGÊNERES

Silvio Leônidas Batista de Moura<sup>1</sup>

## RESUMO:

Este artigo investiga a viabilidade e os procedimentos legais envolvidos na utilização de recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres na abertura de créditos adicionais especiais e/ou suplementares, com base na legislação brasileira. A análise é realizada a partir de dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64, pareceres de Tribunais de Contas e outros documentos legais pertinentes. São abordados aspectos como a classificação e finalidades dos créditos adicionais, autorização legislativa, exposição justificativa, vinculação dos recursos e observância das finalidades estabelecidas nos instrumentos jurídicos correspondentes.

**Palavras-chave:** créditos adicionais; convênios/instrumentos congêneres; excesso de arrecadação.

## 1 INTRODUÇÃO

A gestão financeira pública demanda uma análise minuciosa dos mecanismos disponíveis para garantir a execução adequada das despesas e o cumprimento das metas estabelecidas. Nesse contexto, a abertura de créditos adicionais especiais e/ou suplementares se mostra como uma ferramenta essencial para suprir necessidades não previstas inicialmente no orçamento.

A metodologia aplicada neste estudo baseou-se em uma análise documental e normativa, utilizando como principal fonte a Lei Federal nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos

municípios e do Distrito Federal. Além disso, foram consultados pareceres de tribunais de contas e outros documentos legais pertinentes ao tema.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Exordialmente, os créditos especiais ocorrem quando um determinado Programa/Projeto/Atividade não foi contemplado na Lei Orçamentária em execução. Nesse caso, trata-se de incluir um Programa/Projeto/Atividade no orçamento, o qual, por não ser do conhecimento do Poder Legislativo, somente poderá ocorrer por meio de lei. Dessa forma, o interessado - no caso, o Poder Executivo - deve encaminhar o pedido ao Poder Legislativo, devidamente justificado, inclusive com a informação da fonte que financiará esse aumento.

Os créditos suplementares são destinados ao reforço de dotações orçamentárias. Assim, esse tipo de crédito se aplica a situações em que a previsão inicial da dotação, no transcorrer da fase de execução orçamentária, demonstra ser não suficiente para fazer frente às despesas necessárias. Nesse caso, faz-se um reforço da dotação orçamentária, aumentando a dotação disponível.

O orçamento não deve ser uma “camisa de força” que obrigue aos administradores seguirem exatamente aquilo que está estabelecido nos programas de trabalho e naturezas de despesas aprovados na lei dos meios<sup>2</sup>.

O orçamento como processo é contínuo, dinâmico e flexível, se assim não fosse, certamente despesas desnecessárias seriam realizadas e outras despesas importantes ficariam sem recursos para a sua execução.

<sup>1</sup> Contador CRC/RN. Especialista em Administração Financeira (UNIFACEX). Assessor e Consultor Contabil. E-mail: silvio\_leonidas@hotmail.com

<sup>2</sup> ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo H. Gestão de finanças públicas, 2ª ed. Brasília: Edição do Autor, 2008, p. 207.

A operação de abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar está prevista na Lei Federal n. 4.320/64, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro.

A propósito, reza o artigo 41, da Lei Federal:

art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:  
I - SUPLEMENTARES, os destinados a reforço de dotação orçamentária;  
II - ESPECIAIS, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

No tocante ao processamento de abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar, reportamos ao art. 42 do diploma legal federal já citado, que reza:

art. 42. os créditos SUPLEMENTARES e ESPECIAIS serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Para a consecução da operação em exame, a lei impõe a existência de prévia autorização legislativa e a expedição de decreto emanado do poder executivo.

Prosseguindo em análise, segue abaixo o art. 43, da Lei Federal n. 4.320/64, de 17 de março de 1964, também aplicável ao caso em tela, senão vejamos:

art. 43. A abertura de créditos SUPLEMENTARES e ESPECIAIS depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.  
§ 1º - Consideram-se recursos para o fim desse artigo, desde que não comprometidos:  
[...]

II - os provenientes de excesso de arrecadação;  
[...]

§ 3º - Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins desse artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Da leitura dos dispositivos citados e reproduzidos, verifica-se que os recursos oriundos de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo não constam textualmente como fontes para abertura de créditos adicionais. É que tais recursos, quando não previstos na LOA ou estimados em valor inferior ao realizado, resultarão em excesso de arrecadação, que é uma das fontes previstas no art. 43, apta a lastrear a abertura de créditos adicionais.

Sobre o tema citamos o Processo n. TC-02791/2004-1, que originou o Parecer/Consulta

TC-028/2004-8<sup>3</sup>, de relatoria do Conselheiro Mário Alves Moreira, aprovada, por unanimidade, pelos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

RECURSOS DE CONVÊNIO - UTILIZAÇÃO COMO FONTE PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS - POSSIBILIDADE - OBSERVÂNCIA DAS CONDICIONANTES DO INCISO V DO ARTIGO 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA E INDICAÇÃO DOS RECURSOS CORRESPONDENTES. [...]

Portanto, vê-se que os créditos provenientes de recursos de convênios por sua natureza também devem ser considerados como fonte distinta de recursos para abertura de créditos adicionais, o que está reconhecidamente expresso pelas tentativas de evolução legislativa. Mas conforme já afirmamos inicialmente, enquanto ainda omissos o ordenamento, é possível acorrer-se ao mandamento constitucional, que aponta a possibilidade de abertura de crédito suplementar ou especial quando houver autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes. Vejamos o teor do citado dispositivo, que deve ser interpretado a contrário sensu: Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; Em nome do princípio da razoabilidade e da eficiência da Administração Pública, e ainda considerando a importância dos recursos advindos dos convênios para as administrações municipais e estaduais e para os mais diversos setores sociais e econômicos - dos quais se destacam os da saúde, da educação e da infraestrutura - não seria coerente concluir pela impossibilidade de sua utilização pelo simples fato de não existir disposição infraconstitucional quanto ao assunto. Reconhece-se a necessidade de a lei complementar prevista no §9º do art. 165 da CR tratar de forma mais minudente a matéria. Entretanto, enquanto ausente no universo jurídico referida regulamentação e não havendo qualquer vedação expressa na Lei Federal n.º 4.320/64 quanto à utilização desta espécie de recursos como fonte para abertura de crédito suplementar ou especial, resta reconhecer a possibilidade auferida da redação do art. 167, V, da CR. CONCLUSÃO Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, e ainda tendo em vista a atual defasagem do texto da Lei Federal n.º 4.320/64, opinamos para, no mérito, responder pela possibilidade de utilização dos recursos de convênio como fonte para abertura de créditos suplementares ou especiais, observadas as condicionantes do inc. V do art. 167 da CR [autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes].

3 <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo>

A esse respeito, colacionamos ainda trecho da resposta dada à Consulta n. 873.706, da relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada, por unanimidade, pelo Tribunal Pleno do TCE/MG<sup>4</sup>, *in verbis*:

CONSULTA - TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS - UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PROVENIENTES DE “EXCESSO DE ARRECAÇÃO DE CONVÊNIOS” (ART. 43, II, § 1º, DA LEI N. 4.320/64) - POSSIBILIDADE - AUTORIZAÇÃO POR LEI E ABERTURA POR DECRETOEXECUTIVO - VINCULAÇÃO DO RECURSO FINANCEIRO AO OBJETO PACTUADO - DECISÃO UNÂNIME. Nas transferências voluntárias de outras entidades políticas, é correta a utilização do “excesso de arrecadação de convênios” (art. 43, inciso II, § 1º, da Lei n. 4.320/64) como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, ainda que o excesso estimado no momento da abertura dos créditos não se concretize em excesso de arrecadação real. Ressalte-se que o gestor deverá sempre observar o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64 c/c o art. 25, § 1º, da LRF, bem como manter a vinculação dos recursos financeiros ao objeto pactuado (art. 25, § 2º, da LRF). [...] embora possa haver alguma dificuldade de interpretação na utilização da nomenclatura “excesso de arrecadação de convênios”, tal acepção se afigura adequada para definir os recursos orçamentários, oriundos de convênio, que servirão como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, ainda que não haja efetivamente, no exercício, arrecadação de receita superior à prevista.

De toda sorte, não havendo previsão originária na LOA, ou sendo essa insuficiente quanto à estimativa de receitas de convênios e à projeção das despesas para o cumprimento de seus objetos, a fonte de recursos a ser utilizada para a abertura dos créditos adicionais, especiais ou suplementares, deve ser o excesso de arrecadação estimado, conforme definido na parte final do § 3º do art. 43, da Lei 4.320/64.

O TCM/BA possui o mesmo direcionamento, exarando Parecer/Consulta n. 00071-17<sup>5</sup>:

CREDITOS ADICIONAIS. FONTES DERECURSO. EXCESSO DE ARRECAÇÃO. CONVÊNIOS [...] É possível a utilização dos recursos de convênio como fonte para abertura de créditos suplementares ou especiais, observadas as restrições do inciso V do art. 167 da CRFB (autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes).

Na verdade, o Município pode utilizar essa fonte, tendo em vista que, em princípio, não havia previsão orçamentária de arrecadação de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos

conçêneres e, no decorrer do exercício financeiro, houve a celebração de ajuste dessa natureza e, conseqüentemente, a estimativa ou o ingresso de recursos a esse título. Quanto à realização da despesa, caso não haja dotação orçamentária necessária ao cumprimento do objeto do convênio, abre-se crédito especial e/ou suplementar.

E mais: é necessário enfatizar que as despesas decorrentes de créditos adicionais autorizados e abertos com lastro nos recursos decorrentes de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo devem relacionar-se, estritamente, às finalidades estipuladas no instrumento do ajuste celebrado, não podendo ser utilizados em outros objetivos sob pena de responsabilização do agente público em face da malversação dos recursos destinados pela entidade conveniente.

Com efeito, o parágrafo único do art. 8º da LC n. 101 de 2000 dispõe que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

Por sua vez, o inciso I do art. 50 do referido diploma legal estabelece que “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”.

Dessa forma, ocorrendo a celebração de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo não previsto inicialmente na Lei Orçamentária Anual, os recursos correspondentes serão demonstrados no Balanço Orçamentário na coluna Previsão atualizada e a efetiva arrecadação dos recursos oriundos de tais ajustes na coluna Receitas realizadas. Por outro lado, os créditos adicionais abertos com os recursos vinculados decorrentes de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo não previstos constarão da coluna Dotação atualizada e as despesas executadas referentes a esses ajustes serão demonstradas na coluna Despesas empenhadas.

Isto posto, não resta a menor dúvida de que inexistente qualquer óbice, uma vez que foram atendidas todas as exigências da legislação federal e municipal pertinente à matéria.

Sobre a temática, vale ressaltar que normalmente o processo licitatório acaba sendo iniciado logo após a assinatura do referido instrumento jurídico, e conseqüentemente para emissão da ordem de serviço/compra deve haver prévio empenho para tal. Contudo, havendo um convênio/ajuste assinado e a garantia de recebimento de tal recurso no exercício (o que acarretaria um excesso de arrecadação na fonte XYZ), para emissão do empenho, visto que o ingresso de tal recurso seria garantido. Ao final do exercício, verifican-

4 <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2283.pdf>

5 <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/2017/suatm/65011-17.odt.pdf>

do-se que tal recurso não havia sido transferido na mesma proporção que o crédito especial e/ou suplementar por excesso de arrecadação na fonte XYZ, o que levaria a anulação do empenho em 31/12/20X0 do valor residual na fonte XYZ.

### 3 CONCLUSÃO

Destarte, descortina-se uma nova forma de trabalho, a utilização de recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres na abertura de créditos adicionais especiais e/ou suplementares apresenta-se como uma prática viável e legal, desde que observadas as exigências estabelecidas pela legislação brasileira.

O Sistema Financeiro/Contábil deverá disponibilizar a inserção e controle do crédito especial e/ou suplementar proveniente de recursos oriundos de convênios, contratos de repasses, termos de fomento, auxílios, contribuições e/ou transferência fundo a fundo, sendo monitorizado/registrado de forma individualizada por instrumento jurídico, por fonte/destinação de recursos, e aprovação/publicação de Lei para crédito especial e Decreto para crédito suplementar.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece

normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 jan. 2024.

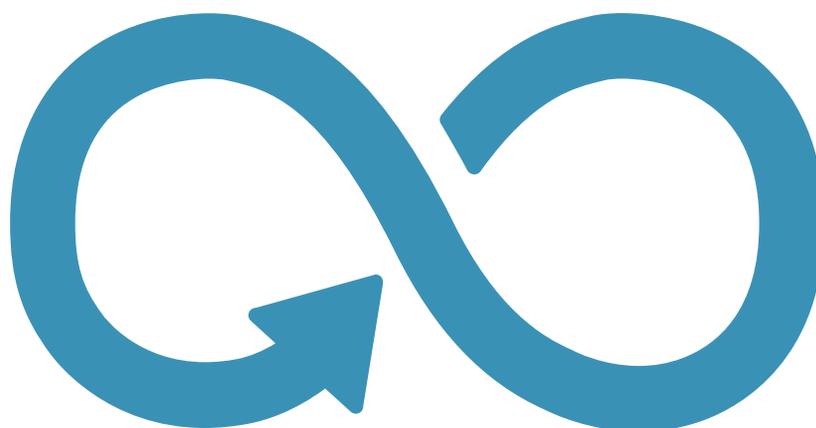
BRASIL. **Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis orçamentários. 10ª ed. Brasília, 2023. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:48458](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458). Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 jan. 2024.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2007.



# UMA ANÁLISE DA DINÂMICA DOS CASOS DE ACÚMULO TRÍPLICES DE CARGOS PÚBLICOS EM 2023 NOS JURISDICIONADOS POTIGUARES:

## histórico de atuações da Diretoria de Despesa com Pessoal e novas ferramentas de controle

Allan Ricardo Silva de Souza<sup>1</sup>  
Marcel Santos Revoredo<sup>2</sup>  
Victor Rafael Fernandes Alves<sup>3</sup>

### RESUMO:

O presente artigo examinará as situações de acúmulo de vínculos dos servidores públicos de todos os jurisdicionados desta Corte de contas detectadas durante o ano de 2023, bem como a avaliar a efetividade das ações historicamente adotadas pela Diretoria de despesas com pessoal, além de identificar possíveis situações que necessitam de novas atuações e sugerir encaminhamentos que auxiliem na mitigação das irregularidades relacionadas ao tema.

**Palavras-chave:** acumulação de cargos; auditoria.

### 1 INTRODUÇÃO

A Administração estatal apresenta como finalidade prioritária a satisfação do interesse público. Para tanto, busca gerir os recursos públicos de modo eficiente, administrando e controlando seus bens e a qualidade dos serviços prestados à população. Para isso, contam com a participação de seus agentes públicos.

Nesse cenário, os entes públicos mantêm em sua estrutura um quadro funcional ativo, o qual é composto por servidores cuja contratação e manutenção em atividade devem observar diversos dispositivos legais e constitucionais.

Dentre as diretrizes constitucionais, há a vedação de acumulação de vínculos públicos como regra geral, ressalvando apenas as hipóteses nela expressamente previstas. Diante disso, é importante ter em conta que a regra constitucional é a inacumulabilidade; logo, os permissivos que contêm as possibilidades de acumulação são excepcionais e com previsão expressa, razão pela qual devem ser interpretados de modo restritivo.

Dessa forma, em seu papel de responsável pela fiscalização dos órgãos e entidades públicas do Estado do Rio Grande do Norte, é dever deste Tribunal de Contas, dentre todas as normas que versam sobre os agentes públicos, monitorar a aplicação das regras insculpidas na Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, a Diretoria de Despesa com Pessoal vem realizando diversos trabalhos acerca deste ponto de controle, acompanhando a dinâmica das situações de acúmulo de vínculos dos servidores públicos de todos os jurisdicionados desta Corte de Contas. Com efeito, em 2023 um novo acompanhamento foi elaborado, visando avaliar a efetividade das ações historicamente adotadas Diretoria, além de identificar possíveis situações que necessitam de novas atuações e sugerir encaminhamentos que auxiliem na mitigação das irregularidades relacionadas ao tema.

Com efeito, o presente artigo visa compilar as principais constatações em sede auditorial no recente acompanhamento - resultante no Relatório de Auditoria nº 003/2024-DDP/TCE-RN que

<sup>1</sup> Graduado em Direito e Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, allanricardoss@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduado em Direito e Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, celrevoredo@yahoo.com.br.

<sup>3</sup> Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba e Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, vrfalves@gmail.com.

culminou no Processo nº 1411/2024 - e apontar caminhos de atuação.

## 2 RECORTE METODOLÓGICO

Metodologicamente, o trabalho auditorial tomou como base as informações prestadas pelos jurisdicionados por meio do Sistema de Integrado de Auditoria Informatizada na área de Despesa com Pessoal (SIAI-DP) e relatórios da Coordenadoria de Informações Estratégicas para o Controle Externo (CIEX). Sinteticamente, o objetivo foi analisar o quantitativo de servidores públicos que acumulam vínculos públicos, com a finalidade de avaliar o impacto das ações desenvolvidas pela Diretoria de Despesa com Pessoal – DDP, durante o ano de 2023, no combate às irregularidades inerentes ao tema.

Em seguida foi realizado o levantamento das informações necessárias, com a coleta de dados por meio da base de dados do SIAI-DP e SIAI-Pessoal – custodiada por este Tribunal de Contas –, assim como por meio de relatórios e informações da Coordenadoria de Informações Estratégicas para o Controle Externo (CIEX). Além disso, também foi analisado no Sistema de Acúmulos de Cargos/Portal do Gestor os logs de acesso<sup>4</sup> pelos jurisdicionados desta Corte de Contas.

O período de análise, prioritariamente, foi o exercício de 2023 (janeiro a dezembro), conquanto a utilização da base de dados de períodos pretéritos para permitir a compreensão histórica e evolutiva do cenário de acumulação de vínculos públicos nos entes públicos do Estado do Rio Grande do Norte. Desse modo, a extração dos dados levou em consideração a existência de declarações simultâneas, isto é, mesmo ano e mês de referência, declaradas por um ou mais jurisdicionados, de contra-cheques do mesmo CPF/matricula extraídas do SIAI/Pessoal Versão 2020-2023 e SIAI/DP 2017-2019.

Ademais, ao observar o tópico a respeito do acesso à ferramenta de consulta de acúmulos, utilizou-se as ocorrências registradas no sistema de log da Diretoria de Informática do TCE/RN. Os dados dos logs de acesso foram analisados a partir de agosto/2023, período em que houve a implantação deste controle. Para confecção do Relatório de Acompanhamento foram utilizados modelos e técnicas estatísticas, a exemplo de diagramas de dispersão, regressão linear, teste de significância de tendência, entre outros<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Log de acesso é um arquivo que registra a lista de solicitações que um agente realiza em um sistema. Funciona como um histórico de acessos e permite identificar as ações realizadas.

<sup>5</sup> Evidenciou-se que na acumulação de dois vínculos, os cedidos representam 6,17% no quantitativo médio em 2023, e na média total de acúmulos de 3 ou mais vínculos os cedidos representam 21,83%. Diante disso, os casos de cedidos com acúmulos nem sempre correspondem a um registro de acumulação; dessa forma, podem ser falsos positivos. Entretanto, esse quantitativo PODE, mas não necessariamente,

## 3 BREVE HISTÓRICO DE ATUAÇÕES ANTERIORES

A Diretoria de Despesa com Pessoal - DDP, Unidade de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do RN, foi criada em 2010 com a finalidade de fiscalizar as despesas com pessoal e quadro funcional dos entes jurisdicionados. A partir de 2013, com a edição da Resolução nº 30/2012, recentemente revogada pela Resolução nº 22/2020 – TCE/RN, de 03 de dezembro de 2020, o Tribunal de Contas do Estado do RN passou a receber eletronicamente, por meio do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada na área de Despesa com Pessoal (SIAI-DP), as folhas de pagamento e cadastro funcional dos servidores ativos, inativos e pensionistas de todos os entes jurisdicionados que possuem quadro funcional.

Com o advento do respectivo sistema e sua base de dados, esta Diretoria de Despesa com Pessoal passou a executar algumas ações, as quais destacam-se:

- o 2015 – Emissão de 304 ofícios para gestores públicos do Rio Grande do Norte apurarem possíveis irregularidades no acúmulo de cargos de servidores;
- o 2016 – Emissão de 104 ofícios remetidos às unidades jurisdicionadas informando as acumulações irregulares constatadas em 2015 que persistiram;
- o 2016 – Relatório de Auditoria de Ação Coordenada pelo Tribunal de Contas da União para identificação de servidores do Poder Executivo Estadual com mais de dois vínculos públicos;
- o 2018 – Representação de 17 unidades jurisdicionadas a partir de situações casuísticas apresentadas em sede de denúncias na ouvidoria;
- o 2020 – Relatório de Auditoria de Ação Coordenada pelo Tribunal de Contas da União para identificação de servidores da Prefeitura Municipal de Natal com mais de dois vínculos públicos;
- o 2020 – Abertura de 27 processos de representação de unidades jurisdicionadas municipais e estaduais que apresentavam servidores com acúmulo de três ou mais vínculos;
- o 2022 – Desenvolvimento da ferramenta de consulta de acumulação de cargos públicos por meio do Portal do Gestor;

atingir esse percentual máximo. Outro ponto observado foi uma discrepância encontrada nos dados enviados pela Secretaria de educação, da cultura, do esporte e do lazer do Governo do Estado do RN nos meses de janeiro e fevereiro de 2023. Em janeiro, observou-se a declaração de um número reduzido de servidores na folha de pagamento da Secretaria, sendo normalizado no mês seguinte – ou seja, declarou-se que o pagamento de janeiro foi realizado conjuntamente com o de fevereiro, aumentando significativamente o quantitativo de agentes públicos na folha de pagamento. A partir de março, o quantitativo de servidores na folha de pagamento volta à normalidade numérica de agentes públicos dos anos anteriores. De todo o modo, ainda que tenha havido essa anomalia nesse bimestre apontado, a média anual aparentemente apresenta normalidade.

o 2022 - Representação de 50 unidades jurisdicionadas em casos de acúmulos dúplices e tríplexes com base na folha de pagamento de dezembro de 2022;

o 2023 - Relatório de Levantamento da Acumulação de Cargos Públicos.

Como é possível observar, as ações se dividem em três tipos: comunicação das situações de acúmulos aos jurisdicionados; representação para tomada de providências dos jurisdicionados diante das situações de acúmulo e relatórios de monitoramento.

Além destas ações, a Diretoria de Despesa com Pessoal também atua no tema quando realiza auditorias nos entes jurisdicionados, incluindo ponto específico sobre acúmulos nos escopos de auditoria.

Também há ações pontuais derivadas dos processos abertos via denúncia, contudo, nestes casos a Unidade Técnica costuma priorizar a análise macro das situações em detrimento de apurações de situações individualizadas, em razão da otimização dos recursos e efetividade dos resultados.

Como se evidencia, as atuações da Unidade Técnica sobre o tema se apresentam há quase uma

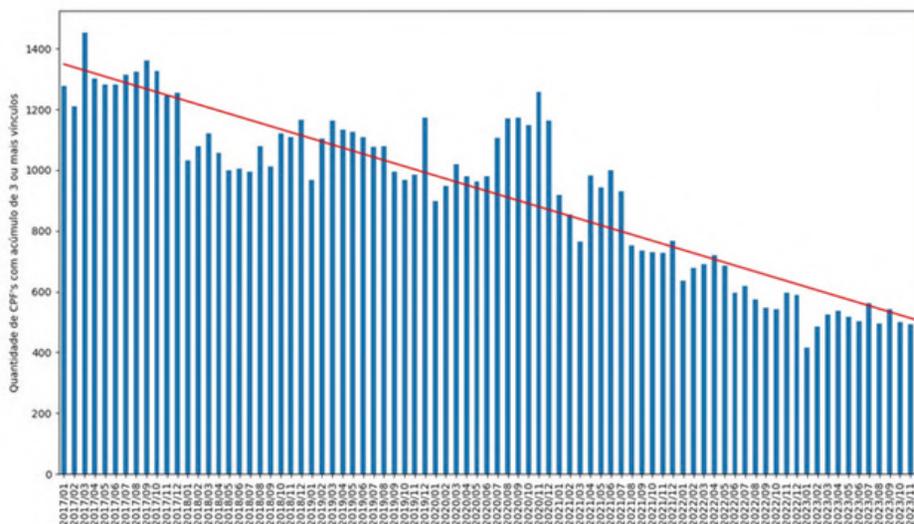
década de modo interligado e estruturado, tendo por objetivo sempre atuar de modo célere e tempestivo, pugnando por soluções mais pedagógicas e menos punitivistas; com efeito, a expansão gradativa da atuação, buscou formas práticas de mitigar as acumulações de cargos ilícitas, inclusive por meio de ferramentas tecnológicas, particularmente em razão da dinamicidade do quadro funcional e dado o exíguo quadro funcional da Unidade para a vastidão objeto de sua competência.

#### 4 ANÁLISE DA DINÂMICA DOS CASOS DE ACÚMULOS TRÍPLICES

O presente tópico compila as informações sobre as situações de acúmulos de três ou mais vínculos públicos dos servidores pertencentes aos quadros funcionais dos jurisdicionados deste Tribunal de Contas<sup>6</sup>.

Observou-se uma tendência significativa de queda no quantitativo de agentes públicos com acúmulo de três vínculos públicos ou mais no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2023, conforme ilustrado no gráfico a seguir:

**Gráfico 1** – Acumulação tríplice de cargos públicos de janeiro de 2017 a dezembro de 2023



Fonte: Elaboração própria com dados do SIAI-DP.

Evidenciou-se ainda uma redução média de 10,19 agentes públicos em acúmulo tríplice ou maior ao mês, que implica num decréscimo de 1,98% mensais em relação ao existente em janeiro de 2017, que constava 1.277 agentes – em dezembro de 2023 esse valor era 512.

Em síntese, se em 2017 os entes públicos potiguares apresentavam um “estoque” de agentes públicos que possuíam acúmulos de 3 vínculos ou mais de 1.277 registros (por CPF, frise-se), em dezembro de 2023 esse número reduziu para menos da metade (512). Ademais, além da tendência de queda, esse

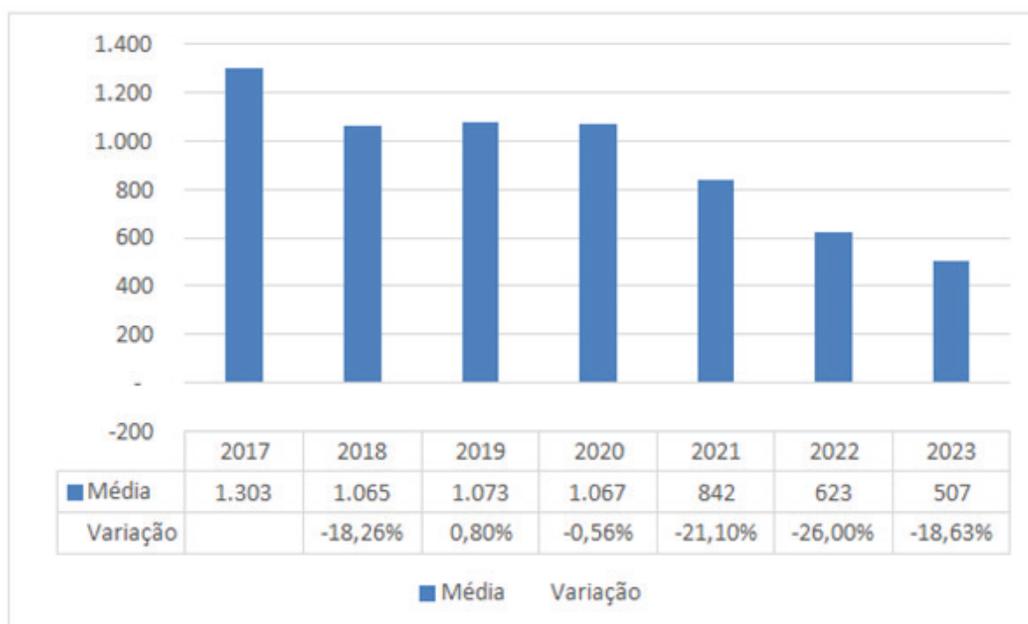
<sup>6</sup> Diferente do acúmulo de dois vínculos públicos, o acúmulo de três ou mais vínculos é uma irregularidade patente, pois, em nenhuma hipótese o texto constitucional permitiu a acumulação remunerada de três ou mais cargos, empregos, funções ou proventos de aposentadoria, ainda que porventura subsista compatibilidade de horários. Entretanto, excepcionalmente é possível haver três registros de vínculos os quais não se caracterizam como irregularidade, como no caso de um agente público que acumule dois vínculos em órgãos distintos e é cedido para um terceiro, ocasionando o registro de vínculo em três entes distintos. Contudo esta situação é uma excepcionalidade e tais registros não alteram substancialmente os resultados obtidos com o cruzamento dos dados do SIAI-DP

patamar de registros de acúmulos de 3 ou mais vínculos vem se mantendo reduzido de maneira consistente, conforme indica a média do último biênio (2022-2023) que marcou 565,12 CPFs acumulando 3 ou mais vínculos públicos.

Constatou-se que a média de registros de agentes públicos acumulando 3 vínculos públicos ou mais permaneceu acima de 1.000 até o ano de

2020, o quadriênio 2017-2020 apresentou uma média de 1.127,04. A partir de 2021, percebe-se que foi o ponto de virada para a diminuição do quantitativo de agentes públicos em acumulação tríplice ou maiores, interrompendo um platô de registros elevados que se acomodava durante 2018 a 2020. É possível visualizar melhor esse comportamento no gráfico abaixo:

**Gráfico 2** – Média Anual de agentes públicos que possuem 3 vínculos ou mais – janeiro de 2017 a dezembro de 2023



**Fonte:** Elaboração própria com dados do SIAI-DP.

Constatou-se uma forte tendência de retração na média de registros de acúmulo de três ou mais vínculos, notadamente nos três últimos anos, sendo 2022 o período que apresentou maior percentual de retração no número de casos – evidenciando uma variação negativa de 26% em relação ao ano anterior, que já se apresentava afetado por uma importante queda.

Confirmando o representado na demonstração gráfica acima, o último triênio da série histórica (2021 a 2023) evidenciou uma variação negativa de 52,49%. Verifica-se a forte queda nos registros de acúmulos tríplices ou maiores, reduzindo-os pela metade. Não obstante, mesmo com esse comportamento de relevante decréscimo, permanece ainda a tendência estatística de queda desses registros.

Ademais, em dezembro de 2023, foram registrados 512 agentes públicos com acumulação de três ou mais vínculos públicos, muito próximo da média anual do período. Constata-se que, mesmo que 2023 tenha havido uma redução na variação negativa de registros (-18,63%), essa queda ainda

é expressiva, pois, é uma redução subsequente a dois decréscimos ainda mais relevantes – -21,10% em 2021 e -26% em 2022.

Em termos de quantitativo de acúmulos de três ou mais vínculos, tem-se um total de 1.244 vínculos encerrados em 2023, representando 879 agentes públicos que encerraram ao menos um dos vínculos.

O Encerramento do vínculo destes agentes públicos em 2023 gerou aos jurisdicionados uma economia potencial de R\$ 29.149.115,45, referente aos valores de remuneração não pagos nos meses subsequentes aos do encerramento do vínculo, desconsiderando valores potencialmente gastos com décimo terceiro, férias e contribuição patronal.

Conforme já explicitado, os registros de acúmulos de três ou mais vínculos são majoritariamente indícios de irregularidades, os quais, após a identificação e tomada de providências pelos jurisdicionados, culminam no encerramento de ao menos um dos vínculos. Desta forma, pode-se concluir que a diminuição nos registros decorre da redução de situações irregulares de acúmulos de ofício pelos próprios entes no exercício de sua

autotutela e, como já apresentado, das múltiplas atuações engendradas pela Diretoria de Despesa com Pessoal em relação ao tema.

## 5 DO ADVENTO DA FERRAMENTA DE CONSULTA

A partir de 2022, esta Corte de Contas passou a disponibilizar aos entes jurisdicionados uma ferramenta de consulta de acúmulo de cargos<sup>7</sup>, o qual permite a verificação de todos os vínculos públicos dos servidores pertencentes aos seus quadros funcionais.

A ferramenta é disponibilizada por meio do portal do gestor e permite ao jurisdicionado a identificação de eventuais acúmulos de vínculos públicos dos servidores de seu próprio quadro, assim como consultas individualizadas por meio do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

A base de dados principal utilizada pela ferramenta é o Sistema Integrado de Auditoria Informatizada na área de Despesa com Pessoal (SIAI-DP), além de informações funcionais de servidores públicos de entes dos estados<sup>8</sup> circunvizinhos, quais sejam: Paraíba, Pernambuco, Ceará<sup>9</sup>.

O objetivo é mitigar situações atuais de acúmulos de vínculos públicos não permitidos pela constituição, os quais podem ser identificados e devidamente apurados pelos entes jurisdicionados. Assim como evitar o surgimento novas situações irregulares, tendo em vista que os gestores terão informações atualizadas de eventuais vínculos públicos dos novos servidores.

Dessa forma, os entes jurisdicionados podem fazer a verificação de acúmulo de vínculos de forma antecipada, o que gera economia de recursos públicos e de tempo, visto que, ao impedir o ingresso de servidores de modo irregular, evita a abertura de processos administrativos e sindicâncias pelos jurisdicionados, assim como processos de apuração por este Tribunal de Contas.

Considerando que a ferramenta se encontra disponibilizada no Portal do Gestor desde maio de 2022, em atividade fiscalizatória realizada em 2023, buscou-se analisar o comportamento dos

usuários que possuem perfil de acesso ao sistema em relação ao seu uso. Desse modo, a partir de agosto de 2023, foi realizada a implantação proposta e desde então é possível obter os dados de acesso à ferramenta de consulta de acúmulos de cargos pelos seus usuários, permitindo aferir sua efetividade no auxílio no combate das irregularidades relacionadas a acúmulos de cargos públicos.

Inicialmente, explica-se a metodologia utilizada para demonstrar o cenário de utilização da ferramenta pelos jurisdicionados, assim como seu impacto no quantitativo de registros de acúmulos durante o período de agosto de 2023 até dezembro de 2023.

Para tentar compreender esse cenário, com o suporte do setor de inteligência, utilizou-se a técnica estatística chamada Diagrama de Dispersão, cuja função é representar a relação entre duas variáveis -, que são a quantidade de acessos à ferramenta de consulta pelos usuários, a quantidade ou proporção de registros de casos de acúmulos públicos -, e tem por finalidade obter padrões de correlação entre elas, como causa e efeito.

Em relação a acúmulos de três vínculos ou mais, identificou-se que as Prefeituras e Câmaras Municipais são os grupos com a maior quantidade de registros de acumulação. Assim, tanto em termos de quantidade de registros de acúmulos quanto proporcionalmente em relação ao quadro funcional, esses dois grupos se destacam na análise - principalmente as Prefeituras.

Por outro lado, identificou-se que dos 225 jurisdicionados que apresentaram acúmulos de três ou mais vínculos, 129 acessaram ao menos uma vez à ferramenta de consulta de acúmulos, o que corresponde a 57,33% desse total.

Assim, há jurisdicionados que possuem acúmulos de 3 vínculos ou mais e não há registro de log's de acesso à ferramenta de consulta. Observou-se 96 órgãos públicos nessa situação com um total de 462 agentes públicos em acúmulo de três vínculos ou mais.

Verificou-se que 42,67% dos jurisdicionados desta Corte de Contas que possuem casos de acúmulo de 3 vínculos ou mais, vários deles com uma quantidade expressiva de agentes públicos, não acessam a ferramenta de consulta de acúmulos fornecida pelo TCE/RN. Desse modo, é provável que a ausência do acompanhamento da regularidade das situações de acúmulos de vínculos públicos fomenta o crescimento e a perpetuação de casos irregulares

Desse modo, fez-se um paralelo entre os jurisdicionados que possuem agentes públicos com três ou mais vínculos que acessam a ferramenta de consulta com aqueles que não acessam ou acessam pouco. O resultado indicou que a ocorrência de acumulação é maior nos jurisdicionados que fazem pouco ou nenhum acesso ao sistema. No sentido contrário, à medida que os acessos aumentam, o quantitativo de acúmulos se reduz. Em síntese óbvia, o monitora-

7 Também foi realizada capacitação em junho de 2022, por meio da Escola de Contas, voltada aos membros do controle interno, gestores públicos e agentes públicos do setor de recursos humanos, sobre acúmulo de cargos e a utilização da ferramenta disponibilizada.

8 Por enquanto ainda não se tem os dados dos servidores públicos da União, medida essa que se pretende adotar brevemente com o intuito de fortalecer ainda mais a utilidade e abrangência da ferramenta.

9 Os dados são obtidos por meio de convênio com os Tribunais de Contas de cada um dos estados. No caso da Paraíba e Pernambuco há dados tanto dos entes estaduais como dos entes municipais, enquanto os dados do Ceará incluem apenas os dados do Estado. Além disso, na perspectiva de aperfeiçoamento da efetividade da ferramenta de consulta, pretende-se reduzir o tempo de atualização desse banco de dados para que seja realizado mensalmente.

mento diligente de cada ente, assim como a adoção das medidas necessárias ao saneamento das irregularidades encontradas, reduzirá o quantitativo de acúmulos de vínculos públicos não permitidos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já narrado, foi apresentado o quadro de acúmulos de três ou mais vínculos na série histórica de 2017 a 2023, observando-se uma tendência de redução média mensal de 10,19 agentes públicos em acumulação tríplice ou maior – implicando uma redução de 1,98% mensal em relação ao existente em janeiro/2017. Estatisticamente, essa tendência é significativa.

Em números absolutos, em janeiro 2017, os registros de acumulação de 3 vínculos ou mais apresentaram 1.277 registros, em dezembro de 2023 o quadro registrado de acumulação reduziu para 512, uma variação negativa de 59,91%. Além disso, evidencia-se que esse nível de registros de acúmulos de 3 ou mais vínculos se mantém reduzido consistentemente, pois o último biênio (2022-2023) apresentou uma média aproximada de 565 agentes públicos nessa situação.

Quantitativamente, em relação aos acúmulos de três vínculos ou mais no decorrer do ano de 2023, tem-se um total de 1.244 vínculos encerrados, representado 879 agentes públicos que saíram dessa situação de irregularidade.

Além disso, entre os benefícios estimados com a resolução destas situações de acumulação de três ou mais vínculos públicos, durante o ano de 2023, tem-se a economia potencial de mais de R\$ 29.149.115,45 de recursos públicos dos entes jurisdicionados.

Outro ponto de relevo foi quanto aos jurisdicionados que não acessam a Ferramenta de Consulta de Acúmulos, assim, dos 225 jurisdicionados que possuem agentes públicos acumulando três vínculos ou mais, 129 apresentaram ao menos 1 registro de log no sistema – isso corresponde a 57,33% desse total. Indicando a importância dessa Corte em fortalecer o canal de comunicação com os jurisdicionados, tanto mediante ofícios expedidos quanto ações pedagógicas (palestras, cartilhas e/ou treinamentos diversos), no intuito de promover a utilidade e a essencialidade da Ferramenta de Consulta de Acúmulos.

Registre-se que se constatou que à medida que os entes jurisdicionados acessam a Ferramenta de Consulta de Acúmulos, menores serão as ocorrências de situações de acúmulo de três ou mais vínculos públicos em seus quadros. Assim, a contrario sensu, aqueles entes que acessam pouco ou não acessam possuem a maior concentração de ocorrência de acúmulos tríplices ou maior.

Em razão disso, urge para que todos os jurisdicionados que não acessam a ferramenta disponibilizada para verificação de acúmulos de vínculos públicos sejam oficiados por esta Diretoria

de Despesa com Pessoal para tomar ciência sobre a Ferramenta de Consulta de Acúmulos e/ou prestar esclarecimentos sobre o seu não uso, além de comunicar a existência de agentes públicos acumulando irregularmente vínculos públicos em seus quadros funcionais.

Ademais, além do contínuo acompanhamento das ocorrências de acúmulo por esta Diretoria de Despesa com Pessoal, é fundamental o fortalecimento da comunicação institucional entre este Tribunal de Contas e os usuários da Ferramenta de Consulta de Acúmulos sobre a situação do cenário de acumulação dos jurisdicionados, alertando e auxiliando sobre o seu efetivo uso, como também o andamento das ações adotadas em seus quadros funcionais.

## REFERÊNCIAS

DIRETORIA DE DESPESA COM PESSOAL. Relatório de Auditoria nº 03/2024 – DDP/TCE-RN. Acompanhamento sobre Acumulação de Vínculos dos Servidores Públicos – janeiro a dezembro de 2023. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: [https://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/4664/Sum%C3%A1rio\\_Executivo\\_\\_Vers%C3%A3o\\_Final\\_\\_v2\\_Corrigida\\_\(1\).pdf](https://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/4664/Sum%C3%A1rio_Executivo__Vers%C3%A3o_Final__v2_Corrigida_(1).pdf). Acesso em: 25 set. 2024



A close-up photograph of a complex network of tree roots and trunks. The roots are thick, gnarled, and spread out across the ground, creating a dense and intricate pattern. The colors range from dark brown to light grey, with some areas showing signs of decay or moss. The overall impression is one of strength, stability, and deep connection to the earth.

# Consultas jurídicas

## Consulta 01

### Fundos de defesa do consumidor | Despesas de custeio

Ao apreciar processo de Consulta formulada pelo o Secretário de Estado da Justiça e da Cidadania do Estado do Rio Grande do Norte, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte proferiu Acórdão, nos termos a seguir:

**QUESITO:** “Quais despesas podem ser custeadas por Fundos Estaduais e Municipais de Defesa do Consumidor, no caso das legislações virem a prever pagamento de custeio, em especial, se poderão ser pagas despesas como estagiários, terceirizados, cargos temporários e gratificações de funcionários?”.

**RESPOSTA:** “Se a legislação de regência do Fundo de Defesa do Consumidor, seja ele estadual ou municipal, prever expressamente a possibilidade de esse arcar com despesas de custeio, é possível que os seus recursos sejam utilizados para o pagamento de despesas com estagiários, terceirizados, cargos temporários e gratificações de funcionários, mas desde que haja dotação orçamentária para tais gastos, além de autorização do Conselho Gestor do Fundo e que tais despesas estejam relacionadas aos objetivos almejados pela lei instituidora do Fundo”.

**Processo nº 2226/2019 – TC**

**Relator:** Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales

**Acórdão nº 48/2024, em 22/02/2024, Pleno**

---

## Consulta 02

### Gratificação | Servidor comissionado | Comissão de contratação | Equipe de apoio | Teto remuneratório municipal

Ao apreciar processo de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de São João do Sabugi, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte proferiu Acórdão, nos termos a seguir:

**QUESITO I:** “Qual o entendimento deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de pagamento de gratificação a servidores que sejam ocupantes exclusivamente de cargos de provimento em comissão designados para compor comissão de contratação/equipe de apoio, considerando a natureza jurídica desses cargos?”.

**RESPOSTA:** “O ordenamento jurídico não proíbe a concessão de gratificação a servidor ocupante exclusivamente de cargo comissionado que seja designado para integrar comissão de contratação ou equipe de apoio, mas desde que:

- a) o servidor possa exercer a função motivadora da gratificação, atendendo, inclusive, os requisitos previstos no art. 7º, da Lei nº 14.133/2021;
- b) a gratificação conte com expressa previsão legislativa;
- c) a atividade seja condizente com o pagamento de gratificação em razão do exercício de função que vai além das atribuições ordinárias do cargo, sob pena de enriquecimento ilícito;
- d) sejam observados os limites, critérios e cautelas previstos no art. 169, §1º, da Constituição Federal e nos artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

**QUESITO II:** “Em caso positivo, o teto remuneratório dos servidores públicos do Poder Legislativo Municipal corresponde ao subsídio do Prefeito Municipal, conforme previsto no art. 37, XI da CF/88, ou o limite máximo de remuneração desses servidores equivale ao subsídio recebido pelos vereadores, em simetria ao que ocorre nos outros entes federativos, no qual o teto corresponde aos subsídios dos membros do Poder Legislativo?”.

**RESPOSTA:** “Nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal e da jurisprudência do STF, aplica-se aos servidores municipais, com exceção dos Vereadores e dos Procuradores Municipais, como teto remuneratório, o subsídio do Prefeito”.

**Processo nº 743331/2023 – TC**

**Relator:** Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales

**Acórdão nº 103/2024, em 04/04/2024, Pleno**

---

## Revisão de Consulta

### Majoração de subsídio de vereadores | Data-limite | Revisão de Súmula

Ao revisar o entendimento firmado no Processo de Consulta que serviu como precedente para a origem da Súmula nº 32- TCE/RN, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte proferiu Acórdão, reformando o entendimento firmado no item “b” da Decisão nº 2416/2015-TC, proferida em resposta à Consulta nº 014526/2012-TC, passando-se a adotar a seguinte interpretação:

“a) Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal, por meio de lei em sentido estrito, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente; e, [mantido]

b) Se a alteração no regramento legal dos subsídios municipais implicar em aumento da despesa com pessoal, ela não poderá ocorrer nos 180 dias anteriores ao final do mandato eletivo, nos termos do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, quanto aos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, poderá ocorrer até 3 de julho do ano das eleições municipais; e em relação aos Vereadores, o prazo de 180 dias deve ser contado de acordo com a data do fim do mandato desses agentes, definida na legislação municipal. [revisado]”.

Na mesma oportunidade, foi decidido a revisão da Súmula nº 32-TCE/RN, em razão da modificação do entendimento em que se fundou a edição do verbete, que passa a ter a seguinte redação:

“Os subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Secretários Municipais e Vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal, por meio de lei em sentido estrito, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente. Se a alteração no regramento legal dos subsídios municipais implicar em aumento da despesa com pessoal, ela não poderá ocorrer nos 180 dias anteriores ao final do mandato eletivo, nos termos do art. 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, quanto aos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, poderá ocorrer até 3 de julho do ano das eleições municipais; e em relação aos Vereadores, o prazo de 180 dias deve ser contado de acordo com a data do fim do mandato desses agentes, definida na legislação municipal”.

**Processo nº 4577/2023 – TC**

**Relator:** Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales

**Acórdão nº 220/2024, em 23/04/2024, Pleno**

## Consulta 03

### Regime Próprio de Previdência Social | Servidor municipal | Teto da aposentadoria

Ao apreciar processo de consulta formulada pelo Presidente do Instituto Municipal de Previdência do Município de Mossoró, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte proferiu decisão normativa nos termos a seguir:

**QUESITO:** “Os proventos advindos de aposentadorias concedidas pela Autarquia Previdenciária Municipal devem ser limitados ao teto do subsídio do Chefe do Executivo [...]?”

**RESPOSTA:** “Nos termos do art. 40, §14, da Constituição Federal, em relação aos servidores municipais vinculados ao Regime de Previdência Complementar – RPC, o valor dos proventos de aposentadoria concedidos pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS deve observar o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. De outro lado, quanto àqueles servidores que não estão vinculados a RPC, os proventos das aposentadorias concedidas por Autarquia Previdenciária Municipal não devem ser superiores ao teto estabelecido constitucionalmente – qual seja, o subsídio do Prefeito Municipal –, à exceção dos Procuradores Municipais de carreira, vinculados ao RPPS municipal, os quais se submetem ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em consonância com a Tese nº 510 de Repercussão Geral”.

**Processo nº 302678/2023 – TC**

**Relator:** Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales

**Decisão nº 1109/2024, em 07/06/2024, Pleno**

---

## Consulta 04

### Salário-educação | Merenda Escolar | Despesa com pessoal | Manutenção e desenvolvimento do ensino

Ao apreciar o processo de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Serra Caiada, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte proferiu Acórdão, nos termos a seguir:

**QUESITO:** “Pode os recursos do QSE, serem utilizados para as despesas de merenda escolar?”

**RESPOSTA:** “Sim. Pela inteligência do art. 212, §4º, da Constituição Federal, bem como do art. 15, §1º, inciso II, da Lei nº 9.424/96, c/c o art. 4º, inciso VIII, da Lei nº 9.394/96, os recursos da quota salário-educação podem ser utilizados para custear programas suplementares de alimentação da educação básica, incluindo-se as ações relacionadas com a garantia de merenda escolar, vedada a sua utilização para pagamento de pessoal, a exemplo dos profissionais que lidam diretamente na produção da merenda escolar, conforme art. 7º, da Lei nº 9.766/98. Ademais, os recursos do salário-educação, incluindo a quota recebida pelo Município (artigo 68, III, da Lei nº 9.394/96), não podem ser considerados para atender ao mínimo de despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o artigo 212, caput, da Constituição Federal de 1988”.

**Processo nº 303853/2023 – TC**

**Relator:** Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales

**Acórdão nº 250/2024, em 13/06/2024, Pleno**

## Consulta 05

### Controle Abstrato de Constitucionalidade | Reajuste | Revisão | Remuneração | Pandemia do Covid-19

Julgando consulta proposta pelo Prefeito Municipal de Angicos, o Órgão Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte julgou pelo não conhecimento de um dos quesitos, o qual questionava “O reajuste automático previsto no Art. 33 da Lei Municipal 759/2009 é constitucional diante da Súmula Vinculante Nº 42 do Supremo Tribunal Federal?”. Em sua motivação, explicou que “Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas não podem realizar controle abstrato de constitucionalidade, sendo inviável o conhecimento de Consulta que possui tal finalidade”. Em sequência, emitiu a seguinte decisão de caráter normativo, referente ao segundo questionamento:

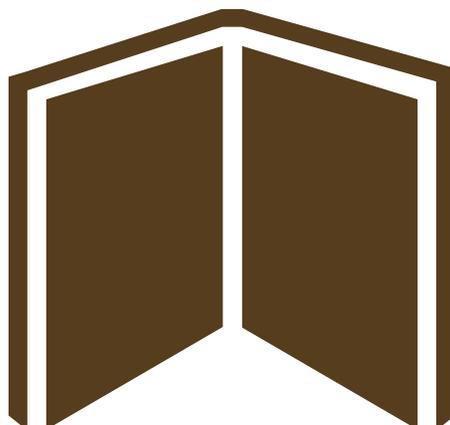
**QUESITO:** “É possível a concessão do referido reajuste ou aumento durante o período de vedação do Art. 8º, inciso I e §3º, da Lei Complementar Federal 173/2020, ou seja, é possível a concessão retroativa a 2021 em 2022?”

**RESPOSTA:** “Não. Diante da literalidade do art. 8º, inciso I e §3º, da Lei Complementar nº 173/2020 e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, é vedada a concessão retroativa – ao período legal de vedação – de aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos, inclusive quando tratar-se da revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal.”.

**Processo nº 300412/2022 – TC**

**Relator:** Conselheiro Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales

**Acórdão nº 317/2024-TC, em 03/09/2024, Pleno**



## Artigo Geral

# A PEQUENA HISTÓRIA DE MINHA VIDA

*José Ferreira da Rocha*  
*Professor e escritor*

Início minhas palavras, fazendo uma pequena retrospectiva de minha vida, pois RECORDAR, etimologicamente, é trazer de volta ao coração (RE-CORDIS).

Aos 13 anos de idade, ainda imberbe, ingressei no Seminário de São Pedro, em Natal, minha “ALMA MATER”. Lá, fiz o meu curso de humanidades e o meu curso de filosofia. Lá, fui aluno e, também, professor. Lá, fui, com muita dedicação e zelo, presidente da Academia “Padre José de Anchieta”, órgão máximo de cultura daquela casa, época em que fui convidado a fazer, na Pontifícia Universidade Gregoriana de Roma, um curso de EXEGESE, visto ser, na época, docente de línguas clássicas. Foi, para mim, um tempo kairológico. Um tempo privilegiado, qualitativo e proveitoso, uma vivência que sempre terá de mim o selo dos valores inesquecíveis.

Em 1970, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, concluí o meu curso de bacharelado e licenciatura em letras, consagrando-me totalmente ao magistério, tornando-me MAGIS MAGISQUE MAGISTER e juntando-me aos ANCHIETAS que continuam, até hoje, a catequese cultural, neste país, cabendo-lhes ENCARGO E HONRA na construção deste edifício cultural, formando pessoas, abrindo horizontes e humanizando o humano.

Como escritor, sou autor de 05 livros, todos recheados de assuntos referentes à vida de todos nós, todos pertinentes ao

somático, ao psíquico, ao ético e à espiritualidade. Somos, enfim, um conjunto de tudo isso e não apenas seres pensantes. Em todos esses livros, pedi a inspiração de Deus para que as minhas palavras fossem como o SAL, dando sabor à vida e como o sol, aquecendo e iluminando as inteligências.

No dia 26 de julho, com a permissão de Deus, completei 80 anos, uma idade de eloquente experiência. A idade mais bela não é a idade do adolescente ou do jovem; a idade mais bela é aquela em que estamos. O tempo em que vivemos é um grande tesouro. Sem tempo, nada há de grande; nada de profundo. Devemos ver o tempo com muita normalidade. Sabemos que ele passa. No dia em que nascemos, já começa o nosso envelhecimento. O tempo passa, só a eternidade não passa. Envelhecer com sabedoria é viver com qualidade de vida. A sabedoria confere distância, mas não uma distância de afastamento do mundo. Ela permite ao ser humano elevar-se para além das realidades, sem menosprezá-las. Faz-nos ver o mundo com os olhos e o coração de Deus. Da forma conciliadora dessa sabedoria, florescem a bondade, a paciência, a compreensão. O precioso ornamento da ancianidade é o amor. A ancianidade é o “domingo” da vida. A vida humana é um processo, tem seus altos e baixos, mas ela vai acumulando experiências, sentimentos, vivências que enriquecem a caminhada e somam-se os êxitos e os fracas-

sos, como estímulo para novas conquistas.

Através dos anos vividos, amadurecemos e armazenamos bens dentro de nós. Nesta etapa da vida, está o segredo da serenidade e o segredo do coração sempre jovem, sempre com a esperança, essa âncora firme da alma.

Confesso que já me encontro na idade provecta, na vetustez, na senilidade. Não a temo e nem fujo dela. Fase em que o meu silêncio é mais eloquente do que minhas próprias palavras e o meu rosto se reveste das cores da serenidade, fruto de uma consciência tranquila pelo que pude e pelo que ainda posso fazer em meu humano caminhar. Conservo o gosto pela vida, degustando as riquezas de um coração que sempre esteve pronto para amar. Confesso, também, que, em toda esta trajetória de vida, procurei caminhar sempre pela superfície do chão, SUMMO PULVERE, abdicando o topo das montanhas, desapegando-me, assim, de futilidades e de ganâncias, caminhando com o tempo, dia após dia, sem nunca destrata-lo. Assim, ontem o fui, assim, hoje o sou. Obrigado, meu Deus! “Viver é esplêndido; saber conviver é sublime”. Eis, em resumo, a vivência dos meus 80 anos, período que vivi de tal maneira, que penso não ter nascido em vão. ITA VIXI UT MENON FRUSTRATUM ESSE EXISTIMEM. GRATUS OMNIBUS OCCASIONEM MIRIFICAM VERBA DICERE.

ISSN 2358-1476



9 772358 147003



tce\_rn



tcedorn



tce\_rn



TCE-RN\_oficial



tce.rn.gov.br

**Ouvidoria TCE**

0800-281-1935

(84) 3642-7220

ouvidoria@tce.rn.gov.br



**TCERN**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO