

**TCE RJ**  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

# SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
Volume 2, número 1, jan./jun. de 2007

 **ecg**  
ESCOLA DE CONTAS  
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro  
2007

A *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro* é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins. Foi lançada em novembro de 2006 em substituição à antiga Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Disponível também em: [www.tce.rj.gov.br/sinteseonline](http://www.tce.rj.gov.br/sinteseonline)

---

**Conselho Deliberativo**

**Presidente**

José Maurício de Lima Nolasco

**Vice-Presidente**

Jonas Lopes de Carvalho Junior

**Conselheiros**

Aluisio Gama de Souza

José Gomes Graciosa

Marco Antonio Barbosa de Alencar

José Leite Nader

Julio Lambertson Rabello

Fuad Zamot

Guilherme Pinto de Albuquerque

Helid Raphael de Carvalho Junior

Jean Marcel de Faria Novo

Jorge Henrique Muniz da Conceição

Levy Pinto de Castro Filho

Marcelo Franca de Faria Mello

Maria Luiza Bulcao Burrowes

Maria Verônica de Souza Madureira

Mauricio Martins do Carmo

Renata de Oliveira Razuk

Ricardo Ewerton Brito Santos

Sérgio Paulo Vieira Villaça

**Ministério Público Especial**

Horácio Machado Medeiros

**Secretário-Geral de Controle Externo**

Ricardo Ewerton Britto Santos

**Secretária-Geral de Planejamento**

Maria Alice dos Santos

**Secretário-Geral de Administração**

Emerson Maia do Carmo

**Secretária-Geral das Sessões**

Leila Santos Dias

**Procurador-Geral**

Sylvio Mário de Lossio Brasil

**Chefe de Gabinete da Presidência**

Adriana Lopes de Castro

**Diretor-Geral da Escola de Contas e Gestão**

José Augusto de Assumpção Brito

**Coordenador de Comunicação Social,**

**Imprensa e Editoração**

Hugo Leão de Castro Filho

**Conselho Editorial**

Rosa Maria Chaise

Marcelo Martineli Murta

Márcio dos Santos Barros

Fátima Cristina de Moura Lourenço

Paula Alexandra C.P. Nazareth

Sérgio Wilson Sefer Nóbrega

**Comissão Científica**

Cláudio Martineli Murta

Emerson Maia do Carmo

Flávia Andréa de Albuquerque Melo

**Editor Executivo**

Hugo Leão de Castro Filho

**Editora Assistente**

Symone Munay

**Projeto Gráfico**

Inês Blanchart

**Diagramação**

Adelea Barbosa

Inês Blanchart

Margareth Peçanha

**Fotografias**

Jorge Campos

Symone Munay

Banco de imagens da CCS/TCE-RJ

**Arte e Editoração**

Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração

**Revisão**

Eduardo Pinheiro

**Revisão dos textos em língua inglesa**

Ronaldo Redó Lanzilotti

**Periodicidade**

Semestral

**Tiragem**

500 exemplares – Distribuição gratuita

**Endereço para correspondência**

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

Praça da República, 70

CEP 20211-351 - Centro - RJ

Tels.: (21) 3231-5573 / 32315690

e-mail: [pesquisas\\_ecg@tce.rj.gov.br](mailto:pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br)

---

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 2, n. 2 (julho 2007) Rio de Janeiro: O Tribunal, 2007

Semestral

ISSN: 1981-3074

Continuação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

1. Administração Pública 2. Controle Externo 3. Tribunal de Contas. I Título  
CDD 352

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ

# SUMÁRIO

4	<b>EDITORIAL</b> Presidente JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
6	<b>APRESENTAÇÃO</b> José Augusto de Assumpção Brito
8	<b>ESTUDOS</b>
10	DA INTENÇÃO À AÇÃO: desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Autor: Luis Fernando Valverde Salandia
32	ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR: o caso da cidade do Rio de Janeiro Autor: Leonardo Braga de Vicenzi
58	O PLANO DIRETOR como instrumento de controle social Autor: Ricardo Luis França
86	O CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS sob a perspectiva da economicidade: alguns aspectos e procedimentos Autores: Eduardo dos Santos Guimarães, Jean Marcel de Faria Novo, Marcio Jandre Ferreira, Sílvia Nardi de Almeida, Walter Augusto de Azevedo e Wanda Claudia Galluzzi Nunes
	<b>VOTOS</b>
110	Conselheiro ALUISIO GAMA DE SOUZA
142	Conselheiro JOSÉ GOMES GRACIOSA
152	Conselheiro MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
164	Conselheiro JOSÉ LEITE NADER
172	Conselheiro JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
182	Conselheiro JULIO LAMBERTSON RABELLO



## JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

Presidente do Tribunal  
de Contas do Estado  
do Rio de Janeiro

Nesta edição do segundo volume da Revista Síntese, não poderia deixar de enaltecer a relevância de que se reveste esta publicação para a administração pública em geral e em particular para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pois que espelha e consolida o compromisso deste Tribunal de Contas em contribuir para a divulgação do saber técnico-científico e para a estimulação da produção acadêmica, sobre a influência dos valores éticos na pública administração.

Exemplo desse compromisso foi a instituição do concurso de monografias, cujo epíteto rende homenagens ao honorífico Ministro Gama Filho, notável e saudoso educador que acalentava, segundo suas próprias palavras, um sonho: “Educar para o amanhã”; e um desafio: transformar o velho Ginásio Piedade, com apenas cinco salas e 136 alunos, numa universidade: “Sonho com um mundo melhor do que esse. Gostaria de viver tempo bastante para poder

testemunhar uma época em que os caminhos sejam mais fáceis e a compreensão entre os homens mais perfeita”.

A primeira edição do Prêmio Ministro Gama Filho veio dar ensejo aos três artigos que fazem parte desta edição da Revista Síntese, cujos títulos, pela ordem de classificação, são: “Da intenção à ação: Desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor”; “O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: o caso da cidade do Rio de Janeiro”; e “O Plano Diretor como instrumento de controle social”.

Oportuno registrar que o amplo sucesso da primeira edição do Prêmio Ministro Gama Filho veio consagrar a postura deste Tribunal de Contas perante a comunidade acadêmica e serviu como estímulo para o relevante e instigante tema que versará a segunda edição: “Auditoria da Ética: nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social”.

Dentro desse contexto de estimular a divulgação do conhecimento, é de ser destacado, também, o lançamento do Prêmio Melhores Práticas, que se direciona à apresentação de relatos de casos práticos que tenham contribuído para uma melhor gestão do dinheiro público nos órgãos municipais jurisdicionados, com o intuito de que seus benefícios possam extrapolar o âmbito de um único órgão e venham a contribuir para a melhoria do setor público, a partir da disseminação de modelos de gestão que retratem um reto compromisso com a utilização dos recursos públicos.

Por tudo isso, tenho a certeza de que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro está contribuindo, embora modestamente, para a realização de um sonho, daqueles que por vezes poucos perseguem, mas que pelo entusiasmo desses poucos sobrevive e se propaga de geração em geração, fazendo do sonhador um mestre, do sonho, realidade.

## José Augusto de Assumpção Brito

Diretor-Geral da Escola  
de Contas e Gestão –  
ECG/TCE

Em continuidade à sua missão de disseminar e incentivar a produção de estudos e pesquisas, técnicas e científicas, relacionadas à gestão pública, a *Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, apresenta, nesta edição, três artigos referentes aos trabalhos vencedores do Prêmio Ministro Gama Filho, premiação ocorrida em dezembro último.

O primeiro artigo trata do trabalho *Da intenção à ação: desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor*. O estudo analisa o modo como o processo de concentração da população nas cidades colocou a reforma urbana na agenda de discussão da sociedade brasileira. Reflexo dessa demanda, o Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social, com o objetivo de regular o uso da propriedade urbana, em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental. Desta maneira, muitos municípios elaboraram ou revisaram seus planos diretores buscando mais eficácia no planejamento do território municipal, materializando diretrizes que até então, na maioria das vezes, não haviam se concretizado.

O segundo artigo sintetiza o trabalho *O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor: o caso da cidade do Rio de Janeiro*. Trata-se de um estudo que aborda as regras pertinentes ao Plano Diretor estabelecidas na Lei 10.257/01 visando à ordenação do uso do solo urbano e à obrigatória adoção do referido instrumento por parte dos municípios com mais de vinte mil habitantes. Tal compromisso tem produzido repercussões nas cidades com relação aos aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais. Dentre estas, o documento ressalta a grande novidade da lei: a prevalência da função social da propriedade, consubstanciada na supremacia do direito da coletividade sobre o direito individual e o modo como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor contribuem para essa nova realidade ao influenciarem o desenvolvimento e o planejamento urbano futuros.

O terceiro artigo resume o trabalho *O Plano Diretor como instrumento de controle social*. Este trabalho

apresenta as inovações ocorridas no âmbito da formulação e do controle social da política urbana após a Constituição de 1988 e, especialmente, após a instituição do Estatuto da Cidade, entre as quais se destaca a garantia da participação da sociedade civil na elaboração, implementação e avaliação dos objetivos dos planos diretores.

As íntegras dos três trabalhos vencedores da primeira versão do Prêmio Ministro Gama Filho poderão ser obtidas no portal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, endereço [www.ecg.tce.rj.gov.br](http://www.ecg.tce.rj.gov.br).

Apresentamos, ainda, um estudo intitulado *O Controle das Contratações Públicas sob a perspectiva da economicidade: alguns conceitos e procedimentos*. O trabalho aborda aspectos da economicidade nas contratações públicas a partir de mecanismos de controle relacionados à prática da orçamentação.

A *Síntese* traz, por fim, um voto de cada conselheiro do TCE-RJ. Esses votos foram selecionados pelas assessorias técnicas dos conselheiros considerando a originalidade da decisão proposta e os argumentos empregados na análise dos processos que representam uma amostra dos diversos temas analisados pela Corte de Contas.

Esperamos, assim, com esta edição, dar mais um passo para a afirmação da *Síntese – Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro* como importante canal de discussão de idéias e questões relacionadas à administração pública e aos tribunais de contas, bem como para sua consolidação como referencial técnico, doutrinário e crítico.

ESTUDOS



**10**

**DA INTENÇÃO À AÇÃO:**

desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

---

**32**

**ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR:**

o caso da cidade do Rio de Janeiro

---



**58**

**O PLANO DIRETOR**

como instrumento de controle social

---

**86**

**O CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**  
sob a perspectiva da economicidade:  
alguns conceitos e procedimentos

---





# DA INTENÇÃO À AÇÃO: desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor<sup>1</sup>

Luis Fernando Valverde Salandía  
(diretor de Planejamento da Clin e assessor da  
Secretaria de Urbanismo de Niterói; professor do  
curso de Arquitetura e Urbanismo do Unipli e  
professor substituto da Escola de Arquitetura e  
Urbanismo da UFF)

RESUMO: O processo de concentração da população nas cidades inseriu a reforma urbana na agenda de discussão da sociedade brasileira. Ao capítulo de Política Urbana conquistado na Constituição de 1988 sucedeu-se, com bastante atraso, o Estatuto da Cidade, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que podem regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Muitos municípios elaboraram ou revisaram planos diretores buscando mais eficácia no planejamento do território municipal, o que os "novos" instrumentos permitiriam, materializando diretrizes que até então, na maior parte dos casos, teriam ficado no papel. A escolha de Niterói justifica-se por ser um dos municípios que vêm aplicando desde 2002 instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, já incorporados ao Plano Diretor. A troca de experiências entre municípios que passaram da intenção à ação é fundamental para avaliar a eficácia do "novo" planejamento.

*ABSTRACT: The process of concentration of the population in the cities placed the Urban Reformation in the agenda of discussions on the Brazilian society. To the chapter of Urban Politics conquered in the Constitution of 1988 followed with great delay, the City By-laws, establishing norms of public order and social interest that can rule the use of urban property in favor of collective welfare as well as the citizens' security, well-being and environmental balance. Many cities elaborated or revised master plans aiming at more effectiveness in the planning of the municipal territory, which the "new" instruments would allow, materializing lines of direction that until then, in most cases, would have been restricted to the paper. Our choice for Niterói lies in the fact that it is one of the municipalities that have been making good use of the instruments established by the City By-laws and is already included in its Master Plan. The exchange of experience in those cities that ranged from intention to action is fundamental to evaluate the effectiveness of this new municipal planning.*

PALAVRAS-CHAVE: Plano  
Diretor; outorga onerosa do  
direito de construir; gestão  
social da valorização da terra;  
operação interligada;  
conselhos municipais.

**KEY WORDS:**  
*master plan; award with  
costs of the right to build;  
social administration of land  
valuation increment, linked  
operation; city councils.*

1 Artigo originado da  
monografia vencedora do 1º lugar  
no 1º Prêmio Ministro Gama Filho  
(2006). Apoio metodológico e  
revisão final de  
Maurício Martins do Carmo.  
Revisão dos textos em língua  
inglesa Ronaldo Redo Lanzillotti

## INTRODUÇÃO

O processo de concentração da população nas cidades no século XX colocou a reforma urbana na agenda de discussão da sociedade brasileira. Como resultado, conquistou-se na Constituição Federal de 1988 um capítulo específico tratando da Política Urbana, que consagra a figura do Plano Diretor como "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana" ao qual se vincula a função social da propriedade urbana.

Em vigor desde outubro de 2001, o Estatuto da Cidade – Lei Federal 10.257 – regulamentou a execução da política urbana de que tratam os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social. Desde então muitos municípios elaboraram ou revisaram planos diretores buscando a eficácia no planejamento do território municipal, o que os seus "novos" instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários permitiriam, materializando diretrizes de planos diretores que até então, na maior parte dos casos, teriam ficado no papel. Construído o marco legal, é preciso um grande esforço do poder público e da sociedade para que essas possibilidades não se limitem ao discurso, e sejam assimilados conceitos tais como função social da propriedade, gestão social da valorização da terra e gestão democrática da cidade.

Na nossa monografia por ocasião do Prêmio Ministro Gama Filho<sup>1</sup> abordamos a experiência do município de Niterói, que após aprovar seu Plano Diretor em 1992, instituiu um processo de planejamento e tentou introduzir instrumentos que visavam à recuperação da valorização da terra. Pela estrutura legal concebida o desdobramento do Plano Diretor passou a dar-se através de planos urbanísticos regionais, aos quais cabe detalhar o modelo de uso e ocupação do solo e a forma de aplicação dos novos instrumentos em cada uma das cinco regiões de planejamento do município. Projeta-se daí uma interessante discussão a respeito dos mecanismos com que os municípios implementam seus processos de planejamento.

Niterói é também um dos municípios que vêm aplicando desde 2002 instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos previstos pelo Estatuto da Cidade, incorporados ao planejamento municipal em 2002 através dos planos urbanísticos regionais, e em 2004 na revisão do Plano Diretor. Destacamos a utilização de instrumentos que atuam como reguladores urbanísticos e promovem a gestão social da valorização da terra, como a outorga onerosa do direito de construir, e de instrumentos de gestão democrática, como o Conselho Municipal de Política Urbana e as conferências das cidades.

Na análise do município de Niterói foram utilizadas abordagens do processo de estruturação urbana e do planejamento recente da cidade e da região, com destaque para as discussões das conferências da cidade realizadas em 2003 e 2005 e para os relatórios produzidos pela prefeitura do município de Niterói durante o processo de planejamento. Alguns destes trabalhos serão analisados, contribuindo para inserir a área escolhida no contexto municipal e regional.

Devemos destacar a ênfase que os mais diversos segmentos da sociedade têm dado à articulação

1 A monografia pode ser consultada na página [www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br/biblioteca](http://www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br/biblioteca).

regional e que aparentemente tem encontrado respaldo das autoridades municipais de diversos municípios da região.

Utilizamos também trabalhos de diversos pesquisadores que abordam o processo de produção do espaço urbano e a experiência do planejamento urbano no Brasil e no exterior. Em todos eles procuramos compreender as conjunturas e estratégias com as quais diferentes "agentes" intervêm, seja objetivando transformações, seja objetivando evitá-las, procurando verificar a existência de uma lógica de produção do espaço urbano.

No marco teórico, ao identificar os paradigmas presentes num processo de estruturação urbana, recorremos a autores nacionais e estrangeiros que analisam a produção do espaço urbano e que coincidem na avaliação de que este é produzido socialmente. Dos estrangeiros destacamos Mark Gottdiener (1993), que faz na construção da sua teoria uma análise completa dos autores que trabalham os conceitos da terra e da produção do espaço nas sociedades capitalistas. Os autores nacionais que nos servem como referência são Carlos Néelson Ferreira dos Santos (1981, 1988a, 1988b, 1988c, 1988d), Flávio Villaça (1999), Ermínia Maricato (2000) e Raquel Rolnik (1997), cujas citações se entrelaçam constantemente por trabalharem numa mesma linha, contribuindo para formular uma teoria da estruturação urbana. Nos aspectos teóricos referentes à gestão social da valorização da terra demos ênfase às contribuições do Instituto Lincoln de Política Fundiária<sup>2</sup>.

Em todos eles procuramos compreender as conjunturas e estratégias com as quais diferentes "agentes" intervêm – seja objetivando transformações, seja objetivando evitá-las –, procurando verificar a existência de uma lógica de produção do espaço urbano.

Não podemos analisar Niterói isoladamente do seu contexto regional, pois através da relação com os municípios vizinhos da região metropolitana, em especial da porção leste, construída historicamente, é possível entender a dinâmica demográfica, socioeconômica e imobiliária. A cidade partilha da problemática comum aos grandes centros urbanos latino-americanos, num processo de segregação socioespacial com três vertentes principais: elitização e adensamento de núcleos com infraestrutura, "favelização" de áreas próximas aos núcleos e suburbanização<sup>3</sup> rumo a municípios vizinhos. Embora ostente o terceiro maior Índice de Desenvolvimento Humano entre os municípios brasileiros, Niterói enfrenta o desafio de implementar mecanismos de inclusão social nos bolsões de pobreza gerados pelo próprio modelo de desenvolvimento. Os processos de materialização da exclusão social não podem ser vistos pelos municípios como uma realidade na qual não têm meios de interferir, principalmente depois que o Estatuto da Cidade possibilitou o uso de novos instrumentos de gestão urbana. No caso de Niterói, desde 2002 a normativa municipal começou a incorporar esses instrumentos, objeto também de outras políticas setoriais.

2 Destacamos aqui as pesquisas publicadas por Smolka e Furtado (2001), que abordam a recuperação de mais-valias urbanas na América Latina, e por Maldonado, Pinilla, Rodriguez e Valencia (2006), que abordam a experiência colombiana na gestão social da valorização da terra.

3 O fenômeno da suburbanização no Brasil se realiza principalmente com base na oferta de terra barata e ausência de serviços de infra-estrutura, em municípios das regiões metropolitanas distantes dos núcleos de trabalho. A única exceção são os loteamentos da orla, por seus atributos naturais, destinados a classes de maior poder aquisitivo.

## EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Desde a sua criação o município de Niterói sofreu forte interferência do Estado na produção

e ordenamento do espaço urbano através de leis, planos e projetos. Neste sentido, é importante a avaliação de Gottdiener (1993, p. 203) de que "a análise do ambiente construído exige que se entenda como as várias manifestações de intervenção do Estado na economia se amalgamam com os incentivos privados para produzir os projetos, ações e formas de espaço". Nesta linha de análise, Gottdiener (1993, p. 203) cita Lefèbvre:

*a concepção que apreende melhor esse fenômeno está centrada nas ações combinadas do Estado e da economia em pulverizar o espaço social através de desenvolvimento e planejamento econômico urbano, transformando-o numa mercadoria e, depois, nos blocos de construção uniforme do espaço abstrato.*

O papel do Estado como gestor do planejamento urbano é abordado por autores brasileiros, entre os quais citaremos aqui Villaça, Maricato e Santos. Villaça (1999, p. 173) destaca a dificuldade de se analisar a história do planejamento urbano no Brasil por seu discurso estar mesclado à sua prática (o que não quer dizer que se tenha realizado). Isto pode ser verificado no nosso estudo de caso ao concluir que propostas e leis não pautaram a ação do

município – houve um discurso de planejamento, que resultou em marcos legais, que nem sempre serviram para embalar as ações: várias administrações elaboraram projetos de intervenção desvinculados de iniciativas de planejamento praticamente simultâneas. Maricato (Arantes *et. al.*, 2000, p. 124) fez uma reflexão do alcance limitado que planos de desenvolvimento urbano têm tido no Brasil, referindo-se ao papel ideológico do que Villaça chama de "plano-discurso":

*Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas câmaras municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O plano-discurso cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem a nenhum plano explícito.*

Santos (1981, p. 201) fez uma análise na qual usou como referência as teorias defendidas por

Castells na década de 1970, a respeito do papel que os planos têm para o Estado:

*A maneira que o Estado encontraria para exercer a sua dominação ao nível do urbano seria através dos planos que manipula. Com a falácia de submeter todos os cidadãos a uma ordem comum, harmonizadora e neutra, o Estado estaria abusando de seus privilégios e impondo seus valores de classe dominante: (...) o Estado expressa, em última instância, e através de todas as mediações necessárias, os interesses de conjunto da classe dominante (...), o planejamento urbano não pode ser um instrumento de mudança social, mas sim de dominação, de integração e de regulamentação das contradições; seus efeitos devem ser analisados do ponto de vista social e não em relação a uma quimérica ordem espacial.*

Ao analisar a evolução urbana de Niterói constatou-se também a preocupação do Estado em legislar sobre a produção da cidade e o que nela acontece. Às transformações das primeiras décadas do século XX se sucedem diversos planos e governos; alguns mais do que outros tentaram deixar a sua marca transformadora nas cidades.

Entre 1940 e 1970, enquanto a iniciativa privada se voltou para a reedificação da zona sul e para a expansão rumo às praias oceânicas do segundo distrito (Itaipu), o poder público realizou grandes planos e investimentos na zona central, onde se repetem constantemente os mesmos projetos visando à implantação de um novo centro urbano.

Na década de 1970 foi elaborado um Plano Diretor que, como consequência de uma alternância administrativa no governo municipal, não chegou a ser encaminhado para a Câmara Municipal. O cenário dos municípios brasileiros mostra que os planos elaborados na década de 1970, nos moldes dos planos de desenvolvimento local integrado, não foram implementados, e poucos resultados práticos decorreram dos seus bem formulados diagnósticos.

Já sob a égide da Constituição de 1988, a Lei Orgânica Municipal (1989) instituiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, conceituando a

função social da cidade. No mesmo ano se constituiu um fórum popular para discussão do plano. A nossa análise da realidade do município aponta que, apesar do incipiente desenvolvimento institucional, principalmente referente aos recursos humanos, o processo inici-



ado em 1990 se consolidou ao longo de diversas administrações, resultando na estruturação de um sistema de planejamento relativamente contínuo.

O Plano Diretor de Niterói aprovado em 1992 reiterou a necessidade de realização da função social da cidade, definida como "o direito de todo o cidadão ter acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica

ca, iluminação pública, saúde, educação, segurança, cultura, lazer, recreação e a preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambiental, arquitetônico e cultural da cidade".

Ao Plano Diretor se sucedeu a implementação imediata ou posterior de uma série de diretrizes que interferiram na configuração do espaço urbano e que se tornaram disposições legais que vêm pautando a produção da cidade formal. Podemos constatar ao analisar o Plano Diretor e os planos urbanísticos regionais que estes tentam ser abrangentes de todos os aspectos da vida urbana, e até mesmo os segmentos da população que participaram da sua discussão os encararam desta maneira, refor-

çando a tese do "plano-mito" conceituada por Villaça (1999, p. 227).

Entre 1992 e 1996, a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – órgão municipal responsável pela implementação das medidas propostas no Plano Diretor – funcionou como gestor da política urbana municipal; de acordo com Valverde Salandia (1996, p. 1), buscando "uma abordagem integrada de gestão do ambiente urbano regida pela interdisciplinaridade e ancorada em mecanismos transparentes de participação" e ainda pretendendo "instituir um processo contínuo de pensar e planejar a cidade com todo seu dinamismo, tendo como principal instrumento de intervenção a legislação que ordenaria e controlaria o uso e ocupação do solo".

Figura 1: Plano Diretor de Niterói



## ANÁLISE DA NORMATIVA URBANÍSTICA

Nossa abordagem está vinculada àquela que vários autores fazem da normativa urbanística no Brasil. Mukai (1988) considera que a normativa urbanística brasileira no século 20 visou principalmente a facilitar a atuação do poder público em projetos de intervenção urbana. O autor afirma que as primeiras determinações que delinearão o direito do urbanismo começam a aparecer na Constituição de 1934, quando se definiu que o direito de propriedade não podia ser exercido contra o interesse

social ou coletivo. Mukai identifica na Carta de Atenas uma das principais influências sobre os urbanistas brasileiros, que fez com que estes propugnassem pela definição de normas, influenciando o surgimento dos primeiros códigos de obras, assentando as bases de um urbanismo regulador ou normativo.

Esta análise é feita também por Santos (1988d, p. 142)<sup>4</sup>, que se preocupou com o papel da legislação na produção do espaço urbano e, numa abordagem específica sobre a habitação dos mais pobres na América Latina, destacou a importância da participação popular ao afirmar:

*Caso não haja forte participação popular, estatutos jurídicos por si mesmos nada mudarão na América Latina. Será mantida a tendência de escrever documentos formais, às vezes com aparência de muito avançados, mas sem refletir as experiências e as expectativas da massa. Na ausência de um grande envolvimento coletivo, as cidades continuarão regidas por normas ambiciosas que saem do nada e acabam desagradando até às elites, acusadas, com frequência, de as manipularem, visando seus próprios fins. Pior que uma lei injusta só uma lei burocrática que não se sabe a que visa.*

A normativa urbanística é em geral associada ao zoneamento, que, de acordo com Villaça (1999, p. 178), surge obedecendo a "interesses e soluções específicas das elites brasileiras" e que, pelos seus objetivos, tem tido mais eficácia do que os planos diretores, pois "quase que exclusivamente serviu para atender a interesses claros e específicos, particularmente os dos bairros da população de mais alta renda". Constata-se também que outro objetivo do zoneamento foi a adequação de determinadas áreas aos interesses do capital imobiliário, mantendo um discurso que defendia a necessidade de facilitar a construção de moradias para a classe média. Segundo Villaça (1999, p. 183), a partir da década

de 1930 passou-se a difundir a idéia de que os problemas da cidade eram "causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento –, e que um planejamento integrado ou de conjunto, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los". Esta seria para ele "a essência da ideologia do planejamento que ainda perdura", um pensamento conveniente para mascarar as causas dos problemas urbanos, e na solução dos quais tanto as classes dominantes quanto o Estado teriam fracassado.

Na mesma direção de Villaça, Maricato (2000, p. 122) faz uma avaliação dos objetivos da regulação urbanística no Brasil:

<sup>4</sup> Santos cita como referência para esta análise documentos originais do prof. Fernando Walcacer.

*O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de idéias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as idéias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das idéias.*

Podemos constatar que, de um modo geral, a normativa urbanística visou a facilitar a atuação do poder público em projetos de intervenção urbana. A normativa ora induziu a ocupação e adensamento de alguns bairros, ora criou restrições para controlar a sua verticalização. Algumas medidas objetivaram criar condições de planejamento, mas sem muitos resultados práticos, tal como a criação de comissões especiais, cujas recomendações não eram seguidas. No final dos anos oitenta foi possível identificar uma nova etapa do planejamento urbano em relação à formulação da legislação urbanística, através de processos permeáveis à participação de alguns segmentos da sociedade civil organizada, mas sem chegar a constituir foros permanentes, ficando a participação condicionada ao interesse do poder público de consenti-la. Assim, de 1991 a 1996 se implementou um processo que inclui a aprovação de um conjunto de leis normatizando o

Em 2003 foi implementado o processo de Conferência Nacional das Cidades, que teve reflexos nos níveis estadual, regional e municipal

uso e ocupação do solo. Na administração 1997-2000 este processo foi paralisado, sem que houvesse qualquer mobilização dos segmentos que faziam parte do Conselho de Urbanismo. Em 2001 este processo foi reiniciado, coincidindo com a aprovação do Estatuto da Cidade.

#### **NORMATIVA FEDERAL**

O grande marco normativo do período analisado em nível federal, com reflexos no ordenamento jurídico estadual e municipal, foi a Constituição Federal de 1988, que introduziu mudanças nas atribuições dos municípios, ao definir, no artigo 30, que compete a estes "legislar sobre assuntos de interesse local" e "promover adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". Para tanto os art. 182 e 183 tratam da Política Urbana, cujo instrumento básico deve ser o Plano Diretor, e definem instrumentos de intervenção urbana buscando a função social da propriedade. A regulamentação veio apenas em 2001 através da Lei 10.257 – Estatuto da Cidade, que "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental". Em seu art. 39, ratifica que:

*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.*

O papel do Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana é ratificado nos art. 40 a 42, detalhando seu papel, sua forma de elaboração, os casos de obrigatoriedade e seu conteúdo mínimo. E se já era claro que todos os municípios das regiões metropolitanas deveriam elaborá-lo, da análise do §1º podemos concluir que, em função da implantação de empreendimentos de impacto regional ou nacional, deve considerar-se como medida compensatória para todos os municípios da área de influência a viabilização de recursos para elaboração ou revisão dos planos diretores municipais.

Em 2003 foi implementado o processo de Conferência Nacional das Cidades, que teve reflexos nos níveis estadual, regional e municipal, resultando na formação de um conselho nacional que constituiu um modelo de participação cidadã na gestão das cidades. Em 2006 foram regulamentados o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que podem ter um papel fundamental para os municípios.

### **NORMATIVA MUNICIPAL**

O principal marco normativo urbanístico da cidade neste período é a Lei 1.157 de 29 de dezembro de 1992, que instituiu o Plano Diretor. Como consequência da sua aprovação a legislação foi reestruturada de acordo com a sua abrangência territorial: leis de caráter geral, com normas comuns a todo o município (leis de parcelamento, uso e ocupação do solo,

edificações, código ambiental); leis regionais (planos urbanísticos regionais - PUR), com normas para as cinco regiões de planejamento; leis de caráter local, com normas para as áreas que apresentam características peculiares (áreas de especial interesse) e leis ordinárias, que regulamentam aspectos específicos ou emergentes da vida urbana.

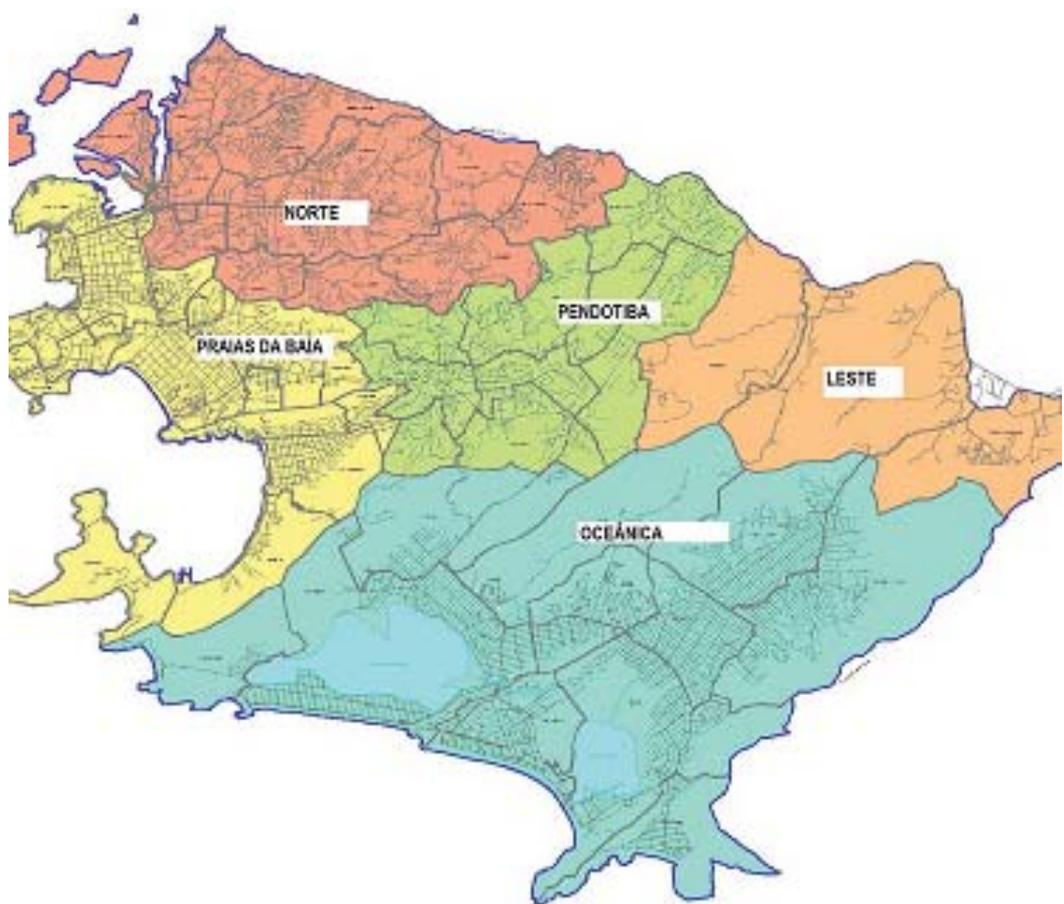
Temos aqui um aspecto importante de discussão: muitos planos diretores se limitam a estabelecer diretrizes para posterior regulamentação, colocando a sua implementação na dependência de uma continuidade na orientação política e técnica das administrações municipais. Em Niterói estava prevista a elaboração de cinco planos urbanísticos regionais que detalhariam o Plano Diretor, mas de 1993 a 2001 apenas um foi aprovado. No final da década de 1990 verificamos uma mudança nos rumos da política municipal de planejamento, que resultou na descontinuidade do processo iniciado. Foi suspensa a elaboração de mais dois PUR, o Conselho Municipal de Urbanismo foi desmobilizado e foram flexibilizados índices urbanísticos nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário através das operações interligadas.

O advento do Estatuto da Cidade provocou a retomada do processo de planejamento em 2001, e em 2002 o único PUR foi revisado e o segundo foi aprovado. Em 2005 foi aprovado o terceiro, após tramitar dois anos na Câmara Municipal. Em 2004 foi anunciada a elaboração conjunta dos dois planos restantes, mas até maio de 2007 ainda não havia sido iniciada.

Podemos concluir que é preciso adotar medidas para evitar um descompasso na abrangência geográfica do planejamento municipal, sem prejuízo dos modelos de implementação ou detalhamento que cada município possa definir. O fortalecimento institucional dos municípios é fundamental, e não apenas em Niterói

constatamos a ausência de quadros técnicos permanentes na área de planejamento urbano, deixando os municípios dependentes de consultorias e de equipes formadas por um número excessivo de cargos comissionados, resultando numa fragilidade técnica muito grande.

Figura 2: regiões de planejamento do município de Niterói instituídas pelo Plano Diretor



Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/PMN

## *INTRODUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL DA VALORIZAÇÃO DA TERRA NO MUNICÍPIO DE NITERÓI*

A atualização da legislação urbanística e ambiental em consonância com os preceitos legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade tem possibilitado ao município de Niterói a aplicação de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários que teoricamente permitem interferir na regulação efetiva do crescimento urbano. Mas a percepção que os diversos agentes sociais têm da aplicação destes instrumentos está de acordo com seu interesse (ou desinteresse), influenciando tanto quanto sua articulação política lhes permite. Neste contexto, entre 1998 e 2002, as operações interligadas flexibilizaram os limites de altura e de adensamento definidos em 1995, mas nenhum outro instrumento foi aplicado no período.

Em 2002, com a aprovação de dois novos PUR e a discussão da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, iniciou-se a cobrança da outorga onerosa do direito de construir (solo criado), dissociado da possibilidade de alteração de limites definidos nos PUR. No entanto deve registrar-se que alguns limites de altura do PUR anterior foram superados na revisão, incorporando alturas que eram possibilitadas através das interligadas; ainda assim o instrumento teve papel de inibidor do adensamento e de recuperação de mais-valias, ao se estabelecerem índices básicos de aproveitamento, acima dos quais se passou a aplicar a outorga onerosa do direito de construir (solo criado).

Com a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, aprovada em fevereiro de 2004, foi alterado o capítulo que tratava dos instrumentos de gestão urbana, cuja utilização, embora prevista desde a década de 1990, não fora até então efetivada.

Entre os instrumentos de planejamento municipal, as inovações foram a gestão orçamentária participativa e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Entre os institutos tributários e financeiros, destaca-se o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária e a introdução da contribuição de melhorias (ainda não utilizada). Entre os institutos jurídicos e políticos, introduziram-se a concessão do direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, as operações urbanas consorciadas, a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades de baixa renda, e a realização de referendo popular e plebiscito. Somaram-se instrumentos previstos desde 1992, mas não utilizados no município, como a outorga onerosa do direito de construir e de modificação de uso, a transferência do direito de construir e o parcelamento, construção e utilização compulsória, combinada com o IPTU progressivo.

Figura 3: a viabilização de diretrizes ambientais através de transferência do direito de construir foi prevista no Plano Urbanístico da Região Oceânica



## Transferência de potencial construtivo

Condicionamento de edificações multifamiliares com quatro pavimentos à doação e urbanização de  $1\text{m}^2$  de parque para cada  $4\text{m}^2$  de área construída



Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/PMN

Atendendo o disposto no Estatuto da Cidade, os instrumentos que demandam dispêndio de recursos por parte do poder público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Esta participação se dá especialmente através do Conselho Municipal de Política Urbana e do Conselho de Administração dos Recursos do Fundo de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária.

### REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES INTERLIGADAS

Em 1997 foi aprovada uma lei regulamentando o uso de operações interligadas. Esta lei não foi discutida no Conselho de Urbanismo e sua aplicação foi envolvida de muita polêmica. As interligadas representavam a possibilidade de ultrapassar índices urbanísticos através do pagamento de contrapartida, tendo sido realizadas durante três anos, permitindo ultrapassar os índices estabelecidos no Plano Urbanístico mediante pagamento de contrapartida calculada sobre a valorização adicional do terreno em função do aumento de potencial construtivo. Foi uma lei autorizativa ao Poder Executivo, dentro dos limites e nas condições nela estabelecidas.

A lei das interligadas definiu a operação como "a autorização de modificação de determinados parâmetros urbanísticos mediante contrapartida do interessado, respeitando a política global de desenvolvimento urbano da cidade e o interesse municipal". Em alguns casos o número de andares permitido na lâmina<sup>5</sup> dobrou, passando de quatro para oito, e nos casos de 12, maior altura permitida até então, passou-se para 18. Foi autorizada a redução da cota de densidade, permitindo um número maior de apartamentos por terreno. Em qualquer caso as interligadas deveriam ser aprovadas pelo prefeito.

A lei previa algumas restrições, como alterações contrárias à legislação ambiental, atividades com hora de pico em vias arteriais e uso industrial nos locais proibidos. Também tinha restrições de alcance geográfico, não se aplicando a bairros onde a limitação de gabarito era bandeira de luta, evitando possíveis reações à lei.

A análise e aprovação das interligadas era feita por uma comissão interna da Secretaria de Urbanismo. Nenhuma operação de interesse público chegou a ser proposta durante a vigência da lei, sendo apenas aprovadas operações propostas de forma pontual pelos promotores privados nos três bairros mais valorizados para a construção de edifícios multifamiliares de classe média e alta.

O valor da contrapartida para a realização das interligadas em obras ou doações não poderia ser inferior a 50% da valorização do terreno. Cabia ao interessado apresentar laudo de avaliação da valorização, de acordo com as normas da ABNT. Esse laudo era examinado pela Comissão de Avaliação da Secretaria de Urbanismo, que, verificando as divergências, poderia apresentar laudo de avaliação próprio. Nesse caso, o laudo deveria ser homologado pelo secretário de Fazenda, que, discordando, po-

deria determinar a elaboração de novo laudo. Era também prevista a possibilidade de pagar a contrapartida em parcelas, desde que se apresentasse fiança bancária no valor total da contrapartida e que as parcelas fossem corrigidas pelos índices oficiais. Em caso de atraso de duas parcelas seguidas, seria executada a fiança. O "habite-se" do empreendimento beneficiado com a interligada era condicionado ao pagamento total da contrapartida e à apresentação de certificado de regularidade de tributos municipais. A possibilidade de dar a contrapartida em obras também era permitida, contemplando obras e serviços de infra-estrutura urbana nas áreas de especial interesse social, terrenos e moradias destinadas à população de baixa renda; recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural; terrenos e equipamentos públicos e construção de edifícios municipais de interesse público.

Caso a interligada pudesse ocasionar algum tipo de impacto morfológico, urbanístico, ambiental ou viário, deveriam ser realizadas as intervenções necessárias para evitar impactos negativos ao ambiente urbano, definidos por uma comissão especial integrada por representantes de várias secretarias. Os recursos necessários para a realização das intervenções não eram computáveis na contrapartida oferecida pela interligada.

Nos três anos de vigência da lei, foram aprovadas 94 operações, que geraram R\$ 3.627.879,00. A contrapartida de cada operação variou entre R\$ 27.000 e 177.000. Se calcularmos o valor médio por operação, teremos aproximadamente R\$ 40.000. Das 94 operações, 50 (55%) se localizaram num único bairro, justamente aquele em que a legislação havia introduzido em 1995 cotas de controle de densidade e havia limitado a altura de áreas valorizadas em 10 e 12 andares.

| 5 Parte da edificação destinada às unidades residenciais.

## **INTRODUÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR (SOLO CRIADO) NO MUNICÍPIO DE NITERÓI**

Em 2002, com a aprovação de novos planos, o instrumento das interligadas foi oficialmente extinto. As novas leis definiram a cobrança de solo criado, excluindo a possibilidade de alteração de índices urbanísticos, como é feito em algumas cidades brasileiras. Dessa forma, durante a discussão das regras de uso e ocupação ficam claros para a sociedade os limites urbanísticos que podem ser alcançados.

Definido como instrumento de gestão urbana no Plano Diretor desde 1992, com sua possibilidade de uso reiterada várias vezes, mas carecendo de uma lei específica que regulamentasse sua cobrança, o solo criado somente foi efetivamente regulamentado na legislação municipal em 2002, definindo que se deve cobrá-lo sempre que o coeficiente de uso seja superior ao básico, respeitados os limites máximos dos parâmetros urbanísticos estabelecidos por lei. Definiu-se a fórmula do cálculo da cobrança como  $SC = [(Ca - Cb)^2 / FC] \times VV$ , sendo: SC = valor do solo criado, Ca = coeficiente de uso do terreno, Cb = coeficiente de uso básico, FC = fator de correção, VV = valor venal do terreno, utilizado para o cálculo do imposto predial.

O PUR define os coeficientes de uso básico e os fatores de correção por fração urbana, estabelecendo exceções à cobrança de acordo com finalidades específicas. Foram previstas isenções no Centro, como incentivo ao uso residencial e à reabilitação urbana; em vias com projetos de alargamento, como incentivo à renovação, e finalmente foram isentados da ou-

torga onerosa hospitais, clínicas, escolas, hotéis e pousadas, visando reforçar um perfil de pólo regional de serviços. Residências unifamiliares também são isentas da outorga onerosa.

A arrecadação, devida desde 2002, iniciou-se apenas em 2004, quando foi criado o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, que possui uma conta específica e uma gestão própria, submetida a mecanismos de controle social através de um conselho de administração, que presta contas

O lucro do proprietário urbano é proporcional ao potencial de uso de seu lote, sendo legítimo que o poder público seja ressarcido de parte dos investimentos que faz na cidade por aqueles que mais utilizam a infra-estrutura urbana

ao Conselho Municipal de Política Urbana, também criado em 2004. O Conselho Municipal de Política Urbana não aprova a aplicação dos recursos, pois a lei deu esta competência a um conselho de administração, no qual têm maioria os representantes do poder público, mas cuja composição foi alterada em 2006 para aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Das três regiões de planejamento do município onde já se aplica o solo criado duas são as de maior dinâmica imobiliária, e desde 2002 foram estabelecidos para cada uma delas os índices básicos a partir dos quais seria feita a

cobrança, definindo também os fatores de correção. Nos bairros mais densos e verticalizados, dotados de infra-estrutura, o índice básico é 2.0 e os coeficientes de uso chegam a 7.5, dando uma margem grande à cobrança, que em alguns empreendimentos chega a R\$ 700.000. Em seis casos analisados, aprovados em 2004, o valor variou entre R\$ 16.978 e R\$ 603.654. Dados atualizados pela Secretaria de Urbanismo mostram uma arrecadação de R\$ 3.350.075 até abril de 2007.

Na Região Oceânica o índice básico é 1.0 e os coeficientes de uso permitidos por lei não ultrapassam 1.8. Nos casos em que os terrenos são grandes e a taxa de ocupação é baixa os valores de cobrança de solo criado são insignificantes, situação provocada, no nosso entender, pela aplicação desnecessária de um fator de correção. Num dos casos analisados, o valor foi de R\$ 334,97 – num edifício com 2.320m<sup>2</sup> de área construída computável.

Estudos divulgados pela prefeitura sustentam que uma das maiores virtudes do instrumento é sua capacidade de ressarcir o poder público dos lucros extraordinários de localização que os promotores imobiliários realizam. Justifica-se a aplicação do instrumento na constatação de que o valor de um terreno urbano é menos influenciado pelas características físicas de que por sua localização e potencial de uso. Estar localizado em áreas bem atendidas de infra-estrutura urbana, em regiões tranquilas, próximas ao comércio, bem como a possibilidade de verticalizar, entre outros, são fatores que agregam valor ao solo urbano. Assim, conclui-se que o valor do terreno urbano se deve, principalmente, a características externas a ele, pelas quais o poder público tem grande responsabilidade. Quanto mais se constrói num lote, mais intensamente se está utilizando a infra-estrutura existente. Dessa forma, fica claro que o lucro do proprietário urbano é proporcional ao potencial de uso de seu lote, sendo legítimo que o poder público seja ressarcido de parte dos investimentos que faz na cidade por aqueles que mais utilizam a infra-estrutura urbana. Tal ressarcimento pode ser reorientado para a infra-estrutura da cidade, através de fundos municipais, visando a minimizar desigualdades históricas na distribuição dos equipamentos e serviços públicos na cidade.

Figura 4:  
comparativo da  
recuperação de  
valorização  
entre operações  
interligadas  
realizadas e  
simulações  
de cobrança  
de solo criado



## Operação Interligada X Solo Criado

Edifício multifamiliar na  
Geraldo Martins, 201:

Cobrança de R\$ 148.236  
como contrapartida de  
interligada

X

Cobrança de R\$ 479.713  
numa simulação de

Fonte: Estudo realizado por Luis Fernando Valverde em 2005

## GESTÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS RESULTANTES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA

O Estatuto da Cidade estabelece que os instrumentos de gestão urbana que geram recursos devem ter contabilidade própria e finalidades de uso específico. Em função disso foi criado um fundo municipal com o objetivo de dar suporte financeiro a políticas municipais de desenvolvimento urbano e de habitação popular<sup>6</sup>. Tal fundo tem natureza contábil-financeira e personalidade jurídica, sendo regido por legislação específica e vinculado à Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano. A origem da suas receitas tem fontes diversificadas, mas até agora os recursos são quase na sua totalidade resultado do pagamento do solo criado e, em menor escala, de dotações orçamentárias. Os recursos do fundo são depositados em conta especial<sup>7</sup> e somente podem ser aplicados em regularização fundiária, formação de reserva de terras, controle e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos, áreas de recreação, unidades de conservação ou proteção de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico e realização de programas e projetos habitacionais de interesse social visando à urbanização de favelas, construção ou recuperação de moradias, urbanização de loteamentos e compra de imóveis destinados aos programas habitacionais populares e melhorias das condições de moradias coletivas, incluindo apoio técnico e material.

6 Considera-se de baixa renda a população residente em condições precárias, em áreas de risco, favelas e residências coletivas, em especial nas classificadas por lei como áreas de especial interesse social.

7 Foi criado, através de lei, um programa de trabalho que insere as contas do fundo no sistema das finanças municipais.

8 O Conselho de Administração dos Recursos do Fundo integra a estrutura básica da Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano e é constituído pelo secretário desta pasta, que o preside, por quatro representantes de outros órgãos municipais, por um vereador representando a Câmara Municipal e por dois representantes das associações de moradores.



Figura 5: aplicação de recursos do Fuhab em áreas de especial interesse social

Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/PMN

A lei municipal determina que um mínimo de 30% deve ser aplicado nas áreas de especial interesse social, limitação incluída durante a discussão da adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, porém de 2004 a 2006 100% dos recursos foram utilizados em áreas de especial interesse social, embora com críticas do Conselho Municipal de Política Urbana ao reduzido número de unidades habitacionais produzidas, já que a maior parte dos investimentos foi em contenção de encostas em situações de risco nas áreas de especial interesse social.

O Conselho de Administração dos Recursos do Fundo<sup>8</sup> deve elaborar anualmente o orçamento ou plano de aplicação de recursos, para aprovação pelo prefeito. No primeiro ano de funcionamento do fundo houve uma previsão de arrecadação de aproximadamente R\$ 1 milhão.

## ***O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA E A CONFERÊNCIA DAS CIDADES COMO INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS NA GESTÃO URBANA***

Ao analisar o processo de planejamento no município desde 1988, pudemos constatar que este foi intenso nos momentos em que funcionaram instâncias de participação democrática. O Plano Diretor elaborado e aprovado na década de 1990 criou um Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, regulamentado no ano seguinte, com caráter consultivo, composto por 13 membros: seis da sociedade civil e seis do poder público, incluído o Legislativo, e presidido pelo secretário de Urbanismo.

Avaliação da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Valverde, 1995) apontava:

*Reconhecendo que a formação do conselho não tenha sido propriamente uma conquista dos movimentos sociais organizados e mais um compromisso da administração municipal, seria mais oportuno falarmos do conselho como proposta de abertura para a definição de uma política urbana e ambiental do município. Diante de um contexto político, onde, como vimos, as manifestações populares centravam-se em questões emergentes, ligadas à própria viabilização da vida nos grandes centros, a opção governamental, através de um esforço muito maior do que o efetivamente feito, poderia ser a de divulgar amplamente os temas tratados, até então, exclusivamente pelos urbanistas e ambientalistas, com intuito de capacitar os movimentos sociais para este debate específico, indicando a íntima ligação entre o Plano Diretor e as reformas no padrão de desenvolvimento urbano, tão caro às classes populares cidadinas.*

A continuidade administrativa não garantiu o funcionamento do sistema nas gestões seguintes, e somente em 2004, com a revisão do Plano Diretor, foi novamente criado um fórum de participação na formulação da política urbana. O novo conselho é um órgão colegiado com representação do poder público e da sociedade civil, permanente e deliberativo, conforme suas atribuições, tendo por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano com participação social e integração das políticas fundiária e de habitação, saneamento ambiental e trânsito, transporte e mobilidade urbana. Integra o Sistema Nacional de Conselhos de Cidades e o Sistema Municipal de Planejamento, vinculado funcionalmente ao gestor municipal da Política Urbana. Seu plenário respeita a mesma proporcionalidade entre os segmentos, estabelecida pela Conferência Nacional das Cidades para o Conselho Nacional, contando com representantes do Poder Executivo e do Legislativo, dos movimentos sociais e populares, do segmento empresarial, dos trabalhadores, de entidades profissionais e acadêmicas e de ONGs.

Desde a sua instalação em 2004 tem tido atividade intensa, sendo responsável pela organização da etapa municipal da 2ª Conferência da Cidade. Logo após a sua instalação, definiu uma agenda

prioritária de trabalho, na qual se destaca a urgente necessidade da elaboração e implementação de uma política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade.

A política urbana proposta pelo conselho tem por escopo a gestão democrática da cidade e, em consonância com os trabalhos desenvolvidos nas conferências da cidade, definiu como eixos de atuação a definição de diretrizes da política fundiária e habitacional popular; da política municipal de desenvolvimento urbano; da política urbanística de habitação e saneamento ambiental; da política de trânsito, de transporte e de mobilidade urbana; mapeamento urbanístico, escala de prioridades e confluência com outras áreas do planejamento municipal; orçamento municipal, carteira de recursos e condições gerais para apresentação de projetos urbanísticos.

Ao analisar a participação de Niterói nas etapas preparatórias da Conferência Nacional das

Cidades podemos constatar que se abriu um espaço amplo de discussão nos níveis municipal e regional. Na Conferência Regional em 2003 os debates privilegiaram a discussão da gestão democrática ao escolher quatro temas: gestão democrática da cidade; o papel dos conselhos de política urbana na formulação e gestão de políticas públicas; potenciais e vocações de desenvolvimento regional; gestão regional das políticas setoriais; implementação de uma política habitacional e de regularização fundiária e urbanística.

Merece destaque a constatação da necessidade de articulação intermunicipal percebida nas propostas de caráter regional, incluindo a criação de conselhos regionais como mecanismo de controle social dos consórcios, incluindo um fórum permanente dos municípios com participação de todos os segmentos sociais, para acompanhar a formação do consórcio e das suas câmaras temáticas ou setoriais, assim como para acompanhar a implementação de instrumentos de gestão urbana em todos os municípios da região.

Figura 6: a 1ª Conferência das Cidades do Eixo Leste Metropolitano foi um marco na participação cidadã e na articulação regional



Fonte: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano/PMN

## CONCLUSÕES

A experiência do processo de planejamento urbano do município de Niterói pode contribuir para a avaliação dos instrumentos de gestão urbana como indutores de uma política mais eficiente, que ultrapasse as boas intenções de diretrizes de papel. Poderá permitir, se o processo for devidamente acompanhado e monitorado, avaliar de que forma a gestão social da valorização da terra pode refletir-se no preço da terra, na indução de vetores de expansão conforme os especialistas e estudiosos do instrumento prevêem e na busca pela justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Podemos resumir nossas conclusões nos itens a seguir.

A realização de operações interligadas entre 1998 e 2002 representou do ponto de vista político uma experiência negativa, já que o poder público perdeu credibilidade junto aos agentes sociais, principalmente em função do processo de avaliação da valorização acrescida, da ausência de visibilidade na aplicação dos recursos gerados pelas interligadas, bem como da deturpação da morfologia urbana pactuada durante a elaboração dos planos.

Na cobrança de solo criado, ao analisar a aprovação de edificações desde 2002, verificamos que nas regiões com limite de quatro pavimentos e taxa de ocupação máxima de 45%, em poucos casos incide a cobrança, que, quando aplicada, representa valores muito baixos, já que existe um fator de redução alto e não se cobra a outorga pela alteração de uso. Já nos bairros com gabarito e taxa de ocupação mais altos, apesar do índice básico 2.0, a diferença entre o coeficiente de aproveitamento e o coeficiente básico tem resultado em valores mais altos. A cobrança da outorga onerosa é mais clara, já que basta aplicar a fórmula.

A cobrança de solo criado representa uma primeira experiência transparente de recuperação de mais-valias, que pode restaurar a credibilidade do poder público municipal na aplicação deste tipo de instrumento, perdida com a realização das interligadas durante três anos. Essa mudança dependerá ainda da visibilidade que se consiga dar à aplicação do instrumento e da capacidade em divulgar o seu significado e seu alcance, como estratégia de consolidação do seu uso. A aplicação de recursos com um caráter redistributivo dos benefícios da urbanização, tradicionalmente concentrados em áreas de interesse do mercado imobiliário, pode despertar o interesse ampliado dos segmentos sociais na discussão do planejamento urbano.

A análise das condicionantes do processo de estruturação urbana –

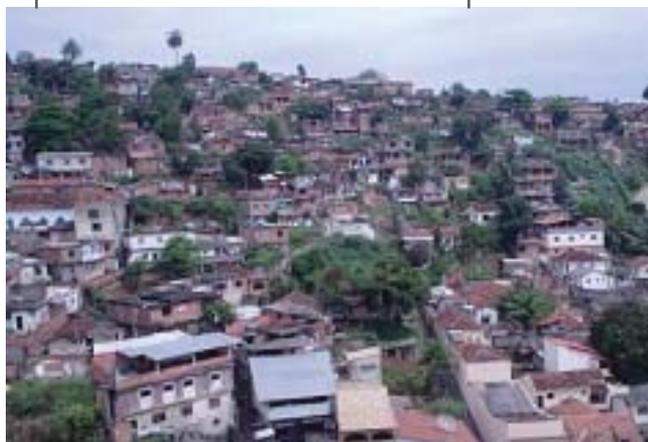
vistas sem determinismo e compreendidas a partir das lógicas de atuação dos diversos agentes e do comportamento do mercado de terras – pode dar a oportunidade de se praticar uma equidade maior na gestão social da valorização imobiliária, com reflexos importantes na realização de políticas urbanas sociais.

A participação "permitida" pelo poder público no processo de planejamento nos anos noventa não resultou na consolidação de um fórum permanente de discussão da gestão urbanística da cidade, que ora foi vista como conveniente para se chegar a um pacto entre os agentes mais participantes na discussão da cidade formal, ora como um empecilho para o "crescimento".

Mais do que a formação de conselhos de representação dos segmentos sociais, é preciso consolidar instâncias de participação mais amplas e que contribuam para a formação cidadã. Este papel tem sido exercido com sucesso pelas conferências das cidades.

Como última conclusão, o fortalecimento das instâncias de participação deve ser acompanhado pela consolidação do desenvolvimento institucional, através da formação de quadros técnicos permanentes e qualificados nos municípios.

Figura 7: a utilização da outorga onerosa do direito de construir nas áreas mais valorizadas da cidade e a aplicação dos recursos arrecadados nos bolsões de exclusão social contribui na busca da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.



Fotos: Luis Valverde

Morro do Estado e Praia de Icaraí, em Niterói

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2001.
- GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 1993.
- MALDONADO, Maria Mercedes; PINILLA, Juan Felipe; RODRIGUES, Juan Francisco; VALENCIA, Natalia. Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MUKAI, Toshio. Direito e legislação urbanística no Brasil: história; teoria; prática. São Paulo: Saraiva, 1988.
- NITERÓI (RJ). Legislação Municipal. Disponível em: <www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br>. Acesso em: 11 maio 2007.
- ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.
- SANTOS, Carlos Néelson Ferreira dos. A cidade como um jogo de cartas. Niterói: EDUFF, 1988a.
- \_\_\_\_\_. Cinco abordagens sobre a habitação dos mais pobres na América Latina. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 117, p. 138-142. 1988b.
- \_\_\_\_\_. Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 113, p. 99-101, 1988c.
- \_\_\_\_\_. O futuro está aí: seremos todos agentes de Nostradamus. *Revista Projeto*, São Paulo, n. 119, p. 139-142, 1988d.
- SMOLKA, Martin; FURTADO, Fernanda. Recuperación de plusvalias em América Latina: alternativas para el desarrollo urbano. Santiago de Chile: Eurelibros, 2001.
- VALVERDE SALANDIA, Luis Fernando. Sistema de Planejamento do Município de Niterói. São José dos Campos, 1996. Trabalho apresentado no Seminário de Instrumentos de Intervenção Urbana.
- \_\_\_\_\_. O Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente na formulação de um sistema de planejamento urbano no município de Niterói: uma avaliação. Belo Horizonte, 1995. Trabalho apresentado no seminário “O Futuro da Cidade Latino-americana”
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999.

# ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR: o caso da cidade do Rio de Janeiro<sup>1</sup>



Leonardo Braga de Vincenzi  
(analista de controle externo do TCE-RJ e  
mestrando em Administração Pública pelo  
TCE-RJ/FGV-Ebape)

**RESUMO:** A lei do Estatuto da Cidade estabelece um conjunto de regras para a ordenação do uso do solo urbano e obriga os municípios com mais de vinte mil habitantes a apresentar um Plano Diretor. Isso tem repercussões sob diversos aspectos, como, dentre outros, o econômico, o político, o social e o ambiental. Este trabalho enfoca o impacto social, pois a grande novidade da lei é a função social da propriedade, que coloca o direito da coletividade acima do individual. O Brasil – até há poucas décadas basicamente um país agrário – passou por um acelerado processo de urbanização, com a migração de trabalhadores oriundos do campo. O planejamento urbano era feito por uma estrutura burocrática centralizada, autoritária, e com interesses sobretudo mercantilistas. Em decorrência, ocorreu o crescimento desordenado da população e uma acentuada proliferação de assentamentos urbanos informais. O presente trabalho analisa, brevemente, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor alteram essa realidade e como podem influenciar o desenvolvimento e o planejamento urbano futuros.

*ABSTRACT: The City By-laws establish a set of rules aiming at ordering urban land utilization. It makes compulsory the presentation of a Director Plan in all municipalities with more than twenty thousand inhabitants. This provides significant outcomes in several aspects like, among others, economical, political, social and environmental conditions. This paper focuses on the social impact of these By-laws, since its great breakthrough is the social function of property, which places collective rights above individual ones. Brazil – an agrarian country up to a few decades ago – went through a fast urbanization process due to workers' migration from rural areas. The urban planning used to be carried out by a bureaucratic, centralized, authoritative structure, mainly with mercantile interests. As a result, a disorderly population growth came up with a striking proliferation of informal urban settlements. This paper analyses briefly how the City By-laws and the Director Plan have changed this situation and how they may influence both the future urban development and planning.*

**PALAVRAS-CHAVE:** Estatuto da Cidade; Plano Diretor; função social da propriedade; planejamento participativo; desenvolvimento sustentável.

**KEYWORDS:**

*City Statute; Director Plan; social function of property; participating planning; sustainable development.*

<sup>1</sup> Artigo originado da monografia vencedora do 2º lugar no 1º Prêmio Ministro Gama Filho (2006). Apoio metodológico e revisão final de Renata de Oliveira Razuk.

## INTRODUÇÃO

Até a Constituição de 1988, a divisão político-administrativa chamada município não era expressamente mencionada como parte integrante da federação, embora para muitos a área municipal fosse considerada a célula-base de nosso país. Promulgada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição esclarece definitivamente essa questão, inserindo nos seus artigos 1º e 18 o município como ente federativo.

O primeiro ponto de garantia da autonomia municipal está no seu artigo 29: "O município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará". Rompeu-se, assim, a costumeira interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização específica do município.

Em termos práticos, esse fato teve a importância de aumentar a autodeterminação municipal, garantindo-lhe independência administrativa, legislativa e financeira em relação a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas. Dessa forma, o governo municipal sobe de hierarquia e *status* na federação, não sendo mais subordinado, e colocando-se na mesma categoria dos outros dois entes federativos. Sua vontade legislativa deve prevalecer sobre o Poder Legislativo estadual e federal – inclusive sobre a Constituição Estadual – em caso de conflito ou diferença legal.

Recentemente, esse processo de aumento da autonomia municipal foi ampliado com a promulgação da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, denominada Estatuto da Cidade. Essa lei é, sem dúvida, uma das mais importantes e inovadoras que entraram em vigor recentemente no país, considerada até mesmo audaciosa. Sua grande novidade está na criação de ferramentas que possibilitam uma intervenção mais abrangente e efetiva do poder público no planejamento e desenvolvimento urbano.

Pela primeira vez, a propriedade não é vista sob uma ótica egoísta, mas com um novo conceito de "função social da propriedade". Isso significa que, para o uso da propriedade, passam a ser observados também os interesses coletivos.

Antes, os proprietários de terras no Brasil podiam utilizar-se da sua propriedade da forma que melhor lhes aprouvesse, respeitando apenas o direito de vizinhança, podendo, por exemplo, dar-se ao luxo de manter áreas ociosas, mesmo quando o poder público precisava delas para atender às necessidades básicas da população. Agora, com o Estatuto da Cidade e o conceito da "função social da propriedade", os proprietários são obrigados por lei a utilizá-las de forma que beneficiem também a comunidade.

Ocorre, assim, uma mudança radical na forma de se considerar a propriedade, quebrando o paradigma de compreensão e interpretação individualista e absolutista, e substituindo-o pelo princípio do bem coletivo (Blanc, 2004).

Entre outros importantes temas ligados a regras de ordenação do solo dos municípios, encontra-se a obrigatoriedade de criar e desenvolver um Plano Diretor para cada ente federativo brasileiro acima de 20 mil habitantes, como também para algumas cidades com menos de 20 mil habitantes (mas que façam parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) e áreas de especial interesse turístico ou que integram regiões com importância econômica e ambiental. Por esses critérios e até a data de conclusão

deste trabalho<sup>2</sup>, na realidade fluminense de um estado composto de 92 municípios, por exemplo, cerca de dois terços deles têm que apresentar seu Plano Diretor.

Obrigatoriamente participativo, o plano deve ser elaborado pelas prefeituras em conjunto com vereadores e representantes da sociedade, por meio de conselhos gestores, traçando as diretrizes de um município para assuntos básicos, como ocupação do solo, habitação, meio ambiente e prioridades de investimentos econômicos e sociais.

Em meados de 2006, mais de 50% das cidades que deveriam entregar o Plano Diretor já o tinham feito, e o restante estava trabalhando nisso. Caso inédito na história do Brasil, existem atualmente quase 21.700 cidades pensando e planejando o seu futuro urbano. Apresentar o Plano Diretor às câmaras municipais é

só o primeiro passo; o grande desafio é implementá-lo, pois ele tem a ver com a ocupação ordenada e democrática dos espaços das cidades. Para isso, é essencial que a sociedade se conscientize, fique atenta, vigilante, fiscalize e exija o trabalho bem feito dos seus responsáveis. Deve-se, porém, ter clara a idéia de que os primeiros efeitos da implantação do Plano Diretor só começarão a surtir efeito num prazo estimado de cinco a dez anos.

O Estatuto da Cidade é um marco do processo de transformação e modernização da administração pública. Se bem utilizado, poderá vir a ser uma importante ferramenta para corrigir muitas das nossas graves mazelas urbanas. E é sobre ele – em especial no âmbito do município do Rio de Janeiro – que vamos discorrer ao longo dos próximos capítulos.

## DESENVOLVIMENTO TEÓRICO: HISTÓRICO URBANO E LEGISLAÇÃO ATUAL

### *PLANEJAMENTO URBANO E URBANISMO*

Ao falarmos em planejamento urbano e urbanismo, precisamos defini-los claramente, e a maneira mais fácil de definir o planejamento urbano é posicioná-lo em relação ao urbanismo. Tanto um quanto o outro são entendidos como o estudo do fenômeno urbano em sua dimensão espacial, mas diferem a respeito do modo como atuam nesse espaço urbano. O urbanismo trabalha com o desenho artístico

urbano e o projeto técnico das cidades em termos genéricos, sem necessariamente considerar a importância da cidade como agente de um processo social. Já o planejamento urbano, antes de agir diretamente no ordenamento físico das cidades, procura de pronto analisar e estudar os diversos processos sociais, econômicos, políticos, históricos e quaisquer outros que as constituam.

Dessa forma, ao tratarmos de planejamento urbano, estaremos nos referindo a uma atividade multidisciplinar; e urbanismo, a uma disciplina autônoma e específica. Os limites entre o planejamento e o urbanismo acabam sendo na prática pouco claros: intervenções urbanísticas na cidade são comumente tratadas como "obras de planejamento"; já atividades típicas do planejamento, como, por exemplo, a elaboração

| 2 O presente trabalho foi entregue à banca examinadora do concurso em 31/10/2006.

de um Plano Diretor, costumam ser eventualmente entendidas como "obras de urbanismo". Essa questão da diferenciação das duas disciplinas complica-se um pouco mais quando voltamos o olhar para o passado histórico. Existe um consenso de que o urbanismo surgiu como disciplina autônoma no século XIX, e de que o planejamento urbano apareceu mais tarde, apenas no século XX, como matéria acadêmica. No entanto, sabemos que, muito antes, ainda no início da civilização, numerosas cidades foram planejadas e desenhadas. A história dessa interferência é concomitante à história da civilização, ainda que o estudo e a análise da intervenção do homem na cidade – com os nomes de planejamento urbano e urbanismo – sejam bem mais recentes.

### **URBANIZAÇÃO, UMA TENDÊNCIA ANTIGA**

A identificação das questões urbanísticas como objeto de políticas públicas vem de um passado distante. Segundo Mumford (1965), algumas descobertas sobre planejamento urbano, mesmo que em escala limitada, remontam à Grécia antiga e ao ano de 3500 a.C. Muitos historiadores, no entanto, mencionam o grego Hippodamus – que viveu no século V a.C. – como pai do planejamento urbano, por suas idéias sobre o uso ideal da terra e da localização de ruas e edifícios, nas cidades de Pireu e Mileto.

Na antiga Roma, os romanos, com o pensa-

mento voltado para a defesa militar e conveniência civil, utilizaram um padrão fixo de planejamento urbano que acabou sendo copiado por outras civilizações. O plano básico dos romanos era uma grande praça quadrada central que continha os serviços urbanos essenciais e os edifícios públicos; esse centro urbano era rodeado por uma grade compacta de ruas e

cercado por um muro de defesa. Como forma de reduzir o tempo de locomoção, largas ruas em diagonal cruzavam a praça quadrada. Geralmente a cidade era erguida ao longo de um rio, usado para obtenção de água potável, transporte e despejo de esgoto. Ainda hoje muitas cidades europeias conservam a estrutura desse plano.

O urbanismo trabalha com o desenho artístico urbano (...) o planejamento urbano procura de pronto analisar e estudar os diversos processos sociais, econômicos, políticos, históricos e quaisquer outros que constituam as cidades

Outros exemplos de planejamento urbano na Antigüidade foram as construções de prédios públicos e monumentos, como, por exemplo, as maravilhas do Fórum de Roma e da Acrópole, em Atenas.

Nas Américas, os astecas pontificaram ao usar o planejamento urbano em suas cidades. Esse planejamento incluía, entre outras coisas, os sistemas de esgoto e água potável. Antes de ser destruída, no início do século XVI, pelos conquistadores espanhóis, Tenochtitlán era uma das maiores cidades do mundo, com aproximadamente 200 mil habitantes.

Em fins do século XVIII, quando Paris já tinha 650 mil habitantes, pela primeira vez foi feito um mapa preciso destinado à realização de planejamento urbano. E, em meados do século XIX, Napoleão III encarregou o barão Haussmann de saneá-la e modernizá-la, demo-

lindo as estreitas ruas medievais, redesenhando-as com um padrão geométrico de avenidas e bulevares e criando as bases para a capital francesa se tornar uma das mais belas e organizadas cidades do mundo.

Nos Estados Unidos, ainda durante a época colonial, algumas cidades foram planejadas antes de serem construídas, a exemplo de Charleston, Filadélfia e Savannah. O caso mais famoso, porém, é o da atual capital do país, Washington, DC. Na época, George Washington contratou um arquiteto francês, Pierre Charles L'Enfant, para planejá-la.

Nos primeiros anos da Revolução Industrial da Europa e dos Estados Unidos, nos séculos XVIII e XIX, com a criação de fábricas nas cercanias das cidades, a população urbana começou a aumentar rapidamente, recebendo milhares de pessoas que vinham dos campos e buscavam as melhores remunerações oferecidas pela indústria. Esse movimento migratório fez com que cidades da época ficassem rapidamente superlotadas, e, pela falta de agilidade e de planejamento político, muitas pessoas passaram a viver em bairros com péssimas condições sanitárias e de conforto.

Por toda parte, houve grande pressão popular para os governos atuarem a fim de melhorar as condições dos novos trabalhadores. Planos de zoneamento, com áreas para casas, jardins e parques verdes, foram realizados, além de sugestões para separar as zonas industriais das residenciais. Hoje, o que vemos no planejamento urbano das cidades dos Estados Unidos e da Europa é, em sua maioria, decorrência dessas medidas.

Percebe-se que a urbanização é um fenômeno cada vez mais generalizado no mundo. Em 1960, a população urbana representava 34% da população mundial; em 1992, esse percentual saltou para 44%; estima-se que em 2025, 60% da população mundial estarão vivendo em centros urbanos (IBGE, 2006).



Estima-se que, somente entre 1890 e 1900, entraram no Brasil 1,2 milhão de estrangeiros, principalmente nos estados do RJ e de SP

## **URBANIZAÇÃO NO BRASIL**

A urbanização brasileira é um fenômeno relativamente recente, causado por um conjunto de mudanças na sociedade, na economia e na política brasileira do século passado.

Durante o Império e até o final da República Velha, tivemos uma expansão da economia cafeeira, servindo de incentivo para manter boa parte da população em regiões rurais. Nessa época, a economia brasileira era basicamente agrária e a sociedade, dividida em núcleos regionais praticamente autônomos. Com os primeiros passos da industrialização brasileira, intensificaram-se as relações de comércio entre as diferentes regiões, sem que as migrações internas acompanhassem esse processo. Como o Estado financiava a vinda de imigrantes internacionais, as migrações internas eram limitadas. Os imigrantes europeus, inicialmente direcionados para a função de povoamento na Região Sul, acabaram sendo orientados para o Rio de Janeiro e São Paulo, áreas que também despertavam mais interesse dos arribadores internos. Estima-se que, somente entre 1890 e 1900, entraram no Brasil 1,2 milhão de estrangeiros, prin-

principalmente nos estados do RJ e de SP (Bassanezi, 1995).

Dessa forma, tínhamos um embrião de capitais estaduais que formavam a rede urbana regional, com núcleos relativamente isolados uns dos outros, e localizadas em sua maioria no litoral. Essas cidades viviam, em grande parte, da intermediação comercial e financeira das atividades econômicas regionais, especialmente aquelas ligadas à exportação e importação – e onde estavam centralizados os principais serviços públicos.

Em 1920, o Brasil possuía uma população em torno de 30 milhões de habitantes, contando apenas com 74 cidades maiores do que vinte mil habitantes. Ao todo, nessas cidades, viviam menos de 5 milhões de pessoas, ou seja, cerca de um sexto do total da população brasileira. São Paulo e Rio de Janeiro, então capital da República, concentravam cerca de 50% da população urbana do país.

Somente na segunda metade do século XX é que tivemos verdadeiramente uma expansão urbana no Brasil. Componente fundamental das mudanças estruturais da sociedade brasileira, o crescimento urbano foi acelerado entre os anos de 1950 e 1970, quando o percentual da população a viver nas cidades alcançou o da população rural (IBGE, 2006). Ao compararmos o processo de urbanização brasileiro com o de países mais avançados, verificamos que aquele foi muito mais acelerado. Apenas na segunda metade do século XX, a população urbana aumentou quase oito vezes: de 19 milhões para 138 milhões (IBGE, 2006).

No ponto máximo da expansão urbana brasileira, as altas taxas de fecundidade também tiveram um certo peso no crescimento demográfico; somente na segunda metade da década de 1960 nota-se o declínio nos níveis de fecundidade. A maior parte desse crescimento urbano inicial se deveu, porém, ao fluxo migratório rural: entre 1960 e 1980, calcula-se que cerca de 43 milhões de pessoas saíram do campo em direção às cidades (IBGE, 2006).



O intenso êxodo rural e a carência de empregos nos setores secundário e terciário acarretaram conseqüências indesejadas, como a expansão das favelas e o crescimento da economia informal

### *Urbanização e pobreza*

A urbanização reflete-se, na maioria dos países desenvolvidos, em melhoria da qualidade de vida e expansão da rede de serviços. Entretanto, no Brasil, num processo denominado "inchaço urbano", o intenso êxodo rural e a carência de empregos nos setores secundário e terciário acarretaram conseqüências indesejadas, como a expansão das favelas e o crescimento da economia informal, com o aumento do contingente da população pobre (Perlman, 1977).

O desenvolvimento urbano veio, portanto, acompanhado de problemas sociais e ambientais, tais como a falta de moradias, a favelização, a carência de infra-estrutura urbana, a poluição, o trânsito caótico, a periferização da população pobre e a ocupação de áreas de mananciais (Hoffmann, 1995).

Em São Paulo, o crescimento gerou fenômenos como a "conurbação", ou seja, a integração física de diversas áreas vizinhas, criando uma enorme área urbana que abriga 37 municípios, a chamada Grande São Paulo. Entre esses municípios, destacam-se Santo André,



São Bernardo, São Caetano do Sul – o chamado ABC Paulista –, Diadema, Guarulhos e Osasco. Esses municípios formam a principal região industrial do país, concentrando as maiores empresas nacionais e multinacionais.

A capital paulista é a maior cidade do país e uma das maiores do mundo, abrigando, em 2000, cerca de 10,4 milhões de habitantes, e com 17,9 milhões em sua região metropolitana (IBGE, 2006).

São Paulo cresceu praticamente à revelia de um planejamento estatal urbano; seus equipamentos de infra-estrutura, moradia e transportes não atendem à maioria das demandas sociais. Embora esteja atualmente passando por um processo de fuga de indústrias, a cidade ainda é o mais importante pólo financeiro, comercial e de serviços em geral no país.

### ***Emigração de retorno e desmetropolização***

A década de 1990, no entanto, consolidou uma nova tendência na urbanização brasileira: a "desmetropolização". A partir dessa época, houve uma reversão no crescimento das gran-

des metrópoles em favor das cidades médias. Com o desenvolvimento da rede de telecomunicações e dos serviços básicos das cidades médias, seus custos de produção passaram a ser mais atrativos para as empresas, além de proporcionarem melhor qualidade de vida aos funcionários.

Muitas indústrias e empresas ligadas ao setor de serviços trataram de escolher, cada vez mais, localizações alternativas às áreas saturadas das metrópoles do Sudeste. Cidades como Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto, Goiânia, Florianópolis, ademais de diversas capitais nordestinas, estão entrando definitivamente no mapa das empresas nacionais e estrangeiras. Observamos hoje um fenômeno inverso: a redução das migrações para as grandes metrópoles. O fluxo migratório vem sendo direcionado para a desconcentração das metrópoles, em favor das cidades médias não-metropolitanas. Em 2000, a população urbana que reside nas cidades não pertencentes aos aglomerados metropolitanos – isto é, aquelas com cem a quinhentos mil habitantes – supera a população que habitava a periferia dos aglomerados metropolitanos, ou seja, que morava em locais situados além dos limites das capitais ou dos seus núcleos centrais (Brito e Horta, 2002).

Três fatos explicam essa realidade: primeiro, a queda significativa nos níveis de fecundidade das mulheres – queda esta maior nos núcleos urbanos do que nas periferias; segundo – e certamente de mais importância –, os fluxos migratórios interurbanos, com saldos favoráveis às periferias; e, terceiro, os saldos migratórios de fluxos regionais de cada aglomerado com o restante do país têm sido mais propícios às áreas antes fornecedoras de migrantes. Outro fenômeno que explica a "desmetropolização" é o fluxo contrário ao da antiga migração: a "emigração de retorno". Para tornar mais clara a importância des-

se fenômeno, analisaremos o aglomerado metropolitano de São Paulo, onde ele é mais relevante. Do total de emigrantes interestaduais dos anos 1995-2000, 46% voltaram para seus estados de origem. Do total, a maioria (60%), se dirigiu ao Nordeste; em segundo lugar estavam aqueles que se mudaram para Minas Gerais.

### ***Exemplos brasileiros de cidades planejadas***

**Belo Horizonte:** criada para substituir Ouro Preto como capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte é um raro exemplo de cidade planejada ainda no século XIX. Sua construção teve início em 1893; quatro anos depois, era inaugurada com o nome de Cidade de Minas. Ao planejá-la, os engenheiros Aarão Reis e Francisco Bicalho se inspiraram no plano urbanístico de Washington DC (EUA). Sem haver ainda uma preocupação social por parte dos criadores, o planejamento foi baseado em soluções estéticas e funcionais importadas. Hoje em dia, Belo Horizonte é a quarta cidade do país em população, e sua região metropolitana compõe-se de 20 municípios.

**Goiânia:** fundada na década de 1930, durante o primeiro governo Vargas, e traçada de acordo com os princípios de uma "cidade-jardim", Goiânia surgiu da demanda de uma nova sede administrativa para o estado de Goiás – então em franco crescimento econômico e populacional. Teve seu espaço inicialmente tomado pela lógica dos interesses econômicos e do acúmulo de capital, uma vez que o movimento que a estimulou continha esses elementos em sua essência.

A cidade logo assumiria a forma da desigualdade social na sua ocupação espacial, reflexo da divisão do trabalho na época. Nela, parece evidente o plano de uma cidade que tem como princípio apenas a dinâmica do mercado, criando um "planejamento urbano excludente", característica comum às cidades brasileiras.

Pelos últimos censos do IBGE (2006), verificamos que a população da cidade – de 1,2 milhão de habitantes – praticamente não cresceu, revelando taxa inferior à média do próprio estado. Não que ela esteja parada, mas, hoje em dia, é a região metropolitana de Goiânia que está se expandindo, alcançando cerca de 2 milhões de habitantes. Tornou-se a segunda maior e mais populosa metrópole da Região Centro-Oeste, atrás apenas de Brasília.

Goiânia forma com Brasília um importante eixo central intermetropolitano, com uma das maiores concentrações populacionais e consumidoras do país: mais de 6 milhões de habitantes, numa estreita faixa de 200 quilômetros de extensão, constituindo o terceiro maior aglomerado populacional do país.

**Brasília:** construída no "meio do nada", como disse Juscelino Kubitschek, a atual capital do Brasil é certamente a nossa urbe planejada mais famosa. Sonhada como "marco para uma nova era" e baseada na lógica de um discurso modernizador e ufanista, sob a perspectiva do desenvolvimento econômico, deveria servir de agente civilizador para povoar os sertões brasileiros e tornar-se instrumento de integração nacional.

As palavras de seu mais notável arquiteto – sabidamente um homem com orientação política igualitária – ilustram bem as idéias norteadoras do Plano Piloto:

*Uma pessoa pode até não gostar de um projeto meu, mas não consegue ficar indiferente: a arquitetura deve surpreender e criar emoções. O que nos ficou do Egito não foram as casas do dia-a-dia, mas as grandes realizações. (Niemeyer 1989; apud Medeiros, 2007)*



BELO HORIZONTE



GOIÂNIA



BRASÍLIA



CURITIBA

Embora se constitua em elemento modernizador da sociedade brasileira, seu planejamento não impediu o surgimento de diferenças e problemas sociais – temos, como resultado, a segregação entre as Asas Sul e Norte de Brasília. Os prédios modernos de arquitetura monumental, os bairros divididos por funções e atividades sociais, dentre outros esforços, não foram suficientes para impedir a sedimentação das "tradições do passado" (Freitag, 2002).

Da mesma forma como ocorreu com o restante das capitais estaduais do país, o crescimento da Capital Federal nas últimas décadas não foi previsto, e a instalação da nova população se deu de forma espontânea nas cidades satélites. Atualmente, a capital detém a maior renda *per capita* do país, pois as cidades dos municí-

pios ao seu redor – onde reside a pobreza – não são levadas em conta pelo censo. As estatísticas demográficas atuais de Brasília consideram tão-somente a situação do Plano Piloto original, projetado pelo urbanista Lucio Costa.

*Curitiba:* embora cronologicamente mais antiga,

Curitiba é considerada uma das mais bem planejadas cidades brasileiras. Todo o sistema de transporte da cidade e as políticas urbanas foram pensados e executados sob a filosofia da priorização das escalas humana, ambiental e de mobilidade coletiva.

Com um Plano Diretor de urbanização sendo implementado desde 1966, Curitiba foi a primeira cidade a fechar ruas ao tráfego e limitar a altura de prédios no centro comercial, melhorando a mobilidade e o ambiente físico para os pedestres.

Além disso, distribuíram-se os equipamentos urbanos entre os bairros mais carentes a fim de evitar as dificuldades de acesso da população por falta de dinheiro para condução. Os estabelecimentos comerciais localizados nas avenidas mais importantes do Centro, que são igualmente as vias coletoras da maioria das linhas de ônibus, permitiram um direcionamento mais claro dos investimentos de transporte para as áreas de grande fluxo populacional.

De acordo com os dados da sua Secretaria de Urbanismo (2007), o sistema de transporte integrado de Curitiba atende a 94% dos seus 1,6 milhão de habitantes, garantindo a locomoção com tarifa única não só no trajeto entre periferia e Centro, mas entre quaisquer pontos da cidade. Quando se observa a região metropolitana, esse percentual chega a 73%. Outros casos de cidades planejadas poderiam ser citados aqui, mas preferimos mencionar

apenas os que nos pareceram mais representativos em cada época.

### ***Planejamento urbano no país***

De uma forma geral, até recentemente, o planejamento urbano estava centralizado no governo federal. Suas decisões eram autoritárias e afastadas da ação dos demais entes políticos, longe portanto de um pensamento voltado para a realidade socioeconômica da massa migratória. Até o Projeto de Lei 775/1983, o país não dispunha de legislação consistente sobre política urbana.

A primeira tentativa ocorreu em 1963, no governo de João Goulart, com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou), e o Banco Nacional de Habitação (BNH), que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tornando-se, na época, o principal instrumento financeiro destinado a implementar ações de desenvolvimento.

No início do regime militar, a instituição do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi orientada também para cumprir esse papel. O Ministério do Interior promoveu a elaboração de planos diretores em todo o país, criando uma linha de crédito no BNH para atender a municípios com população acima de 50 mil habitantes. Mais tarde, com o objetivo de incentivar as regiões metropolitanas, consideradas pólos de desenvolvimento, foi inserido no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) um capítulo especial tratando da questão urbana e da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), pois as cidades localizadas nesses pólos de desenvolvimento tornaram-se foco de atração da população rural em busca de melhores condições de vida.

Todas essas tentativas de planejamento, apesar de válidas, mostraram-se pouco abrangentes para a maior parte da população brasileira porque encaravam os problemas locais como fatores estáticos. Era comum que,

após os demorados processos de elaboração, quando implementadas, não surtiram o efeito desejado. Ou então, por motivo de mudanças posteriores na composição política local, os planos fossem alterados para trazer benefícios a grupos políticos específicos. Como decorrência, as áreas metropolitanas apresentaram crescimento urbano desordenado, causado pelo forte êxodo rural, resultando em uma acentuada proliferação de assentamentos informais, como favelas e loteamentos clandestinos, quase sempre agredindo e degradando o meio ambiente.

Quanto ao Projeto de Lei 775/1983, citado anteriormente – apesar de ter sido o primeiro instrumento urbanístico a tratar de forma objetiva a questão da política urbana –, depois da extinção do BNH e do Ministério do Desenvolvimento Urbano, ele foi simplesmente esquecido.

### ***O ESTATUTO DA CIDADE***

A Lei 10.257/2001 determinou, entre outras obrigações, que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes – número este baseado no censo demográfico realizado em 2000 pelo IBGE –, terão cinco anos para criar e aprovar seu Plano Diretor. Devem fazê-lo também os municípios que integram regiões metropolitanas, os aglomerados urbanos, os municípios que fazem parte de áreas de especial interesse turístico e aqueles em áreas de influência de grandes obras ou com atividades que ponham em risco o meio ambiente ou causem mudanças em rodovias, aeroportos, barragens ou hidroelétricas. O Estatuto da Cidade é considerado, pela maioria dos juristas, um conjunto normativo intermediário. Apesar de apresentar muitas normas que dispensam qualquer complementação legislativa, tais como o capítulo referente ao usucapião, há ainda vários assuntos importantes que exigirão desdobramentos legislativos posteriores.

Entre os mecanismos básicos de atuação urbanística estão os instrumentos de estruturação e de execução. A estruturação é feita por meio dos planos que definem os objetivos da política urbana. Os instrumentos de execução, por sua vez, são: o IPTU progressivo, a desapropriação para reforma urbana, o parcelamento ou edificação compulsórios, o usucapião especial e a concessão de uso especial.

Uma das novidades do estatuto é um instrumento até então ausente em nosso ordenamento: o "direito de superfície". Ainda recentemente, havia uma incompatibilidade entre as ocupações populares e

o que era idealizado como plano urbanístico. Ao exigir que o ordenamento deva conduzir à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares, ele introduziu um novo aspecto no planejamento. Dessa forma, a legislação passa a servir para construir um urbanismo com dados da vida real, e não impondo um ideal utópico de urbanização.

O Estatuto da Cidade contém, ainda, um fundamento novo e importante: a obrigação de que o município tenha definido no seu Plano Diretor o desenvolvimento da "função social da propriedade" das cidades.

*A Constituição, reconhecendo a função social da propriedade, sem a renegar, não nega o direito exclusivo do dono sobre a coisa, mas exige que o uso, gozo, ou disposição do bem seja condicionado ao bem-estar geral: o proprietário é um procurado da comunidade para a gestão de bens destinados a todos, embora não pertençam a todos. (Ferreira Filho, 1999, p. 353)*

A função social da propriedade faz parte do próprio direito de propriedade, não sendo, portanto, uma limitação ao seu uso nem ao seu direito, mas tão-somente uma vinculação à sua utilização em prol do bem comum. Seu fundamento reside no interesse social de toda uma coletividade, acarretando até mesmo a extinção dessa propriedade se para afastá-la de qualquer utilização contrária ao interesse da sociedade civil.

Outra mudança fundamental implementada pelo novo documento jurídico, fruto de longo processo de tramitação no Congresso, é a obrigatoriedade daquilo que já foi considerado como uma boa experiência em algumas cidades e municípios brasileiros: a gestão democrática.

A Constituição Federal, no inciso XII do artigo 29, traz como preceito fundamental para os municípios "a cooperação das associa-

ções representativas no planejamento municipal".

Desse modo, muda-se a abordagem: a sociedade organizada passa a manifestar-se no sentido de exigir do poder público o que ela realmente necessita, e não mais o que o poder público entendia como sua necessidade. A população deve atuar por meio de associações de bairros e outros segmentos da economia local; e o Plano Diretor passa a ser a ferramenta planejada mais importante das decisões urbanas feitas pela comunidade.

No nosso entender, esse fato inaugura um novo paradigma do planejamento urbano: a tentativa de se fazer um desenvolvimento social da cidade fundamentado na vontade popular. A grande questão hoje passa a ser o bem-estar e a melhoria das condições de vida de seus habitantes, e não mais a estética ou os interesses econômicos instituídos, critérios que até agora



A sociedade organizada passa a manifestar-se no sentido de exigir do poder público o que ela realmente necessita, e não mais o que o poder público entendia como sua necessidade

foram os norteadores da grande maioria dos planejamentos realizados em nosso país (Dowbor, 2001). Pelo artigo 2º do Estatuto da Cidade: "a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana"; percebe-se com clareza a importância dada pelo legislador ao problema social, com sérias reflexões sobre as áreas ambiental, econômica, política e social. Dessa forma, a lei deve tornar-se um importante instrumento para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social verdadeiramente sustentável.

Assuntos particularmente delicados – e que impactarão os proprietários de numerosos terrenos e grupos de especuladores imobiliários – encontram-se nas partes que obrigam a definição sobre as áreas de interesse do município para fins de moradia da população, de utilização para fins de equipamentos comunitários,

nas questões como o que é considerado imóvel "não utilizado" e em outras matérias similares.

De posse de tal instrumento, o prefeito municipal poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, com a majoração da alíquota, pelo prazo de cinco anos consecutivos, respeitando a alíquota máxima de 15%; ou então, poderá manter a cobrança da alíquota máxima até que seja atendida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel "não utilizado" para si.

Como o assunto atinge diretamente os interesses do mercado imobiliário, esse tema certamente acarretará pressões de grupos especuladores, interessados em defender seus investimentos e projetos sobre o poder público.

Outra questão interessante e polêmica a ser discutida é o planejamento rural. O Estatuto da Cidade cuida basicamente de assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano, mas no parágrafo 2º do artigo 40 o estatuto dispõe que "o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo". No entanto, como há inúmeros pequenos municípios sustentados pela economia rural, de que modo pode-se tratar do planejamento urbano dissociando-o do desenvolvimento rural?

Há de se preocupar com a qualidade das vias de acesso à cidade, do transporte de pessoas e produtos, do atendimento à saúde e à educação, da questão ambiental, da poluição nos rios e da preservação da fauna e da flora circundantes. Ocorre que, segundo os termos constitucionais, o Plano Diretor deve referir-se somente à área urbana. Entendemos, todavia, que, na definição do plano urbano, também deve ser levada em conta a qualidade de vida do cidadão que vive e trabalha na zona rural; dessa forma, tratará de reger a utilização de áreas circunvizinhas da zona rural.

A invasão de áreas públicas e particulares e a proliferação de favelas também são problemas

urbanos, e que afetam a maioria das cidades. Sendo assim, foram criados dois instrumentos jurídicos no Estatuto da Cidade para resolver tais problemas: o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia. O caráter social desses instrumentos aparece claramente no *caput* do artigo 10 quando este estabelece que as áreas urbanas suscetíveis de serem usucapidas coletivamente são apenas aquelas "ocupadas por população de baixa renda", excluindo as áreas ocupadas pela população de rendas mais altas.

Já a seção em que constava a concessão de uso especial para fins de moradia recebeu veto presidencial, por ser considerada imprecisa, e uma medida provisória foi feita estendendo o benefício apenas aos ocupantes de área pública que nela tenham morado ininterruptamente, e sem oposição, por cinco anos, até a data máxima de 30 de junho de 2001. Ou seja, quem ainda não tinha cinco anos comprovados de moradia até essa data não terá direito à concessão nem conseguirá o título de propriedade, mesmo que continue ocupando o terreno.

O título é concedido pela via administrativa, de forma gratuita, não se permitindo sua transferência, e podendo ser extinto em duas situações: se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou sua família; ou se o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

### **Lacunas na lei**

Uma omissão na lei é a relação entre o planejamento em nível municipal e aquele em nível regional ou metropolitano, pois a parte que se referia às regiões metropolitanas foi suprimida da versão final (Dallaru e Ferraz, 2006). Enfim, a questão acabou sendo ignorada no Estatuto da Cidade, e o assunto ficou reduzido apenas às questões intramunicipais, assim mesmo sem abordar o meio ambiente.

Essa é, a nosso ver, uma das fragilidades da lei. Analisar o planejamento urbano sem observar o planejamento metropolitano – abrangendo o

território de todos os municípios integrantes da sua região –, enfraquece seu poder de ação. Um exemplo é a conurbação do Grande Rio, com cinco municípios acima de 500 mil habitantes: Rio de Janeiro, São Gonçalo, Duque de Caxias,

Para os problemas de invasão de áreas públicas e particulares e a proliferação de favelas, foram criados dois instrumentos jurídicos no Estatuto da Cidade: o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para fins de moradia

Nova Iguaçu e Belford Roxo, totalizando mais de nove milhões de pessoas. A divisão entre esses municípios é apenas administrativa, pois nessas áreas já ocorreu a integração física de fato.

Por isso, deveria constar na lei um Plano Diretor metropolitano, que abordasse esses municípios de forma conjunta, como se fosse uma única região. Os planos diretores municipais poderiam ser estruturados de forma a tratar como um todo o que está segmentado em municípios pela separação político-administrativa, aliando esforços e funções de interesse comum aos municípios limítrofes.

### *O Plano Diretor*

Embora considerado instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor é apenas um dos meios usados no planejamento. Além dele, e a seu lado, há o controle do uso do solo, o código de obras, o orçamento, entre outros. Mas, diferentemente dos planos setoriais e de planos de desenvolvimento econômico e social, o conceito de Plano Diretor possui um caráter eminentemente físico-territorial, ao contrário dos antigos planos diretores de desenvolvimento integrado (PDDI). Para criar o Plano Diretor – após passar por todas as etapas de discussão pública e democrática, com o auxílio e cooperação da sociedade civil –, o prefeito deve encaminhá-lo para apreciação e aprovação do Legislativo como projeto de lei. Na Câmara, o projeto novamente é discutido com a sociedade, por meio de audiências públicas, até a sua completa aprovação pelo plenário. Todos os municípios incluídos na lei terão que elaborar seus planos diretores; no caso do não-cumprimento, os administradores públicos responsáveis pela negligência poderão incorrer em descumprimento judicial e improbidade administrativa.

Segundo o artigo 182, *caput*, da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano possui dois objetivos gerais, a saber: I – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e II – garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com a nova legislação, o Plano Diretor municipal assume *status* de diretriz da política urbana adotada pela comunidade, o que amplia sua influência como instrumento de planejamento urbano. Por isso, o plano deve ser transparente, publicado e divulgado o bastante para que a sociedade tome conhecimento dele, estimulando todos os interessados a darem sua contribuição. Além disso, ele deve ser dinâmico e evolutivo, de forma a permitir sua constante atualização, e bem adaptado, para

acompanhar as novas exigências e o progresso do município.

Como vimos, até recentemente o plano era considerado um documento eminentemente técnico, devendo ser elaborado por especialistas e evitando a participação e influência do agente político – pois sua ação era vista como danosa. Embora essa concepção tecnocrática tenha sido usada por muito tempo, parece-nos não mais apropriada à realidade atual.

Hoje em dia, sabe-se que, ao se elaborar um Plano Diretor, deve-se buscar um equilíbrio entre os aspectos políticos e técnicos. Um excelente plano do ponto de vista técnico, mas sem apoio político, acabará sendo esquecido; e um plano com largo apoio político, mas sem viabilidade técnica, não conseguirá funcionar. Tal como as duas faces de uma mesma moeda, o plano deve ter, simultaneamente, a dimensão política e a dimensão técnica equilibradas na elaboração do seu processo. A dimensão política deve expressar o que o planejamento público irá fazer, e a dimensão técnica deve procurar responder como será operacionalizada a proposta politicamente definida.

Uma maneira de se restringir a participação popular no Plano Diretor é torná-lo mais técnico, pois, quanto mais técnico for o plano, menor será a compreensão por parte da sociedade. Assim, a sociedade civil deve ficar atenta à apresentação de planos repletos de tabelas, gráficos e mapas que pouco contribuam para o seu entendimento; pode ser indicio de estratégia utilizada para o favorecimento de determinados grupos e forças econômicas.

O Estatuto da Cidade revela uma compreensão profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, e permite ao poder público implementar ações efetivas para tentar mediar e diminuir seus problemas. Contudo, existe sempre a possibilidade de sua instrumentalização para fins excludentes e populistas.

Não podemos cair no erro de acreditar que um dispositivo jurídico vá garantir a melhora no ambiente urbano. Pelo contrário, é de se supor que as forças que se opõem à democratização do acesso à terra continuarão presentes e atuantes. Trata-se não do fim, mas do início de uma luta sem descanso por mais igualdade em relação à nossa realidade urbana.

### ***Uma lei que estimula a ilegalidade?***

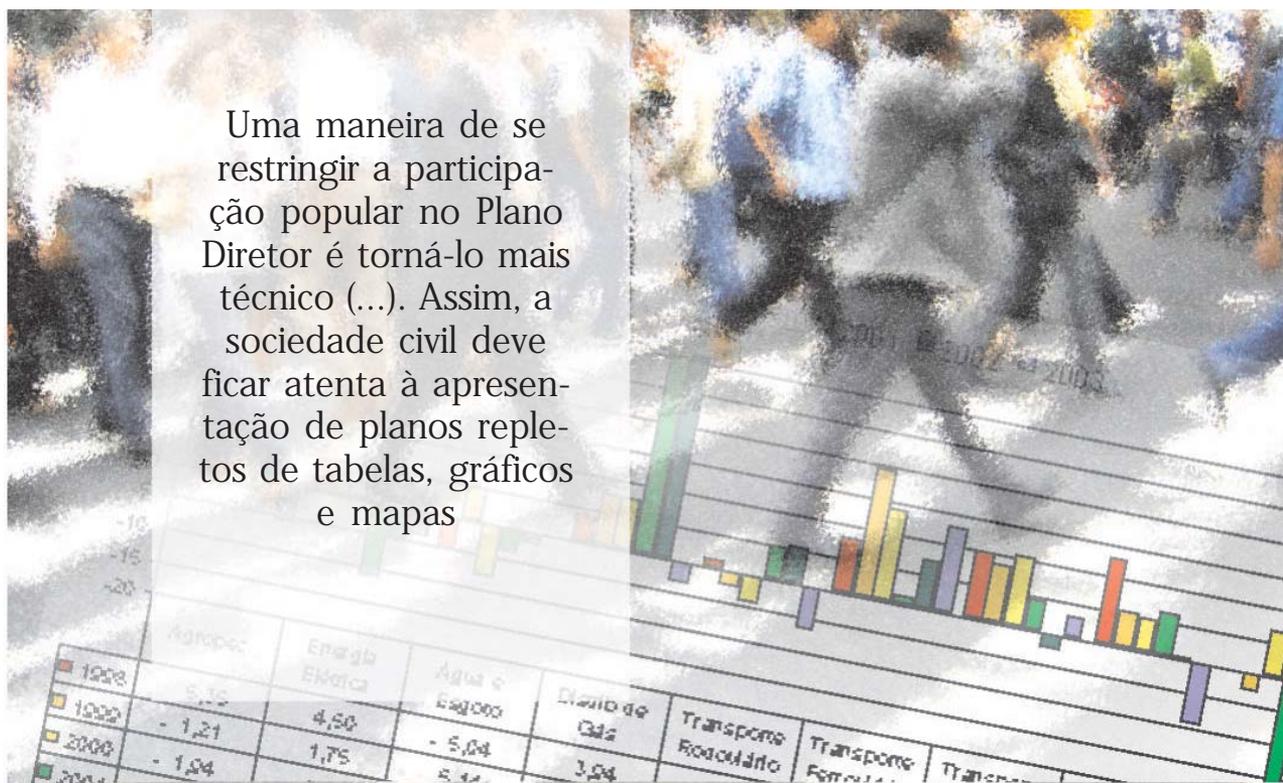
Dentre suas diversas atribuições, o Plano Diretor pode ditar normas para a urbanização de favelas e de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Contudo, se forem usadas de forma fraudulenta ou tendenciosa, tais diretrizes podem estimular novas invasões, ocupações ilegais, ações diversas contra a propriedade alheia, especialmente quando organizadas por grupos que exploram a pobreza e a miséria da população de baixa renda por motivos políticos e/ou eleitoreiros. Essa atuação poderá acabar, então, gerando resultado contrário ao proposto inicialmente, contribuindo para o recrudescimento dos conflitos sociais e o agravamento da degradação urbanístico-ambiental.

Esta é a principal crítica de grupos conservadores: o Estatuto da Cidade é paternalístico, demagógico, estimula condutas ilícitas e maus costumes, contrários ao processo civilizatório nacional e lesivos ao patrimônio público e privado. Segundo eles, a lei pode produzir insegurança, intranquilidade, ações judiciais e despejos, aumentando o mal-estar da população, o desequilíbrio ambiental e a instabilidade social. Ainda na opinião dos conservadores, ao invés de se estimular, deve-se reprimir e responsabilizar qualquer conduta efetiva ou potencialmente lesiva à propriedade imóvel, aos direitos de vizinhança, à qualidade ambiental, e ao interesse social e público.

Esse aspecto suscita grandes discussões sobre um dos principais desafios da regulação fundiária: como legalizar o ilegal? E como conseguir que se possa fazer com os assentamentos ilegais alguma forma de planejamento e ordenamento urbano? Como legalizar a informalidade sem estimular e disseminar a ilegalidade?

O que se pode dizer com certeza sobre esse assunto é que o Estatuto da Cidade muda as diretrizes do que foi feito até hoje pelo poder público.

Uma maneira de se restringir a participação popular no Plano Diretor é torná-lo mais técnico (...). Assim, a sociedade civil deve ficar atenta à apresentação de planos repletos de tabelas, gráficos e mapas



### **CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO TEÓRICO**

Após observar o passado histórico da política urbana e do planejamento urbano adotados no Brasil, podemos perceber que, com o crescimento urbano acelerado e desordenado das cidades, mesmo os pequenos municípios sofreram com a ausência de diretrizes e metas, fundamentais à organização e ao desenvolvimento de seus territórios.

Sem sombra de dúvida, a nova legislação, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, abordada por este trabalho, apresenta-se inovadora.

Definindo o Plano Diretor como seu instrumento básico, o Estatuto da Cidade visa a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, almeja a racionalização do uso do espaço municipal, e obriga que sua confecção seja feita, discutida e revisada de forma democrática. Esse fato parece-nos ser seu maior avanço e o principal teste para a sociedade civil.

Mas como saber se a nova legislação surtirá o efeito desejado, ou se irá transformar-se em mais uma lei ignorada pela sociedade brasileira? A resposta a essa pergunta-chave talvez possa ser obtida com uma outra interrogação: será que a nação amadureceu politicamente para participar de forma substancial e democrática dessa inovação?

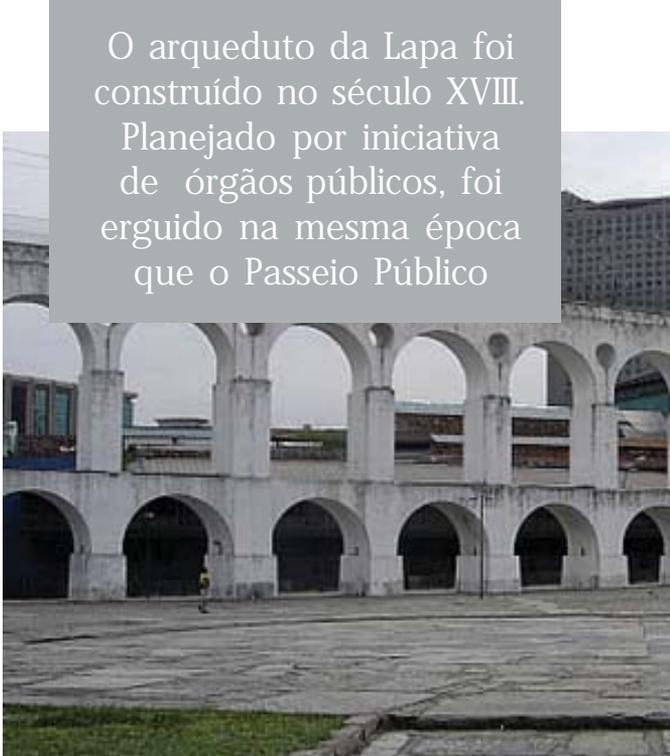
### **DESENVOLVIMENTO PRÁTICO: O CASO DO PLANO DIRETOR NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

Este trabalho pretende usar o desenvolvimento do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro como objeto de estudo prático do Estatuto da Cidade, pois consideramos o município do Rio um caso que merece ser analisado, por sua história e complexidade – e mesmo por vínculos afetivos.

### **APROVAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES FLUMINENSES**

O prazo legal para que municípios com mais de 20 mil habitantes ou que integram regiões metropolitanas apresentem ou revejam seu Plano Diretor terminaria no dia 10 de outubro de 2006, exigência que consta no Estatuto das Cidades.

Recentemente, o ministro das Cidades, Marcio Fortes (*apud* Virgílio, 2006), fez um apelo para que os municípios fluminenses cumpram o prazo legal: "Todos os que estão participando dos comitês, dos conselhos gestores, têm que agilizar a proposta que deve ser objeto da mensagem do prefeito à Câmara dos Vereadores". Segundo o mesmo ministro, no estado do Rio de Janeiro, apenas nove dos 58 municípios que devem cumprir a exigência legal já haviam entregue os planos diretores. Os outros 49 estavam em andamento, inclusive o do município do Rio de Janeiro. Após a aprovação dos planos, caberá ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) o acompanhamento e a fiscalização no cumprimento daquilo que ficar estabelecido.



O archeduto da Lapa foi construído no século XVIII. Planejado por iniciativa de órgãos públicos, foi erguido na mesma época que o Passeio Público

### ***Planejamento urbano do Rio de Janeiro: um breve panorama histórico***

O Rio tem uma longa história de intervenções planejadas por iniciativa de órgãos públicos, desde a época colonial. Algumas obras foram desvirtuadas, executadas parcialmente ou ficaram apenas no papel. Podemos citar, no século XVIII por exemplo, a construção do Aqueduto da Lapa e do Passeio Público – ainda na época da Colônia – e os trabalhos de embelezamento realizados na cidade com a vinda da Família Real e da Corte portuguesa. No século XIX, a obra de maior importância em saneamento do Império foi o Canal do Mangue. Já no século XX, houve a construção da Avenida Central – obra de Pereira Passos –, hoje Avenida Rio Branco; o desmonte do Morro do Castelo; o plano Agache; a abertura da Avenida Presidente Vargas; o plano Doxiádis; os vários aterros; a edificação de bairros para operários, como Marechal Hermes e o Parque Proletário da Gávea; a remoção das favelas para a Cidade de Deus; o plano de Lúcio Costa para uma ocupação criteriosa da Barra da Tijuca; entre outros. Muitas interferências trouxeram novos problemas junto com as soluções apresentadas. Uma vez que quase todos esses projetos já foram objeto de boas análises, vamos nos concentrar no Plano Diretor atual do Rio de Janeiro.

### ***O PLANO DIRETOR DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO***

#### ***Aprovação do plano***

Até a data da entrega deste trabalho, as informações são de que o novo Plano Diretor do município do Rio de Janeiro só será votado e aprovado em 2007. O motivo alegado é a falta de tempo hábil tanto para a discussão das propostas pelas comissões quanto para a realização de audiências públicas.

Outro impasse diz respeito a questões de ordem legal: um grupo, formado, entre outros, por Eliomar Coelho (PSOL), membro do Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano do Ministério das Cidades, entende que, para ter validade, o substitutivo apresentado pelas comissões – que reúne propostas feitas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur) – tem que ser subscrito pelo prefeito César Maia (PFL); caso contrário, corre o risco de ser julgado inconstitucional.

O substitutivo, porém, foi encaminhado pela Comissão Especial do Plano Diretor. Por essa interpretação, os vereadores poderiam até propor emendas ao projeto, mas não apresentar uma nova versão do texto, já que as questões de planejamento estratégico da cidade seriam atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Relator do projeto, Jorge Felipe (PMDB) afirmou que o cronograma das discussões poderá ainda ser apresentado em 2006, mas reconhece que é pouco provável. A expectativa inicial era de que o plano fosse aprovado na primeira quinzena de outubro de 2006; as discussões, porém, foram prejudicadas pela falta de quórum, já que muitos vereadores participavam de campanhas eleitorais. Nada menos que 17 vereadores estavam disputando a eleição, fazendo com que o plenário ficasse praticamente vazio, e os trabalhos acabaram sendo conduzidos apenas pelo primeiro-secretário da Câmara, Luís Carlos Ramos (PSDB).



Outro problema a dificultar a sua aprovação é o fato de o anteprojeto do Plano Diretor do Rio ter sido descredenciado pelo prefeito César Maia, após as muitas críticas recebidas de representantes do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur). Segundo o prefeito (*apud* Ademi, 2006), o documento precisaria angariar sugestões de várias secretarias. Com isso, a proposta, que iria para a Câmara de Vereadores em início de outubro de 2006, não tem mais prazo para ser remetida.

Entre as polêmicas causadas pelo plano, a exigência de consulta a vizinhos para qualquer empreendimento é uma delas, já que o prefeito se posicionou contra a obrigação indiscriminada do relatório. A cobrança de outorga (taxa pelo tamanho do imóvel) de forma abrangente e a permissão para construção de garagens nas encostas de Santa Teresa também geraram muitas discordâncias.

A disputa política se acirrou quando o prefeito César Maia acusou o ex-secretário de Urbanismo, Alfredo Sirkis (PV), de tentar usar a proposta anterior para conseguir espaço na mídia. Segundo o prefeito, são idéias de técnicos do Urbanismo que nem sequer foram submetidas à prefeitura. Para ele, um Plano Diretor tem que incluir soluções para problemas nas áreas de transportes, meio ambiente, segurança pública etc.

O prefeito do Rio também exigiu que o diálogo do conselho fosse direto com a Câmara, solicitando um texto mais simples e claro. Anteriormente, um plano diferente foi apresentado pelo atual secretário de Urbanismo, Augusto Ivan de Freitas, na reunião do secretariado municipal. Pela nova proposta, as áreas de planejamento da cidade, por exemplo, passam de cinco para 16. Segundo o mesmo secretário, houve discussão com todas as secretarias que têm órgãos descentralizados e, de acordo com elas, foram desenhadas as novas áreas, com o detalhamento maior de suas necessidades.

### **A visibilidade do plano**

Nossa primeira dificuldade ao desenvolver o presente trabalho foi obter uma versão do Plano Diretor do município do Rio de Janeiro. Achá-lo na internet exigiu-nos um exercício de paciência, pois tivemos que despender um bom tempo na frente do computador para encontrar um endereço eletrônico que contivesse uma cópia disponível para consulta. De primeira, esse fato contradiz um dos princípios básicos da lei, que determina a sua ampla divulgação nos meios de comunicação em massa.

Sem sombra de dúvida, a internet é atualmente um dos meios mais apropriados e democráticos para a divulgação de um plano desse tipo, pois se trata de um veículo barato e de grande espectro. Desse modo, o acesso eletrônico ao referido plano deveria ser facilmente encontrável, a nosso entender, na primeira página do *site* eletrônico da prefeitura. Mas, infelizmente, ele se encontra escondido numa área do *site* de pouca visibilidade, com escassa probabilidade de ser achado. A nosso ver, somente alguém muito persistente e com considerável conhecimento e experiência no ramo conseguirá obtê-lo.

Esse fato, no mínimo, é um prenúncio de que o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro não está recebendo, por parte da sua prefeitura, a propalada e devida divulgação de suas propostas.

Nossa visão é de que, qualquer que seja a forma de participação da comunidade no planejamento municipal, a representatividade popular deve manifestar-se por meio de associações comunitárias ou profissionais e assembléadas. Em razão do tamanho populacional do município do Rio de Janeiro, não existe estrutura física disponível capaz de receber a ação de todas as pessoas (municípios) individualmente interessadas.

A participação da comunidade não deve restringir-se à elaboração e aprovação do Plano

Diretor, mas sim abranger todo o processo de sua formulação, dos diagnósticos, de eleição das políticas, fixação de metas e diretrizes, e aprovação do anteprojeto. E precisa prosseguir ativa depois da edição da lei, nas suas regulamentações, através de decretos, e na fiscalização da execução do plano.

### **Macrozonas de ocupação**

O município do Rio de Janeiro foi dividido em quatro áreas, chamadas de macrozonas de ocupação, que foram definidas a partir da avaliação de fatores espaciais, culturais, econô-

micos, sociais, ambientais e de infra-estrutura urbana carioca. Ao se fazer o macrozoneamento do município, tentou-se estabelecer a referência territorial básica para orientar o controle das densidades e da intensidade e expansão da ocupação urbana. Portanto, regulamentam-se e aplicam-se os instrumentos da política urbana, indicando as prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados.

Segundo o artigo 18 da seção 1 do projeto de Plano Diretor do Rio de Janeiro, as macrozonas de ocupação são:

**Figura 1**



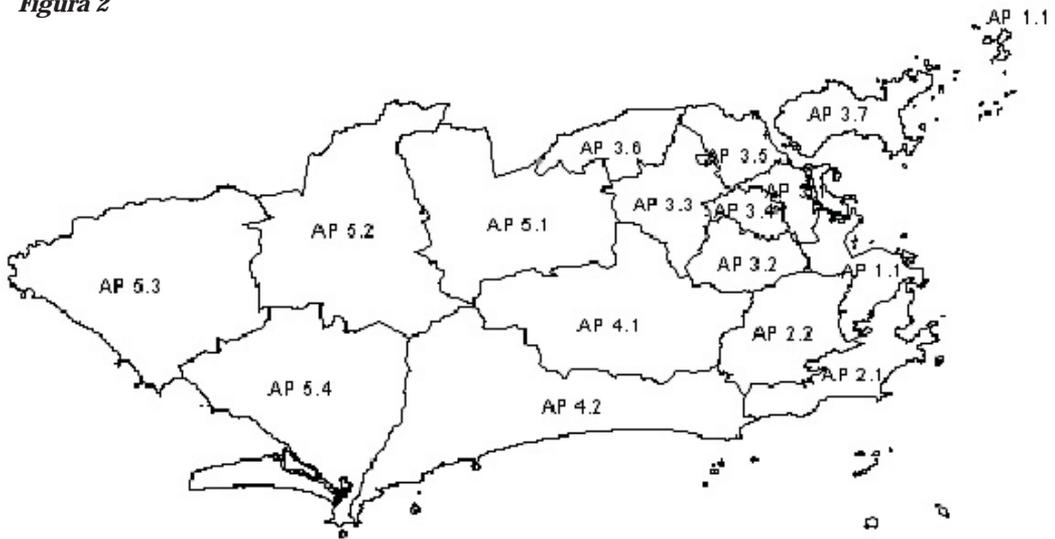
**I - Macrozona de Ocupação Controlada**, onde o adensamento populacional e a intensidade construtiva serão limitados, e a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços, em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;

**II - Macrozona de Ocupação Incentivada**, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infra-estrutura;

**III - Macrozona de Ocupação Condiçionada**, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infra-estrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;

**IV - Macrozona de Ocupação Assistida**, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infra-estrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola.

Figura 2



Fonte: Projeto do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro

Anteriormente apresentamos dois mapas (figuras 1 e 2) com as definições geográficas das macrozonas de ocupação para o município da cidade do Rio de Janeiro. Abaixo (tabela 1), mostramos uma tabela detalhada com as regiões de planejamento, separadas por macrozonas.

Macrozonas	Regiões de Planejamento	Regiões de Planejamento
Controlada	AP 1.1 Centro AP 2.1 Zona Sul AP 2.2 Tijuca	Incentivada AP 1.1 Centro AP 2.2 Tijuca AP 3.1 Ramos AP 3.2 Méier AP 3.3 Madureira AP 3.4 Inhaúma AP 3.5 Penha AP 3.6 Pavuna AP 3.7 Ilha Governador AP 4.1 Jacarepaguá AP 5.1 Bangu
Condicionada	AP 4.1 Jacarepaguá AP 4.2 Barra da Tijuca AP 5.4 Guaratiba	
Assistida	AP 5.1 Bangu AP 5.2 Campo Grande AP 5.3 Santa Cruz	

Fonte: Projeto do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro

Observando rapidamente os mapas, percebemos que os objetivos estratégicos do plano são: a) evitar que o Rio cresça nas áreas densamente populadas (Controlada); b) frear e regular o crescimento nas áreas com redes de infraestrutura ainda não totalmente estabelecidas (Condicional); c) acompanhar o desenvolvimento e auxiliar a área onde está instalada a maioria dos complexos industriais e econômicos (Assistida); e d) estimular a expansão da cidade na direção da macrozona Incentivada.

Dessa forma, espera-se que a cidade se expanda de forma mais harmônica e organizada, com estratégias para regularizar as áreas de ocupação ilegal, e garantindo a proteção de zonas de importância ambiental.

Para essa estratégia funcionar bem, e supondo que a cidade cresça na direção da macrozona Incentivada, esta deveria ser previamente revestida de infraestrutura básica, de forma a atrair a população carioca para o setor, com um planejamento urbano de curto prazo. O estímulo deve oferecer principalmente uma rede de transporte público eficiente, abrangente e barato, e planos para instalações de água e esgoto.

Todavia, o que se observa atualmente nessa região é justamente o oposto. Para os moradores, as condições de mobilidade são das mais deficientes da cidade, não havendo nem mesmo projeto para a expansão do Metrô, a curto prazo. A Linha Amarela foi o último grande investimento de transporte realizado nessa região; ela atravessa áreas habitadas por população carente, mas foi projetada especialmente para passagem de pessoas que moram alhures e que possuem veículos próprios individuais. Trata-se de um investimento voltado para as elites, pois não oferece transporte coletivo com paradas no caminho, não atendendo, portanto, a grande parte da população de moradores pobres que vivem às suas margens. Mesmo o ponto final dos



**O cronograma de construção do emissário submarino da Barra está com mais de cinco anos de atraso para terminar**

ônibus na região – o Terminal Alvorada – é um dos terminais rodoviários mais abandonados da cidade, não oferecendo as mínimas condições de segurança e de infraestrutura.

Ademais, o cronograma de construção do emissário submarino da Barra está com mais de cinco anos de atraso para terminar "a primeira fase", e até a data de entrega deste trabalho ainda não havia entrado em atividade. Quando o previsto pela primeira fase estiver funcionando, o emissário só atenderá a cerca de 30% do proposto pelo projeto completo.

Não vamos entrar no mérito da disputa política entre o prefeito César Maia e a então governadora Rosinha Matheus, nem descrever os diversos acidentes relacionados à construção – como o incêndio da parte terrestre do emissário, os problemas com as numerosas ressacas oceânicas, a morte de mergulhadores em acidente naval na Baía de Guanabara, a perda de tubulações no transporte para a Barra, entre outros. O fato é que boa parte da rede de captação de esgoto ainda não foi instalada e os principais troncos de ligação entre as estações de tratamento não estão interligados. Dessa forma, sabe-se que, quando o emissário entrar em funcionamento, ele irá jogar esgoto no mar, sem qualquer tratamento, nem mesmo o primário.

Todas as lagoas da Zona Oeste já se encontram

bem degradadas por décadas de lançamento de despejos domésticos e do esgoto *in natura*, transformando e poluindo o complexo lagunar de Jacarepaguá – formado pelas lagoas da Tijuca, de Jacarepaguá, de Marapendi e de Camorim. Isso provoca a proliferação de gigogas e um intenso mau cheiro; e a ocupação da faixa marginal de proteção é inadequada porque causa o assoreamento do leito das lagoas, o que leva à formação de ilhas. Há também a sedimentação da bacia hidrográfica, intensificada em função da degradação da mata ciliar e da erosão das vertentes dos vales.

Em nossa opinião, é um disparate o Plano Diretor propor o crescimento da cidade em direção a essa área sem no mínimo apresentar um projeto viável a curto prazo de transporte de massa e sem investir de forma abrangente em saneamento, tratamento de esgoto e despoluição das lagoas.

### **Área de proteção ambiental e corredor ecológico**

A questão ambiental é um tema que merece especial atenção do Plano Diretor. As áreas de preservação permanente (APP) são os instrumentos que procuram garantir o desenvolvimento sustentável, beneficiando seus moradores ao tentar recuperar a natureza em face de ações que degradaram o meio ambiente. Nas APP, é proibida a intervenção ou a suspensão de vegetação de nascentes, veredas, manguezais e dunas providas de vegetação, objetivando desenvolver formas de se buscar ou restaurar o equilíbrio ambiental.

Na proposta do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro estão discriminados os planos diretores da Área de Proteção Ambiental Gericinó Mendanha e do Corredor Ecológico Sambé Santa Fé. Eles foram elaborados por técnicos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o resultado promete ordenar o sistema de preservação e ocupação nas duas áreas, de acordo com a legislação ambiental vigente.



Nas APP, é proibida a intervenção ou a suspensão de vegetação de nascentes, veredas, manguezais e dunas

As ações previstas no plano também prometem fomentar a educação voltada para o desenvolvimento sustentável das populações fluminenses. Nas duas áreas, segundo a secretaria, foram realizados levantamentos da vegetação, da fauna, da flora, dos recursos hídricos e da ocupação nas regiões. Esses planos diretores integram os chamados projetos ambientais complementares (PAC) do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG).

O PDBG começou há mais de dez anos, em fevereiro de 1995. O governo do estado e bancos estrangeiros investiram US\$ 847 milhões. A primeira fase deveria ter sido concluída em 1999, mas, por vários motivos – descontinuidade de governos, discussões técnicas, entraves burocráticos etc. –, acabou sofrendo atrasos. O novo prazo para a primeira fase acaba em dezembro de 2006, e boa parte do planejado ainda não foi executada.

Um grande problema é que o PDBG destinou somente US\$ 16 milhões dos recursos

ao tratamento do lixo. Três usinas de reciclagem deveriam ser construídas, em Magé, Niterói e São Gonçalo, mas apenas as duas últimas estão em atividade, e muito abaixo da produção prevista. Nem no Plano Diretor nem no PDBG foi dada a devida importância à problemática do lixo, deixando desguarnecida de infra-estrutura específica uma região metropolitana que concentra nada menos que 12 milhões de habitantes.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O DESENVOLVIMENTO PRÁTICO**

As normas do projeto de lei ora analisado omitem algumas importantes diretrizes e instrumentos urbanístico-ambientais; sua omissão compromete e prejudica o progressivo conhecimento, essencial na orientação e na aplicação do planejamento urbanístico.

Para exemplificar, faltam os planos listados a seguir: prevenção de riscos naturais previsíveis, para evitar os danos causados por inundações decorrentes de chuvas periódicas ou por incêndios florestais; definição de proteção da zona costeira e das zonas de montanha; proteção das zonas de aeroportos; coleta, tratamento e depósitos de lixos ou resíduos; preservação de córregos, rios e lagos; luta contra a poluição; desfavelamento e combate a invasões, favelas ou moradias subumanas. Convém ressaltar que estabelecer normas gerais sobre a política urbana, de aplicação em âmbito nacional, constitui por natureza

**Três usinas de reciclagem deveriam ser construídas, em Magé, Niterói e São Gonçalo, mas apenas as duas últimas estão em atividade**

tarefa difícil, complexa e delicada, especialmente num país como o Brasil, com notórias diferenças, tanto pela imensa extensão de sua área territorial, quanto pela diversidade de seus aspectos geográficos, ecológico-ambientais, sociais, econômicos e culturais. Temos muitas regiões com características próprias, peculiaridades como a enorme faixa ao longo da fronteira terrestre, da zona costeira, as regiões metropolitanas, as capitais e o interior de cada estado, o Distrito Federal e a Floresta Amazônica.

A exemplo do que ocorreu na época da "Constituição Cidadã", quando muitos cidadãos, inocentes, acreditaram que todos os nossos principais problemas poderiam ser rapidamente resolvidos, frustração semelhante poderá ocorrer se o referido Plano Diretor for aprovado em sua forma atual.

Nesta oportunidade, estamos analisamos a primeira tentativa de se fazer um Plano Diretor, dentro das normas exigidas pelo Estatuto da Cidade, para a cidade do Rio de Janeiro. Um Plano Diretor teoricamente promissor, mas pouco divulgado, omissos em algumas partes e tendencioso em outras; e que vem sendo objeto de disputas políticas. Enfim, não muito diferente do que ocorreu, na área do planejamento urbano carioca, ao longo dos últimos

anos. Resta-nos, todavia, a esperança de que a luta continue e que essas circunstâncias possam, se denunciadas, ser devidamente alteradas.

## CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade representa um importante avanço legal no trato da equação urbanística brasileira. Não devemos, é claro, ser ingênuos e esperar que ele promova a solução de todos os problemas relacionados à ocupação do solo, mas pode ser um interessante instrumento-base para a definição da estratégia destinada à gestão pactuada da cidade. Esse assunto, como já dissemos, move interesses de diversos atores políticos, grupos imobiliários e econômicos, forças poderosas em nossa sociedade.

Obviamente esses grupos e forças continuarão muito influentes no futuro do planejamento urbano nacional – e não poderia ser diferente. Mas o Estatuto da Cidade abre espaço para que seja ouvida a parcela mais frágil e susceptível do problema: as parcelas carentes da sociedade civil; o que antes não ocorria.

Ao obrigar que a produção do Plano Diretor tenha participação popular, e mudando o caráter absolutista do uso da propriedade para o do bem comum, a lei afere um interessante e inovador aspecto democrático e social ao ordenamento do solo urbano, no sentido de que ele seja feito de forma a beneficiar também a comunidade.

Para que isso surta efeito, temos que nos sensibilizar e mobilizar o poder público, assim como todas as camadas da sociedade civil, a fim de que participem dessa inovação, identificando os principais problemas urbanos, e definindo as diretrizes do desenvolvimento municipal, assim fazendo do Plano Diretor um poderoso recurso de ampliação da nossa cidadania.

O Tribunal de Contas do Rio de Janeiro – TCE-RJ e a Escola de Contas e Gestão – ECG já estão colaborando com essa inovação, ao procurar aprofundar conhecimentos e promover um amplo debate sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

- BASSANEZI, M. S. Migrações internacionais no Brasil: um panorama histórico. *In*: PATARRA, N. (Coord.). *Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo*. Campinas: FNUAP, 1995.
- BLANC, P. F. Plano diretor urbano e função social da propriedade. Curitiba: Juruá, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 8 maio 2007.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/Lei%2010%20257\\_2001%20-%20Estatuto%20da%20Cidade.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/Lei%2010%20257_2001%20-%20Estatuto%20da%20Cidade.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2007.
- BRITO, F.; HORTA, C. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. São Paulo: Cedeplar - IUSSP, 2002.
- CURITIBA (PR). Secretaria de Urbanismo. *Site oficial*. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/Secretaria.aspx?o=2>>. Acesso em: 4 out. 2006.
- DALLARI, A.; FERRAZ, S. Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. *In*: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. (Orgs.). *Economia Social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.
- FERREIRA FILHO, M. G. Curso de Direito Constitucional. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FREITAG, B. Cidade dos homens. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- HOFFMANN, R. A desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 2, p. 277-294, abr./jun. 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Site oficial*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2006.
- MEDEIROS, W. A decifração da cidade. Texto baseado em dissertação de mestrado na Universidade Católica de Goiás – Instituto Goiano de Pré-História e Antropologia (IGPA). Disponível em <<http://www.ucg.br/projetогоiania/Artigowilab.html>>. Acesso em 8 maio 2007.
- MUMFORD, L. A cidade na história. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965.
- PERLMAN, J. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PLANO Diretor do Rio será alterado. *O Dia Online*, Rio de Janeiro, 27 abr. 2007. Disponível em: <[http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral\\_33433.asp](http://odia.terra.com.br/rio/htm/geral_33433.asp)>. Acesso em: 9 maio 2007.
- RIO DE JANEIRO (RJ). Projeto de Lei Complementar 25/2001. Projeto do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Substitutivo 3 do Poder Executivo enviado à Câmara Municipal pela Mensagem 78/2006. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smu/pgdinas/materias.asp#474> />. Acesso em 2 maio 2007.
- VIRGÍLIO, P. Municípios têm prazo até 10 de outubro para aprovar ou rever Plano Diretor. 30 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/08/30/materia.2006-08-30.6935617402/view>>. Acesso em: 9 maio 2007.

# O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL<sup>1</sup>



Ricardo Luis França  
(auxiliar de controle externo do TCE-RJ e  
mestre em Ciências pela UFRJ)

RESUMO: Este trabalho tem como finalidade apresentar, em síntese, as inovações no âmbito do controle social da política urbana ocorridas após a Constituição de 1988, especialmente com o advento da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor como meio de garantir que a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas urbanas tenham não somente a participação do poder público, mas também da sociedade civil. Nesse sentido, o Plano Diretor surge como um poderoso instrumento de controle social, contendo a identificação de demandas e orientações prévias – mediante consenso entre Estado e sociedade – que deverão estar inseridas naquele plano, bem como no Plano Plurianual (PPA), e especificadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), como forma de garantir a obrigatoriedade de sua execução – salvo nos casos previstos em lei.

*ABSTRACT: The purpose of this article is to present a summary of urban policies implemented after the Constitution of 1988 – and their innovations under a ‘social control’ scope. Special emphasis was given to Act nº 10,257 of July 10th, 2001 (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001), which established the Town Statute (Estatuto das Cidades) and the Master Plan (Plano Diretor) to ensure that the Government and civilians would participate in urban policies – their creation, enforcement and assessment. In that sense, the Master Plan became a powerful ‘social control’ tool comprising demands (their identification) and previous guidelines (via a consensus between the State and society) to be included in such Plan and in the Multi-Annual Plan (Plano Plurianual – PPA), and supported by an Annual Budgetary Act (Lei Orçamentária Anual – LOA) ensuring their fulfillment (except when otherwise provided by law).*

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano Diretor; política urbana; controle social.

**KEY WORDS:** Master Plan; Urban Policy; Social Control.

1 Artigo originado da monografia vencedora do 3º lugar no 1º Prêmio Ministro Gama Filho (2006). Apoio metodológico e revisão final de Renata de Oliveira Razuk. Tradução português-inglês (abstract) por Leonardo Cinelli Cunha.

## INTRODUÇÃO

O século XX pode ser chamado de “século da urbanização do Brasil”. No início da década de 40, a população urbana representava apenas 30% da população total do país. Nos anos 70, a população urbana já havia atingido um patamar superior a 50% do total de habitantes em solo brasileiro. E no final dos anos 90 esse percentual era próximo de 80%.

Vale destacar que esse crescimento expressivo da população urbana contribuiu para o agravamento do processo histórico de exclusão social, evidenciado pelo aumento da marginalização e da violência nos centros urbanos, bem como acentuou problemas: invasões, principalmente em locais que estavam adequadamente providos de serviços e equipamentos urbanos essenciais; aumento da favelização; retenção especulativa de terrenos; adensamento e verticalização sem precedentes; poluição da água, solo e ar, entre outros.

Nesse sentido, o processo de urbanização no Brasil foi injusto, fruto de décadas de descaso e de uma atuação voltada apenas para alguns setores da sociedade, constituindo-se a adequação do binômio qualidade de vida/urbanização um dos maiores desafios na agenda política pública brasileira para o século XXI.

Contudo, uma diferença começa a se fazer latente no cenário nacional: a organização da sociedade civil em busca de mecanismos de participação e acompanhamento das políticas públicas como forma de interferir nos processos sociais e garantir o bem comum.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, vem sendo adotada no Brasil uma perspectiva de democracia não apenas representativa, como também participativa, que possibilita uma maior integração da sociedade na gestão das políticas públicas. Para tanto, diversos mecanismos dessa nova prática vêm sendo implementados no Brasil: orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular são apenas alguns dos elementos que apontam para a efetiva prática desse espírito constitucional.

No que tange às políticas urbanas, a Constituição de 1988 teve caráter inovador ao ser incluído naquela carta magna um capítulo que estabelece as diretrizes sobre esse tipo de política. Os artigos 182 e 183, por exemplo, estabelecem, como de competência do poder municipal, propor as normas de desenvolvimento das funções sociais das cidades visando a garantir o bem-estar de seus habitantes – assim como as regras do usucapião.

Para regulamentar os artigos citados, bem como estabelecer as diretrizes gerais de política urbana, houve o sancionamento da Lei Federal 10.257, de 10/07/2001, intitulada Estatuto das Cidades; e dentre os mecanismos estabelecidos nesse texto legal, surge a figura do Plano Diretor, que é o instrumento básico na determinação da política urbana municipal e do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana preconizadas no artigo 182 da Constituição.

Sabe-se que a lei sozinha não é capaz de resolver os problemas urbanos, mas a partir dela governo e sociedade, juntos, poderão pensar sobre os caminhos e as diretrizes para o estabelecimento de uma cidade melhor e urbanamente mais justa para todos os cidadãos, uma vez que as identificações de demanda e orientações prévias realizadas com a participação popular terão contribuição crucial no alcance destas metas.

A fim de se evitar que essas demandas e orientações sejam perdidas em função de descontinuidade administrativa de políticas, as mesmas deverão estar inseridas no Plano Plurianual

(PPA) e, por conseguinte, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, o Plano Diretor pode ser considerado um importante instrumento de controle, pois, além de se tornar uma peça que consolida as políticas públicas a serem adotadas, é um instrumento de monitoramento e avaliação dessas políticas, tanto pelo Estado – mediante os órgãos competentes para execução da fiscalização da administração pública – quanto pela sociedade.

O presente trabalho está estruturado em quatro partes: a primeira apresenta aspectos básicos de planejamento; a segunda trata dos institutos da participação na administração pública; a terceira descreve o Plano Diretor; e a quarta relaciona o Plano Diretor com a sociedade e com os entes fiscalizadores.

## O PLANEJAMENTO

### CONCEITOS BÁSICOS

As organizações não trabalham – ou, pelo menos, não deveriam trabalhar – com improvisações, isto é, suas ações devem ser planejadas antecipadamente. Assim, pode-se entender planejamento como uma função administrativa que determina, previamente, quais são os objetivos que serão atingidos e como alcançá-los.

Matus (1993) define planejamento como cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. Nesse sentido, o planejamento envolve: o estabelecimento dos objetivos a alcançar; a tomada de decisão a respeito das ações futuras; a elaboração de planos; e a ação propriamente dita.

O planejamento pode ser caracterizado em três níveis distintos:

1. Planejamento estratégico – é o planejamento mais amplo e abrangente da organização, sendo projetado a longo prazo. Seus efeitos e conseqüências são estendidos a vários anos pela frente, e envolvem a organização como um todo, abrangendo todos os seus recursos e áreas de atividade. Preocupa-se em atingir objetivos de forma mais abrangente. É definido pela cúpula da organização e corresponde ao plano maior, ao qual todos os demais estão subordinados.

2. Planejamento tático – é projetado a médio prazo, geralmente para o exercício anual. Envolve segmentos da organização, abrangendo seus recursos específicos, e é definido por cada segmento da organização.

3. Planejamento operacional é o planejamento feito para cada tarefa ou atividade. Geralmente é projetado para o curto prazo e envolve cada tarefa ou atividade isoladamente, preocupando-se com o alcance de metas específicas.

Um planejamento possui as seguintes características:

- a) é um processo permanente e contínuo;
- b) é sempre voltado para o futuro;
- c) visa a selecionar, entre várias alternativas, um curso de ação;
- d) é sistêmico, devendo ser considerados tanto o sistema como os subsistemas que o compõem;
- e) é interativo, pois envolve vários setores da organização;
- f) é uma técnica de alocação de recursos humanos e não-humanos;
- g) é uma função administrativa que interage com as demais; e
- h) é uma técnica de coordenação e de integração.

Desta forma, *a priori* pode-se conceber o Plano Diretor como uma forma de planejamento cujo objetivo é sistematizar as políticas públicas de estruturação das cidades.

## PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Enquanto o objetivo primordial de uma empresa é gerar lucro, o estatal é promover o bem-estar social.

Lopes (1990) define o planejamento no setor público como sendo um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, mediante um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos. O autor menciona as palavras “diretrizes” e “controle central”, indicando não apenas a necessidade de órgãos específicos de planejamento coordenando a criação e a implementação de políticas públicas, mas também controlando as políticas adotadas. Segundo Matus (1993), a ação planejadora do Estado, além de envolver a produção econômica, alcança também aquilo que ele

define como “produção social”, pois atinge diversos aspectos da vida social da população. O planejamento no âmbito governamental pode ainda ser classificado em:

1. nacional: define metas e diretrizes para o país;
2. regional: limitado a determinadas regiões do país que possuam certas peculiaridades econômicas e sociais;
3. urbano: circunscrito ao ambiente da cidade e preocupado com aspectos ligados ao crescimento da mesma; e
4. setorial: ligado a determinados setores, tais como educação, transportes, energia, etc.

No caso do planejamento governamental brasileiro, a legislação federal estabelece a estrutura de seu sistema, que vigora para as três esferas de governo. Observa-se, ainda, que esta mesma legislação promove uma série de dispositivos que definem o sistema do processo de planejamento, como os apresentados nos quadros adiante.

### Quadro 1: estrutura do planejamento na legislação federal

Diploma Legal	Dispositivos	Assunto
Constituição Federal	art. 165	conceituação e composição dos documentos que integram o sistema de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA)
Lei n.º 4.320/64	títulos I e II	composição da proposta e da lei de orçamento
Lei Complementar n.º 101/2000	arts. 4º e 7º	composição da LDO e da LOA
Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional	Portarias 163, 180 e 219	classificação de receitas e despesas públicas
Portaria do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Portaria 42	classificação funcional-programática das despesas públicas

## Quadro 2: processo de planejamento na legislação federal

Diploma Legal	Dispositivos	Assunto
Constituição Federal	art. 166	processo legislativo de apreciação das propostas do PPA, LDO e LOA
	art. 167 a 169	Processo de execução do PPA, LDO e LOA
Lei 4.320/64	títulos V e VI	Processo de execução orçamentária
Lei Complementar 101/2000	art. 8º a 28	Processo de execução orçamentária

Fonte: Silva (2005)

Vale dizer que o Estatuto das Cidades estabelece que as diretrizes do Plano Diretor devem estar alocadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na

Lei de Orçamento Anual (LOA); o que demonstra uma inovação no âmbito do planejamento governamental. Mas, por quê? Ao estabelecer que as diretrizes do plano

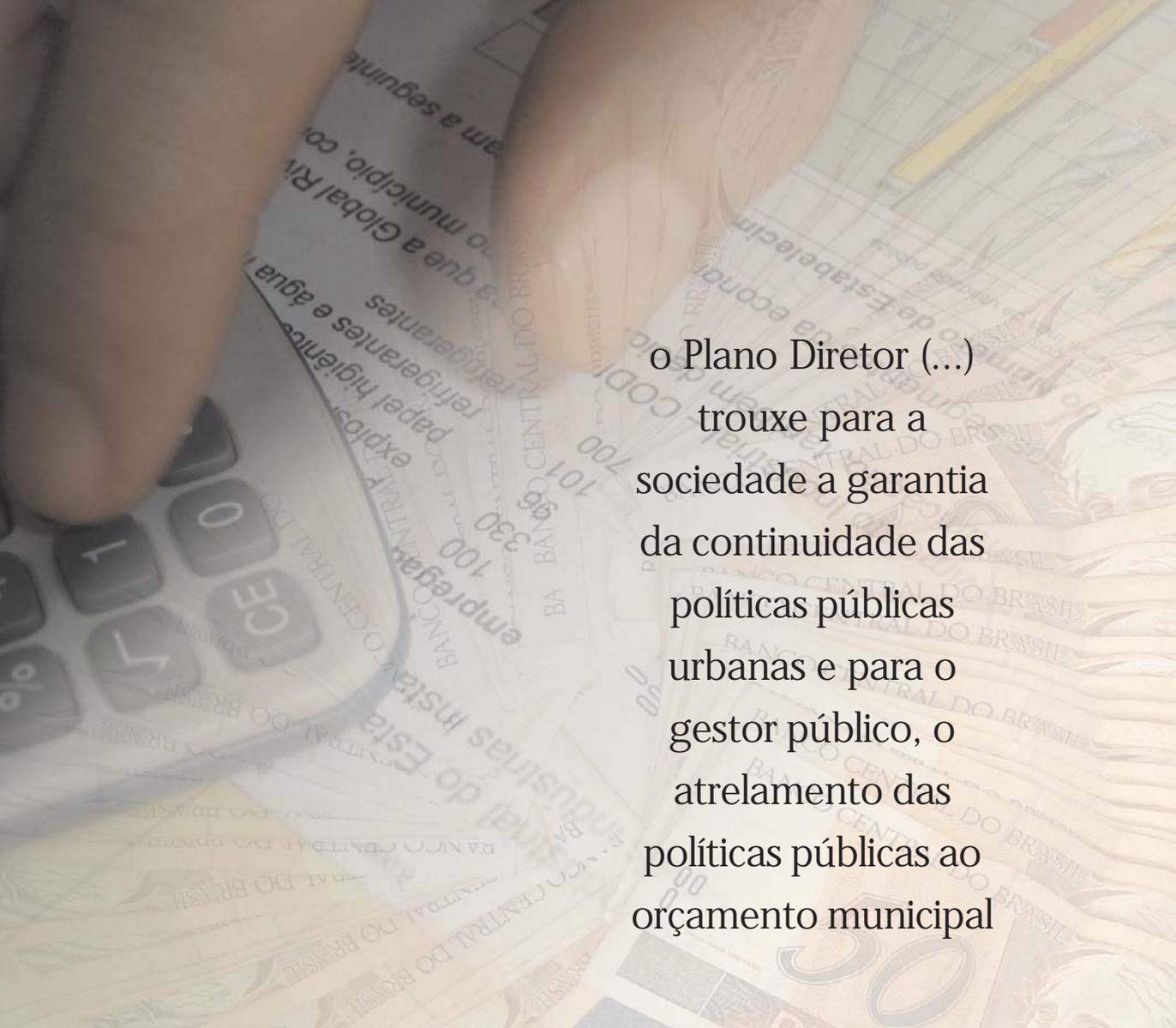
Diretor devam constar das peças orçamentárias, intrinsecamente se estabelecem as metas orçamentárias para o cumprimento das propostas constantes daquele plano. Portanto, cria-se o meio legal para execução das diretrizes do plano, uma vez que nenhuma política pública pode ser executada se não for parte integrante do orçamento.

Assim, é necessário entender um pouco mais sobre estes instrumentos que compõem a estrutura do sistema de planejamento orçamentário governamental.

O PPA é um plano que expressa o planejamento de médio prazo e específica, qualifica e quantifica as linhas de ação do governo, isto é, tem sua execução prevista para o período de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato de um governante, adentrando o primeiro ano de governo de seu

PPA  
LDO  
LOA





o Plano Diretor (...)  
trouxe para a  
sociedade a garantia  
da continuidade das  
políticas públicas  
urbanas e para o  
gestor público, o  
atrelamento das  
políticas públicas ao  
orçamento municipal

sucessor. Nele são estabelecidos diretrizes, objetivos e metas do governo, em especial no que se refere aos investimentos a serem realizados nesse período de tempo.

A LDO traz a definição das metas estipuladas para cada exercício, ou seja, é na sua elaboração que se desempenha a função de estabelecer critérios para priorização e quantificação monetária das ações, bem como para a estimativa da receita anual. A LOA, por sua vez, é o instrumento através do qual se viabilizam as ações governamentais, com a estimativa das receitas e fixação das despesas.

Assim, sabendo-se que o Estatuto das Cidades regulamenta as políticas urbanas – conforme descrito na introdução deste trabalho – e que o Plano Diretor é o seu principal instrumento de planejamento urbano – devendo suas diretrizes ser alocadas nos instrumentos orçamentários do município –, restaram evidenciados os primeiros benefícios que este instrumento trouxe: para a sociedade veio a garantia da continuidade das políticas públicas urbanas e para o gestor público, o atrelamento das políticas públicas ao orçamento municipal.

# A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO

## DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: BREVES COMENTÁRIOS

Sabe-se que o conceito de governo do povo, isto é, democracia, surgiu na Grécia. Os debates em torno das idéias democráticas remontam aos filósofos gregos da Antigüidade; contudo o conceito de Estado Democrático é fruto das revoluções liberais, a partir do final do século XVIII.

Nesse sentido, a Revolução Francesa foi o grande marco da evolução dos direitos sociais, pois as idéias iluministas de liberdade, fraternidade e igualdade conquistaram vários povos – nascendo com esses ideais as constituições, documentos que garantiam de forma expressa a soberana vontade de um povo.

No século XIX, pensadores como Rousseau, Madison, Betham, Mill, entre outros, consagraram o modelo democrático da era moderna, a democracia representativa; e desde então o conceito de governo democrático vem sendo associado à máxima de Lincoln de “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Esse conceito apresentado por Lincoln embute em si as perspectivas de proteção ao indivíduo contra o abuso de poder estatal, pois pretende preservar os direitos fundamentais do indivíduo e as liberdades públicas e a evitar a concentração de poderes, uma vez que o governo é submetido à lei que emanou do povo e é legitimado pelo povo que o elegeu. Contraditoriamente, a primeira metade do

século XX é marcada por governos autocráticos representados pelo fascismo, stalinismo e nazismo. No Brasil, não obstante a proclamação da República, o coronelismo, o clientelismo e a ditadura de Getúlio Vargas não foram capazes de dar à nação um governo democrático.

O Estado Democrático nesse período era marcado pelos seguintes aspectos: oligarquização dos partidos políticos; excessiva profissionalização da política; incapacidade dos parlamentares em identificar e resolver os complexos problemas inerentes à atuação política dos eleitores; dificuldade de contenção do abuso do poder econômico nas eleições; desprestígio da lei enquanto instrumento normativo; concentração de poderes nas mãos burocráticas do Executivo; entre outros.

Com intuito de modificar o cenário constituído pelos problemas acima mencionados, as constituições reformadas a partir da década de 70 adotaram uma perspectiva de democracia participativa como princípio de estruturação do Estado. Contudo o que de fato ocorreu foi apenas uma amenização dos referidos problemas. A partir de então, foram introduzidos institutos que tanto validaram a velha perspectiva representativa, esquematizada pelo processo eleitoral dos representantes do povo, quanto propiciaram a abertura do Estado a uma participação popular.

No âmbito das políticas urbanas brasileiras, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, surgiu o Estatuto das Cidades, que estabelece o Plano Diretor – instrumento este que, inicialmente, prevê a participação da sociedade na formulação das propostas das políticas urbanas.

Vale destacar que a participação da sociedade na formulação das políticas públicas urbanas será abordada mais detidamente em tópico próprio deste trabalho.

## O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL COMO UM INSTITUTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO AMBIENTE DEMOCRÁTICO

Existem aspectos distintos entre os procedimentos de controle da gestão pública e a fiscalização da gestão privada. Enquanto o controle nas instituições privadas ocorre em função do interesse do proprietário capitalista em manter, de forma fidedigna, procedimentos operacionais que preservem e venham a aumentar seu patrimônio, o mesmo não se pode afirmar em relação à gestão pública. Tal fato acaba nutrindo o legislador da necessidade de formulação de lei específica com vistas ao controle e à prestação de contas dos atos praticados no âmbito público.

Na administração pública as diversas formas de controle existentes têm como propósito dar maior transparência à gestão da “coisa pública” garantindo a boa versação dos recursos. São elas: controle administrativo, controle judicial e controle social propriamente dito.

O controle administrativo prevê o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos poderes e órgãos das três esferas do governo. Tem como atribuição verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, efetividade e eficácia dos atos de gestão; o que significa dizer que qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos está sujeita à prestação de contas e à fiscalização dos órgãos de controle, este podendo ser interno e/ou externo.

Controle interno e externo são expressões que surgiram com a Lei 4.320 de 17/03/1964, a qual estatuiu normas gerais de Direito Financeiro a serem aplicadas à União, estados, municípios e Distrito Federal, e que apresentam em resumo as seguintes características:

a) controle interno: é controle administrativo exercido por órgão formalmente instituído na estrutura administrativa e pode ser realizado de forma prévia, concomitante ou *a posteriori*;

b) controle externo: é o controle exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. É exercício da função fiscalizadora dos representantes do povo sobre a administração pública.

Observa-se no contexto contemporâneo que uma nova forma de controle vem se solidificando. Esse novo tipo de controle não tem como propósito substituir os tipos realizados pelo poder público, mas sim se aliar àqueles instrumentos com o objetivo de garantir que a vontade popular seja efetivamente soberana.

Portanto, quando a sociedade controla as atividades públicas avaliando objetivos, processos e resultados, o faz em função da existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia.

Os meios de exercício do controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Nesse contexto, diz-se que o controle social pode apresentar aspectos de monitoramento legal, instrumentos que, de acordo com a lei, têm a função de controlar as funções públicas – seja movendo ações para a averiguação, seja recorrendo aos órgãos competentes; e aspectos de monitoramento autônomo, que surgem da própria necessidade social e acabam por intervir diretamente como instrumento de controle, como os sindicatos, associações, ouvidorias independentes, partidos políticos etc.



## Quando a sociedade controla as atividades públicas, (...) o faz em função da existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático

Note-se que, neste trabalho, são chamados instrumentos de monitoramento legal o Ministério Público, os tribunais de contas, as ouvidorias públicas e os conselhos de políticas públicas. Destacam-se a criação de conselhos de políticas públicas e a atuação destes na política urbana como mais um instrumento para garantir a imprescindível participação da sociedade no processo de discussão e de consenso que precede a formalização do Plano Diretor como instrumento de planejamento urbano.

Os conselhos de políticas públicas têm sua origem nas experiências de caráter informal sustentadas pelos movimentos sociais, como “conselho popular”, ou como estratégias de luta operária na fábrica, as “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação

comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os conselhos de políticas públicas, que possuem três vertentes:

- conselhos gestores de programas governamentais – como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental e crédito;
- conselhos de políticas setoriais – por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, como saúde, educação e cultura;
- conselhos temáticos – que objetivam acompanhar as ações governamentais junto a temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos e da sociedade, como direitos humanos, violência, discriminação contra a mulher, contra o negro, dentre outros.

Os conselhos de políticas públicas, apesar de não serem veículos isolados de controle social, podem se tornar um forte espaço tanto de discussão quanto de controle, pois representam a personificação da participação popular em sua forma mais direta, uma vez que qualquer cidadão pode, por si ou mediante os membros do conselho, acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços públicos ou privados com intuito de garantir que seus direitos sejam preservados. O controle social surge, no âmbito da administração, da necessidade de correção das ações do gestor público frente aos anseios da sociedade, evitando o desperdício e a inadequação no uso dos recursos públicos.

O controle social surge, no âmbito da administração, da necessidade de correção das ações do gestor público frente aos anseios da sociedade

gerais sobre a execução da política urbana e dando outras providências.

A lei supracitada, no parágrafo único de seu artigo 1º, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Segundo ela, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes gerais explicitadas nos incisos I a XVI do artigo 2º, das quais podemos destacar:

- garantia do direito a cidades sustentáveis,

entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

- cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

## O PLANO DIRETOR

### ORIGEM

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou evidenciada a atenção que seria dada, a partir de então, à política urbana na consecução dos textos descritos nos seus artigos 182 e 183. Por sua vez, a Lei Federal 10.257, editada em 10/07/2001, após um amplo processo de discussão entre as entidades civis e os movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e ao Estado, ficou conhecida como Estatuto das Cidades e teve como propósito regulamentar aqueles artigos, estabelecendo diretrizes

- oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Para atingir sua finalidade, o Estatuto das Cidades se utilizará de vários instrumentos de políticas públicas. Dentre esses instrumentos, destacam-se os seguintes:

- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

- planejamento municipal, destacando-se: zoneamento ambiental; gestão orçamentária participativa; Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; e Plano Diretor.

Com a aprovação do Estatuto das Cidades, o poder público municipal assumiu o papel de protagonista ao ser o principal responsável pela proposição e implementação de políticas públicas, visando a garantir a todos o direito a uma cidade e a justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização. É também o responsável por garantir que a formulação e a implementação dessas políticas surjam do consenso entre os agentes responsáveis pelo desenvolvimento urbano – sociedade e Estado –, oferecendo um espaço neutro e um ambiente que favoreça o caráter participativo que o estatuto prevê.

É nesse contexto que o Estatuto das Cidades permite uma gestão democrática, pois garante a participação popular em todas as decisões de interesse público relativas à política urbana, exigindo ainda ações orientadoras que envolvam todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento local.

A participação popular deve estar presente em todas as etapas de construção do Plano Diretor, quais sejam, elaboração, implementação e avaliação; bem como na formulação, execução e acompanhamento dos demais planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

Por derradeiro, cumpre destacar que a Lei Federal 10.257/01 também trouxe como inovação na consecução do Plano Diretor a visão de que a cidade deve ser tratada como um todo. Quando o plano foi criado, em 1968, concebia a idéia de planejamento setorial da cidade, contudo, a partir do Estatuto das Cidades, o planejamento urbano passou a abranger todo o município. Dessa forma, o poder local deve estabelecer meios de garantir que a participação popular englobe todos os setores e/ou grupos sociais, adequando, assim, as demandas locais às ações públicas correspondentes.

## FUNÇÃO

O Plano Diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento municipal e tem como principal objetivo orientar a atuação do poder público local e da iniciativa privada na construção de espaços urbanos e na oferta de serviços públicos essenciais, com intuito de assegurar melhores condições de vida à população.

Ele não é apenas um documento administrativo com pretensão de resolver os problemas urbanos locais desconsiderando as práticas sociais cotidianas, mas um instrumento capaz de interferir no processo de desenvolvimento local, por meio da compreensão integrada dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no município. Deixa de ser um plano de alguns para ser um



O poder local deve estabelecer meios de: garantir e incentivar a participação popular (...); investir em saneamento básico, transporte coletivo, saúde, educação (...)

documento que representa o consenso das vontades dos diferentes setores sociais.

Pela lei, o Plano Diretor deve ser implementado, obrigatoriamente, em municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal, ou integrantes de áreas de especial interesse turístico ou ainda aqueles inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. O plano deve ser fruto de um processo de discussão entre governo local e sociedade, em busca de um consenso entre os anseios da comunidade e as propostas efetuadas pelo representante da prefeitura.

Esses anseios e expectativas refletem-se nos municípios através dos seguintes pontos:

- apresentação de diretrizes e instrumentos norteadores para os investimentos em

saneamento, transporte coletivo, saúde, educação, equipamentos urbanos e habitação popular;

- rumos, seguros, para um desenvolvimento local economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado;

- proposição de soluções para melhoria.

Sendo assim, é imperativo que o Plano Diretor expresse as exigências fundamentais de ordenação da cidade, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos, orientando a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural no que concerne à oferta dos serviços públicos essenciais, visando a assegurar melhoras quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, e respeitando as diretrizes estabelecidas no artigo 2º do Estatuto das Cidades. O Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, ou seja, pela Câmara de Vereadores do município, e posteriormente sancionado pelo prefeito; e, ainda, revisto a cada 10 anos, no máximo. Tanto no seu processo de elaboração quanto no de fiscalização de

implantação, os poderes Executivo e Legislativo deverão assegurar a participação da população e de associações representantes dos vários segmentos da sociedade por meio de debates e da promoção de audiências públicas, e dando ampla publicidade e acesso aos documentos e informações produzidas. É importante ressaltar que o Plano Diretor tem que conter alguns elementos básicos, conforme preconiza o Estatuto das Cidades em vários de seus artigos (do 25 ao 35). Um que merece destaque na questão aqui abordada é o sistema de acompanhamento e controle, já que a necessidade da participação popular na elaboração do Plano Diretor é imperiosa. No intuito de assegurar essa participação, verifica-se, ainda, que o poder local deve

estabelecer meios de: garantir e incentivar a participação popular na gestão municipal; apontar rumos para um desenvolvimento local sustentável; apresentar soluções para melhoria da qualidade da gestão pública, especialmente no que concerne à utilização efetiva, eficaz e eficiente dos recursos públicos, com a prestação de serviços públicos adequados às necessidades da população; investir em saneamento básico, transporte coletivo, saúde, educação, equipamentos urbanos, habitação, de forma que estes sejam distribuídos adequadamente e beneficiem a população; e proteger o meio ambiente, os mananciais, as áreas verdes e o patrimônio histórico local.

Classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	População residente		
		Total	Urbana	Rural
Brasil	5.561	169.799.170	137.953.959	31.845.211
De 5 001 até 10 000	1.308	9.346.280	5.080.633	4.265.647
De 10 001 até 20 000	1.384	19.654.828	11.103.602	8.551.226
Total de mun. até 20.000	2.692	29.001.108	16.184.235	12.816.873
De 20 001 até 50 000	963	28.831.791	19.132.661	9.699.130
De 50 001 até 100 000	299	20.786.695	16.898.508	3.888.187
De 100 001 até 500 000	194	39.754.874	37.572.942	2.181.932
Mais de 500 000	31	46.806.953	45.857.485	949.468
Total de mun. acima de 20.000	1.487	136.180.313	119.461.596	16.718.717

## ESTATÍSTICA DOS MUNICÍPIOS

Conforme estabelece o Estatuto das Cidades, no que diz respeito ao número de habitantes, o Plano Diretor deve ser elaborado em apenas 1.487 dos 5.561 municípios brasileiros, como demonstra o quadro.

De acordo com pesquisa elaborada pelo IBGE (2000), o serviço de drenagem é executado pelas prefeituras municipais em 99,8% dos casos, entretanto, em 73,4% destes municípios não há instrumentos reguladores, isto é, legislação municipal específica, como por exemplo: lei de uso e ocupação do solo, plano urbanístico global, código de obras e código ambiental.

O Sul é a região onde há maior número de municípios com instrumentos reguladores (43,2%), enquanto o Nordeste fica com o menor número (13,4%). Dos municípios com instrumentos reguladores, 22,5% possuem Plano Diretor, como um estudo de aspectos físicos da região, considerado um passo importante para o desenvolvimento das cidades. Esse percentual relativamente baixo evidencia que apesar dos esforços de democratização das políticas urbanas, ainda há muito que fazer e implementar.

Observe-se que muitos municípios já elaboraram o Plano Diretor para todo o território municipal; outros se limitaram às cidades-sede; e há ainda os municípios que desenvolveram seu plano considerando também as cidades de seus respectivos distritos. Contudo, acredita-se que diversos municípios, apesar da obrigatoriedade constitucional, ainda não o elaboraram.

### O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO PARTICIPATIVO

O Plano Diretor, como um instrumento participativo, tem como finalidade sistematizar a cidade que se pretende obter, contemplando os eixos, objetivos, estratégias e instrumentos discutidos e pactuados com a sociedade.

O processo deve contar com a participação dos gestores da administração municipal, estadual e federal, vereadores, representantes do Poder Judiciário, organizações comunitárias, entidades de classe, instituições de ensino superior, organizações não governamentais, instituições religiosas, empresariado e todo cidadão que queira contribuir no processo de discussão.

Para a realização do Plano Diretor é preciso estruturar uma coordenação na prefeitura, realizar articulações com os setores da sociedade, mobilizar todos os cidadãos para que participem dos fóruns de discussão na sua região e, principalmente, conhecer a realidade local.

Nesse sentido, a estruturação da prefeitura e a mobilização social são o primeiro passo para a elaboração do Plano Diretor, pois Estado e sociedade devem caminhar juntos no enfrentamento dos problemas urbanos municipais.

Para tanto, faz-se necessária a criação de uma Coordenadoria de Política Urbana

composta por técnicos da prefeitura e de um conselho gestor composto pelo Estado e pela sociedade civil.

A coordenadoria teria como propósito detalhar as etapas do plano, informar e disponibilizar os recursos físicos, como equipamentos e locais de reunião; recursos técnicos, que são fontes e dados, como mapas, estudos e cadastros; e recursos de pessoal, que se remetem à formação de equipes multidisciplinares. Cabe também a ela fomentar o processo de mobilização social estabelecendo fóruns consultivos e deliberativos, bem como propiciar momentos de discussão, reuniões temáticas e regionais; além de sistematizar as informações, as análises e o consenso entre Estado e sociedade.

O Conselho Gestor deve ser formado por participantes da administração pública e da sociedade civil, e é ele que vai coadunar política e estrategicamente as ações, captando os interesses sociais.

Para a realização  
do Plano Diretor é  
preciso mobilizar  
todos os cidadãos  
para que  
participem dos  
fóruns de discussão  
na sua região e,  
principalmente,  
conhecer a  
realidade local

O passo seguinte é a elaboração do documento chamado leitura da cidade. Esse documento é a identificação e o entendimento da situação de todo o território municipal, com seus problemas, conflitos e potencialidades; e é resultante do cruzamento das leituras técnicas e das leituras comunitárias.

A leitura técnica sistematiza e explica as ações das políticas públicas, por meio de um estudo comparativo de dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infraestrutura, combinado com os recursos disponíveis. A leitura comunitária expressa os anseios da sociedade refletidos no seu entendimento da cidade, e dessa forma deveria conter a vontade da população, desprovida, num primeiro momento, de interferências estatais.

O que se quer dizer com isso é que a leitura comunitária não deve ser influenciada pela leitura técnica na sua forma pura, isto é, no momento da evocação das necessidades sociais, o Estado,

representado pelos membros do Conselho Gestor, deve apenas registrar os anseios sociais para que, posteriormente, apresente a sua proposição e se dê início ao debate.

O resultado das leituras técnicas e comunitárias será sistematizado pela coordenadoria; contudo as leituras deverão ser confrontadas e analisadas pelos diferentes grupos sociais e pelos órgãos do poder público, até que o documento gerado seja um documento exequível e não uma peça fantasiosa, pois é esse elemento que subsidiará as propostas que serão elaboradas.

Feita a leitura da cidade, passa-se para a terceira etapa, que é a definição dos eixos estratégicos e temas prioritários. Essa etapa é marcada pela eleição das questões fundamentais para o desenvolvimento do município que necessitam de intervenções. É nessa etapa também que são estabelecidas as tendências de desenvolvimento, que devem ser estimuladas ou restringidas de acordo com os princípios



gerais estabelecidos no Estatuto das Cidades, combinado com os fatores condicionantes locais. O quarto passo é o estabelecimento da política urbana a ser adotada, fazendo-se necessária, portanto, a identificação dos instrumentos que serão aplicados para garantir a promoção da função social da cidade e da propriedade aliadas à realidade do município.

Estabelecida a política urbana, começa a pactuação da proposta, que deverá responder à pergunta: “Que município governo e sociedade querem construir a partir dos recursos disponíveis e das condições existentes naquele momento?” Aqui se dá o momento crucial para estabelecimento do consenso entre Estado e sociedade, quando são construídos acordos e pactos sociais.

Concluídas essas etapas o documento final gerado é o projeto de lei, que deverá ser enviado à Câmara para votação. Nesse momento, novo debate se dá entre o Legislativo e a sociedade para garantir que o consenso entre o poder público e a coletividade está realmente sendo respeitado.

Aprovado pelo Legislativo, o Plano Diretor está em condições de ser implementado pelo gestor público. Contudo, o processo de implementação pela administração e o

acompanhamento da execução do plano não são responsabilidades estritas do Estado. A sociedade deve monitorá-los e avaliá-los como forma de garantir a continuidade administrativa, assim como conferir se os seus anseios estão sendo respeitados pelo poder público, além de contribuir na redução de distorções que possam surgir ao longo do processo de execução do plano.

Vale realçar, mais uma vez, que o Plano Diretor tem suas ações explicitadas nos documentos orçamentários do município.

## O processo de implementação pela administração e o acompanhamento da execução do plano não são responsabilidades estritas do Estado (...) a sociedade deve monitorá-los e avaliá-los

### O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO X: UM EXEMPLO PRÁTICO

Nesta seção, a forma como um determinado município<sup>2</sup> procedeu para formalizar o projeto de lei do seu Plano Diretor é descrita com o intuito de evidenciar que a criação de um plano desta natureza é algo exequível e, principalmente, que é possível mobilizar a sociedade, a fim de que, agindo em conjunto com o Estado, encontre alternativas para uma cidade melhor, mais

justa e mais equitativa.

O município X realizou, num período de quatro meses, as seguintes ações, que tinham como objetivo final a elaboração do projeto de lei do Plano Diretor daquela cidade:

<sup>2</sup> Em função das regras do concurso (1º Prêmio Ministro Gama Filho), e por uma questão ética, não será mencionado o nome do município.





- foi realizado o lançamento da nova proposta do Plano Diretor da cidade;
- houve a criação do Conselho Gestor do Plano Diretor, do Comitê Técnico, do Comitê de Mobilização e da Secretaria Executiva;
- numa etapa inicial, foi dado início ao processo de mobilização, com a realização de nove plenárias para a elaboração da leitura e levantamento do diagnóstico da cidade e um fórum de elaboração do diagnóstico de consenso;
- numa outra etapa, houve a realização de nove plenárias para levantamento de “propostas Estratégicas” e o fórum para “pactuação das propostas”;
- a última etapa foi composta por um fórum para “conferência da cidade” e “homologação do anteprojeto de lei” do novo plano diretor participativo.

Nessa primeira experiência, o município X contou com a participação de mais de 500 cidadãos nos eventos proporcionados pela prefeitura e conseguiu o envolvimento do Legislativo, do empresariado da região, dos movimentos sociais e populares, das ONGs, dos sindicatos dos trabalhadores e das

entidades de ensino e pesquisa do entorno municipal.

Como estratégia de divulgação, foram utilizados os recursos audiovisuais, como *outdoor*, faixas, *banner*, cartazes, jornais, rádios, informativos etc.

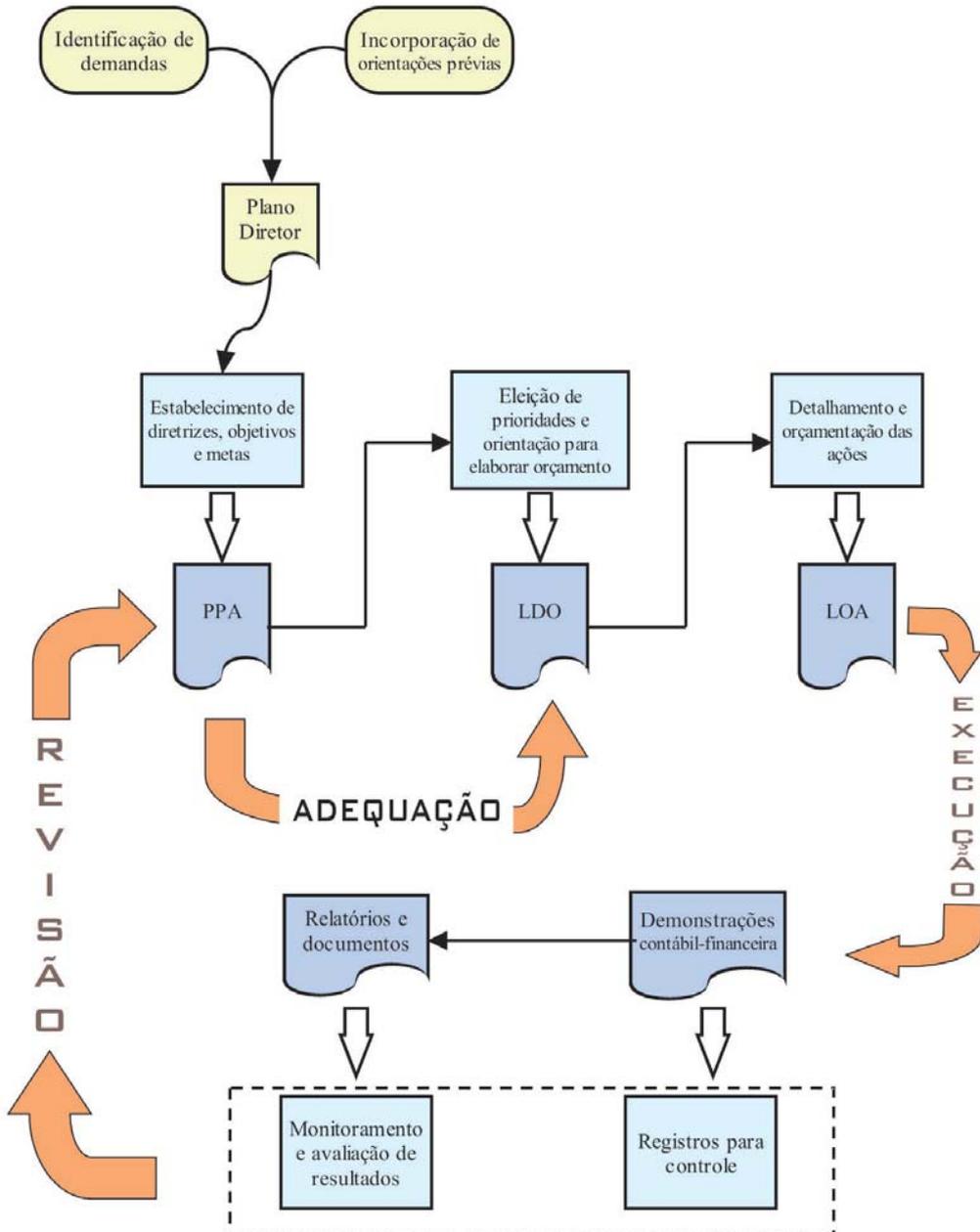
Tanto prefeitura quanto sociedade consideraram a ação, inédita no município, uma experiência importante para adoção das políticas de desenvolvimento da região.

## O PLANO DIRETOR E OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE

### O PLANO DIRETOR E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

O Plano Diretor, por definição, é parte integrante do processo de planejamento municipal. A adequação desse planejamento aos aspectos de governança local deve ocorrer

Diagrama 1: Inter-relação entre o Plano Diretor e o Plano Plurianual



mediante legislação e estar contido tanto no processo de planejamento do governo como no orçamento do município, ou seja, incorporados no Plano Purianual, na Lei das Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, instrumentos auxiliares na concretização e efetiva validação do Plano Diretor.

Assim, visualizadas as questões referentes à estrutura e ao processo de planejamento, e abordando os mesmos de uma forma integrada e objetiva, vê-se que, depois da incorporação das orientações prévias e a identificação das demandas estabelecidas no Plano Diretor, são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas que integrarão o PPA.

Passado esse momento, fazem-se a eleição das prioridades e a orientação para elaboração do orçamento, ações estas realizadas por meio da LDO; por fim, resta a realização do detalhamento e orçamentação das ações, feito através da LOA.

Dá-se então início à etapa de execução dos projetos e/ou atividades, constituintes dos programas de trabalho. Afinal, destes poderão ser geradas demonstrações contábil-financeiras, relatórios e documentos que darão subsídios aos registros de controle, monitoramento e avaliação dos resultados. E estes, por sua vez, orientarão o processo revisional dos programas do PPA e as adequações necessárias para o aperfeiçoamento dos mesmos; ficando, portanto, clara a intrínseca relação entre o Plano Diretor e os instrumentos de planejamento, bem como o fato de que quaisquer orientações estabelecidas em planos de governo só poderão ser concretizadas se incorporadas no orçamento anual – por conseguinte, o Plano Diretor não se viabiliza.

As questões acima expostas podem ser representadas no diagrama a seguir:

## O PLANO DIRETOR E OS ENTES DE CONTROLE

A administração pública existe para atender aos interesses do seu cliente, a sociedade, e deve, no exercício da gestão pública, se subordinar aos critérios estabelecidos nos princípios e regras constitucionais (Canotilho, 1991 *apud* Silva, 2006), os quais trazem, na essência de seus conteúdos, normas explícitas e implícitas a serem seguidas pelos agentes estatais, que devem ter, como único objetivo, a realização do interesse público. Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 permitiu a participação da sociedade na gestão pública, sendo-lhe garantido o direito de exercer o controle social das funções do Estado, que é consequência necessária, imediata e inseparável do princípio republicano – o qual alicerça nosso sistema constitucional.

Essa mesma Constituição trouxe a adoção de uma perspectiva de democracia participativa, o que possibilita a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. No que se refere às políticas urbanas, a mesma teve caráter inovador, estabelecendo como de competência do poder municipal propor as normas de desenvolvimento das funções sociais das cidades visando a garantir o bem-estar de seus habitantes – bem como as regras do usucapião – ao dedicar um capítulo<sup>3</sup> ao estabelecimento das diretrizes sobre este tipo de política.

Com o sancionamento do Estatuto das Cidades, regulamentando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana preconizadas no artigo 182 da Constituição, surge a

| 3 Vide o capítulo "Introdução" deste artigo.

figura do Plano Diretor. Esse documento, que deve ser aprovado por lei municipal, como já dito anteriormente, é um documento que representa de forma consensual os anseios, as expectativas e a própria vontade dos diferentes setores da sociedade. As diretrizes oriundas dessa lei, definindo a política urbana municipal, estarão contidas nos instrumentos de planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA), tendo conseqüentemente a definição e destinação de um aporte financeiro para o desenvolvimento dessa política.

Com a destinação de verba para garantir a concretização das metas definidas no Plano Diretor, naturalmente surge a necessidade do controle e/ou fiscalização dos atos praticados pela

administração pública em prol do atendimento dos anseios e vontades da sociedade. Esse controle deve ser exercido pelos entes fiscalizados e também pela sociedade.

Nesse sentido, o controle social envolve tanto a participação da sociedade nas políticas públicas do governo, como o seu acompanhamento. Baseiam-se no entendimento de que o controle social da função administrativa do Estado advém da própria idéia de soberania popular, que determina que o administrador deva responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo – verdadeiro titular da *res publica*. Para outros estudiosos, o controle social e a participação são coisas que não se misturam:

*O vocábulo controle se diferencia do termo participação. A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesses profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre os governantes e a sociedade para a deliberação de interesse público. Por outro lado, o controle é fiscalização, é sindicalização, investigação, o acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público. O controle social é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizarem as atividades do Estado. (Sliraque, 2004 apud Silva, 2006, p.03)*

Considerando as duas correntes, vemos que os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, tanto por meio do monitoramento legal como do monitoramento autônomo. No entanto, em se tratando de monitoramento autônomo da função administrativa do Estado, entendemos que há uma maior eficácia quando este é realizado por meio da sociedade motivando e/ou acionando um órgão ou instrumento legal de monitoramento.

Para que não seja descaracterizado o direito público subjetivo dos integrantes da sociedade de fiscalizarem as atividades do Estado – ou

seja, a realização do controle social –, deve a sociedade ter o retorno de forma transparente e objetiva dos resultados obtidos pelos órgãos competentes durante a realização deste monitoramento.

Adotando-se essa linha de pensamento, os conselhos gestores de políticas públicas, as ONGs e sindicatos, as associações de moradores e outras instituições da sociedade civil organizada podem valer-se dos seguintes instrumentos e órgãos para exercício da fiscalização: Ministério Público; ação civil pública; mandato de segurança coletivo; ação popular; e tribunais de contas.

Dos instrumentos e órgãos supracitados, no que diz respeito à fiscalização da aplicação do dinheiro público, os tribunais de contas – por serem órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Congresso Nacional, Câmara Legislativa, Assembléia Legislativa e Câmara de Vereadores) – se destacam em razão de terem como competência a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, estados e municípios, e das entidades da administração direta e indireta, também nos três níveis de governo. A idéia da possibilidade de se exercitar a fiscalização da “coisa pública” por qualquer cidadão, mesmo que de forma indireta, encontra-se institucionalizada através da Constituição Federal. Esta estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato podem apresentar denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU) e aos demais tribunais, sobre irregularidades no uso de recursos públicos, conforme disposto no artigo 74, § 2º, e no artigo 75; demonstrando assim que a denúncia também representa um importante instrumento de controle.

Ainda com relação aos tribunais de contas, nos dias de hoje estes órgãos se preocupam em serem vistos pela sociedade não somente como órgãos para onde podem ser encaminhadas as denúncias e/ou representações, mas como órgãos que colaboram com a sociedade no sentido de fazer

com que os recursos arrecadados sejam utilizados pela administração pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva.

Na prática do exercício das fiscalizações realizadas, os tribunais de contas se utilizam da auditoria como instrumento principal para o desenvolvimento de seus trabalhos. A auditoria, em sentido amplo, pode ser entendida como um processo de investigação sistemático em que são obtidas e analisadas evidências suficientes que permitam ao auditor pronunciar-se sobre a conformidade de uma situação vigente com os critérios de comparação selecionados e comunicar os resultados aos usuários interessados.



A Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato podem apresentar denúncia ao Tribunal de Contas da União (foto) e aos demais tribunais, sobre irregularidades no uso de recursos públicos

Do ponto de vista do controle social, a auditoria de natureza operacional é tida como fundamental (...) uma vez que esta possibilita a verificação da atuação dos gestores (...) de forma que os recursos públicos sejam utilizados economicamente

# CONTAS DE GESTÃO

Em tempos não muito remotos, esses órgãos exerciam controle sobre a administração pública focando basicamente a verificação da conformidade dos processos em relação à legislação vigente aplicável, deixando à margem os aspectos relativos à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Houve, então, a necessidade de abranger os outros aspectos. Inicialmente incorporaram-se os aspectos relativos à economicidade e eficiência, passando estes a fazer parte do enfoque do sistema de controle exercido pelas cortes de contas sobre a administração pública, passando as auditorias operacionais a serem vistas como auditorias de eficiência e economicidade. No entanto, na prática, somente houve a implementação do aspecto referente à economicidade.

Mais recentemente, os estudiosos do assunto referente à fiscalização da administração pública e seus órgãos fiscalizadores, incluindo os tribunais de contas, começaram a observar

que uma gestão irrepreensível – exemplar no que se refere ao cumprimento de todas as exigências formais e legais – quase nada ou nada adianta se o resultado de sua ação concreta é de pouco valor, desprezível ou até mesmo nulo, no que concerne ao atendimento à sociedade e na resposta às suas demandas e necessidades; passando então a fazer parte do enfoque do sistema de controle os aspectos referentes à eficácia e efetividade.

Quanto à efetividade, esta teve a evolução de seu conceito relacionada aos gastos públicos determinados em razão do novo ambiente organizacional da administração pública, ambiente este desencadeado pelo modelo gerencial e em face do clamor da sociedade pela *accountability* – referente à “responsabilidade pela prestação de contas” ou “responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos” pelos gestores públicos – demandando dos órgãos de controle governamental informações mais objetivas sobre aspectos como economicidade,

eficiência e eficácia das operações financiadas com recursos públicos.

Do ponto de vista do controle social, a auditoria de natureza operacional é tida como fundamental no exercício do mesmo, uma vez que esta possibilita a verificação da atuação dos gestores na execução dos programas governamentais, de forma que os recursos públicos sejam utilizados de forma econômica, eficiente e eficaz. Além disso, com esse tipo de auditoria, pode-se verificar também a efetividade dos programas de governo, ou seja, se a sociedade está sendo realmente beneficiada.

Alguns autores, como Toscano Jr. (2006), entendem que o termo efetividade procura mensurar o impacto das ações dos programas governamentais sobre a população-alvo. O fato de que a administração pública não pode ser medida a partir das saídas dos produtos leva à necessidade de criação de indicadores que avaliem o impacto dos resultados da gestão sobre a população consumidora dos produtos e serviços públicos.

Portanto, para eles, efetividade é sempre um indicador da satisfação externa, melhor dizendo, um indicador que procura retratar os efeitos da gestão dos recursos nos consumidores (cidadãos), enquanto que economia, eficiência e eficácia representam indicadores internos à organização. Entendem, ainda, que, em virtude do grau intangível de mensuração, ou seja, em razão de essa mensuração não ser suficientemente clara, ainda persiste certa dificuldade quanto à disponibilidade de indicadores eficazes para a avaliação da efetividade.

Assim, resta cristalino o quão necessário é o desenvolvimento e disponibilização de indicadores eficazes para a avaliação dessa efetividade. Devemos ter claro que a

efetividade procura mais do que mensurar o efeito ou impacto transformador de uma ação modificadora através da implementação dos programas ou projetos governamentais em médio ou longo prazo. Dessa forma, quando focada nos aspectos referentes ao controle social, a efetividade visa a verificar se os anseios e as demandas assinaladas pela sociedade foram satisfeitas.

### O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

Após o exposto no decorrer deste trabalho ficou demonstrado que o Plano Diretor pode ser visto como um poderoso instrumento de planejamento e, por conseguinte, um forte instrumento de controle. Mas muitos poderiam perguntar: como um instrumento como este, que por definição é a base da política municipal, poderia ser utilizado como instrumento de controle?

Lembrando que o Plano Diretor possui como característica a gestão democrática, por envolver a participação popular em todas as suas etapas de construção, conclui-se que ele é mais do que um instrumento de planejamento; é um instrumento de controle. O acompanhamento da execução do plano pela sociedade e pelo próprio Estado tem como parâmetro as ações estabelecidas no documento, portanto, dando ao mesmo características inerentes a um instrumento de controle.

Como já abordado exhaustivamente no presente trabalho<sup>4</sup>, o processo de elaboração do Plano Diretor conta com a participação dos gestores da administração municipal, estadual e federal, vereadores, representantes do Poder Judiciário, organizações comunitárias, entidades de classe, instituições de ensino

| 4 Em especial na seção "O Plano Diretor Participativo"

superior, organizações não-governamentais, instituições religiosas, empresariado e todo cidadão que queira contribuir no processo de discussão.

Devem, então, Estado e sociedade caminhar juntos no enfrentamento dos problemas urbanos municipais, fazendo-se necessária a criação de uma Coordenadoria de Política Urbana composta por técnicos da prefeitura, e de um Conselho Gestor composto pelo Estado e pela sociedade civil, com o propósito de detalhar as etapas do plano.

Os técnicos representantes da prefeitura são os responsáveis pela elaboração do documento denominado leitura técnica, enquanto a sociedade civil é responsável pela elaboração do documento denominado leitura comunitária. O cruzamento desses dois documentos resultará no

documento denominado leitura da cidade. Deve-se deixar claro que a leitura comunitária não deve ser influenciada pela Leitura Técnica na sua forma pura, isto é, no momento da evocação das necessidades sociais, o Estado representado pelos membros do Conselho Gestor, deve apenas registrar os anseios sociais para que, posteriormente, apresente a sua proposição e se dê início ao debate culminando no consenso.

O resultado das leituras técnicas e comunitárias será sistematizado pela coordenadoria; contudo as leituras deverão ser confrontadas e analisadas pelos diferentes grupos sociais e pelos órgãos do poder público, até que o documento gerado seja um documento exequível e não uma peça fantasiosa, pois é este elemento que subsidiará as propostas que serão elaboradas, e consubstanciarão o Plano Diretor. Fica, portanto, caracterizada a importância da participação popular nesta etapa.

Para que o Plano Diretor se viabilize, as orientações nele estabelecidas só poderão ser concretizadas se incorporadas no PPA e por conseguinte, no orçamento anual por meio da LDO e da LOA.

Durante a execução dos programas e/ou atividades estabelecidas no PPA, estas devem ser acompanhadas pelos conselhos

municipais, das respectivas áreas, ou seja, questões relativas à saúde pelo Conselho de Saúde, educação pelo Conselho de Educação e assim por diante; caso não exista o respectivo conselho, o programa deve ser acompanhado pelo Conselho de Políticas Públicas ou por aquele conselho que tenha maior afinidade ao assunto.

Em suas reuniões, devem os programas ser parcialmente avaliados quanto ao atendimento e satisfação da população

O Estado representado pelos membros do Conselho Gestor, deve apenas registrar os anseios sociais para que, posteriormente, apresente a sua proposição e se dê início ao debate



Cabe aos tribunais de contas o acompanhamento e a avaliação da política pública implantada afim de subsidiar a sociedade de forma objetiva, visível e inteligível sobre os resultados obtidos durante a realização das fiscalizações

beneficiada, comentados e discutidos, resultando estas ações na confecção de um documento e/ou relatório.

A escolha dos conselhos para realização deste acompanhamento dá-se em razão dos mesmos serem compostos tanto por representantes dos governos locais, quanto por membros da comunidade, afastando assim, teoricamente, qualquer conotação de cunho político nesses documentos.

Os documentos e/ou relatórios gerados pelo Conselho Gestor em função do acompanhamento do plano seriam enviados aos respectivos tribunais de contas, para que subsidiassem as auditorias de programa, bem como servissem de base na elaboração de indicadores eficazes para a avaliação da efetividade dos programas.

Para isto, faz-se de suma importância o apoio dos tribunais de contas no sentido de capacitar os integrantes dos conselhos gestores, de forma que os documentos e/ou relatórios por eles confeccionados sejam formatados de forma útil às auditorias e ao desenvolvimento dos indicadores.

Por fim caberia aos tribunais de contas o acompanhamento e a avaliação da política pública implantada visando a subsidiar a sociedade de forma objetiva, visível e inteligível sobre os resultados obtidos durante a realização das fiscalizações desta natureza, para que o cidadão tenha condições exercer a sua cidadania controlando socialmente a gestão pública.

## CONCLUSÕES

O Plano Diretor é uma lei municipal que estabelece diretrizes para a ocupação da cidade, devendo identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações de cada cidade, seus problemas e potencialidades. É fruto de um processo de discussão pública que analisa e avalia a cidade que se tem para depois se poder formular a cidade que se quer. Dessa forma, a prefeitura em conjunto com a sociedade busca direcionar a forma de crescimento, conforme uma visão de cidade coletivamente construída e tendo como princípios uma melhor qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais. Porém, vimos aqui que o Plano Diretor pode assumir um papel muito maior que o anteriormente descrito, quando utilizado como instrumento de controle.

Ao considerarmos que a auditoria é o principal instrumento utilizado pelos tribunais de contas para realização das fiscalizações; ao considerarmos que a auditoria de natureza operacional é tida como fundamental no exercício do controle social, pois possibilita a verificação da atuação dos gestores na execução dos programas governamentais, sob o aspecto da economicidade, eficiência e eficácia; ao considerarmos que através do grau de satisfação da população que ajudou a elaborar o Plano Diretor é possível conseguir os indicadores eficazes e de mensuração tangível, para a avaliação da eficácia dos programas e projetos governamentais implementados pela administração; e ao considerarmos a importância da efetiva inclusão dos aspectos referentes à efetividade na realização das auditorias de natureza operacional, permitindo a verificação da efetividade dos programas de governo, concluímos que os tribunais de contas devem, então, não somente fomentar a implementação e o fortalecimento dos planos diretores municipais, como também devem se utilizar destes como ferramentas para o exercício do controle das políticas públicas urbanas estabelecidas, verificando, inclusive, se os planos vêm realmente sendo realizados em parceria com a sociedade civil, e, principalmente, se as diretrizes estabelecidas nesses documentos vêm sendo cumpridas pelo poder local. Contudo, torna-se importante lembrar que, para que o controle social, realizado através dos tribunais de contas, seja realmente efetivo, é necessário que o resultado das auditorias de natureza operacional realizadas seja encaminhado ao Poder Legislativo e também divulgado à sociedade civil organizada.

## REFERÊNCIAS

- IBGE. Censo 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/27032002pnsb.shtm>>. Acesso em: 13 ago. 2006.
- LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Pioneira, 1990.
- MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.
- SILVA, Claudio Nascimento. Planejamento adequado à governança local. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005.
- SILVA, Eliane de Sousa. Auditoria operacional: um instrumento de controle social. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/publicações/conteudo/artigo1.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2006.
- TOSCANO JR., Eudes M. Auditoria de desempenho: o desafio de otimizar a avaliação da gestão pública. Disponível em: <[http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art\\_37.pdf](http://www.redecontabil.com.br/artigo/arquivos/art_37.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2006.

# O CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMICIDADE: alguns aspectos e procedimentos<sup>1</sup>



Eduardo dos Santos Guimarães

Jean Marcel de Faria Novo

Marcio Jandre Ferreira

Silvia Nardi de Almeida

Walter Augusto de Azevedo

Wanda Claudia Galluzzi Nunes

(professores do curso Economicidade em Licitações e Contratos Administrativos da ECG/TCE-RJ)

**RESUMO:** Este estudo aborda alguns aspectos da economicidade em contratações públicas com base em mecanismos de controle relacionados à prática da orçamentação e está organizado em quatro seções distintas. Na primeira, trata-se da definição de economicidade e da importância de seu controle nas etapas de planejamento, projeto, orçamento, elaboração do instrumento convocatório, procedimentos para contratação direta e efetiva contratação. A seção seguinte aborda alguns princípios que norteiam a temática e destaca quatro elementos centrais da legislação necessários ao alcance da economicidade em contratações (objeto da licitação, critério de aceitabilidade de preços, critério de julgamento e forma de entrega ou de prestação de serviços). A terceira seção põe em foco o orçamento, colocando-o em posição de destaque na dinâmica entre as fases de planejamento e controle da licitação e da contratação. Na seção final, provoca-se uma reflexão sobre os papéis das pessoas, da tecnologia e das organizações enquanto elementos que integram os processos que afetam a orçamentação dos gastos públicos.

**ABSTRACT:** *This study approaches some aspects of the economy in the making of public contracts based on control mechanisms related to the practice of the budget estimate and it is organized in four different sections. In the first section, it deals with the economy definition and the importance of control in the planning stages, as well as in projects, budget, elaboration of the call notice, administrative proceedings for the making of both plain and effective contracts. The following section approaches some principles that orientate the theme and it features four central elements of the legislation which are necessary to the range of the economy in contracting (object of the bidding, price acceptance criterion, judgement criterion and delivery form or service agreement). The third section focuses the budget, putting it in a prominent position in the dynamics between the planning phases and control of both the bidding and the elaboration of contracts. In the final section, it arouses a reflection about the role of people, of technology and of organizations as elements that take part in the processes that affect the cost estimate of public expenses.*

**PALAVRAS-CHAVE:**

economicidade; eficiência econômica, orçamentação, orçamento, controle de gastos públicos

**KEYWORDS:**

*economy; economic efficiency; cost estimate; budget; accountability.*

1 Apoio metodológico e revisão final de Mauricio Martins do Carmo

## INTRODUÇÃO

A economicidade tem oferecido amplo temário aos estudiosos dedicados a pesquisar formas de tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos e, de algum modo, contribuir com a expansão da justiça social no Brasil por meio da otimização do emprego das escassas finanças disponíveis. Entre as pesquisas desenvolvidas neste campo, encontram-se trabalhos sobre reajustamentos, especificações de materiais e serviços, padronização, dimensionamento de equipamentos, limpeza urbana, avaliação de programas etc. No entanto, ainda são poucos os trabalhos que tratam especificamente deste princípio constitucional, que ingressou na Constituição Federal em 1998 (art. 70) por influência direta da Constituição da Alemanha, a qual utiliza o termo *Wirtschaftlichkeit*, originário da linguagem dos economistas, que se traduz exatamente por economicidade (Torres, 1991, p. 39).

Para Justen Filho (2006, p. 54), a economicidade impõe a adoção da solução mais conveniente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, enquanto Bugarin (2004, p. 114) considera que a economicidade trata da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico.

Quando analisada sob uma perspectiva econômica, em que se busca “escolher a melhor forma de empregar recursos escassos para obter benefícios máximos” (Horsman, 1985 *apud* Rossetti, 2003, p. 53),<sup>1</sup> a economicidade alcança a definição da teoria da maximização da eficiência econômica que induz uma busca de alocação dos recursos de forma mais eficiente (Veiga, 2007, p. 149). Enquanto a busca pela eficiência econômica é uma faculdade para as empresas, uma vez que visem à maximização do seu lucro, para a administração pública esta prática é um dever por imposição legal. Dessa forma, o administrador público tem a obrigação de otimizar a aplicação de recursos escassos em benefício da coletividade.

O controle da economicidade, no entanto, não é simples e transcende o mero controle da economia dos gastos, alcançando a minimização de custos e a maximização dos resultados da arrecadação e de outras receitas; diz respeito ao exame e fiscalização material da execução orçamentária, em contraponto com o formal, que é o da legalidade (Lyra Filho *apud* Torres, 1991, p. 39).<sup>2</sup> Di Pietro (2005, p. 636) entende que o controle da administração pública pode ser de legalidade ou de mérito. Dessa forma, o controle da economicidade insere-se no escopo do “controle de mérito”. Este, por sua vez, é definido por Meirelles (1993, p. 572) como “todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado” enquanto Medauar (1993, p. 68) afirma que o controle de mérito “recai sobre o poder discricionário da autoridade controlada”. Neste cenário,

1 HORSMAN, Thomas A. *Economics: the science of scarcity*. Hinsdale: Dryden, 1985.

2 LYRA FILHO, João. O controle público e suas alternativas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. VII, n. 12, p. 37-45, nov. 1981.

*pode-se antever situações em que o administrador não se deva ater – mormente quando envolvida maior transparência no serviço e conforto para os usuários – exclusivamente ao produto ou serviço de menor custo, mas venha a preferir aquele bem que sendo capaz de carrear maiores benefícios à execução das atividades públicas, possa também conciliar o melhor preço. Havendo sido precedida dita opção de estudo técnico minucioso é certo que, nessa hipótese, a economicidade, associada à idéia de eficiência, tende a realizar-se no tempo (Nolasco, 2002, p. 22).*

Para dar conta de tal complexidade, os juristas reúnem a essa temática o controle da legitimidade, que engloba princípios gerais e constitucionais da administração pública e, ainda, princípios<sup>3</sup> constitucionais orçamentários e financeiros, exercendo controle sobre a

legalidade e a economicidade da execução financeira e orçamentária (Torres, 1991, p. 41). Por esse motivo, a verificação da economicidade, segundo os postulados básicos de auditoria pública da Intosai,<sup>4</sup> faz parte do escopo da auditoria operacional ou de gestão, quando

3 Princípios gerais e constitucionais da administração pública: a Constituição Federal traz em seu texto, de forma inovadora, outros dos princípios a que deve se submeter a administração pública, sobressaindo-se como essenciais o da legalidade e o da supremacia do interesse público, porquanto informam a todos os ramos do Direito e constroem-se os demais a partir deles (Di Pietro, 2005). “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (art. 37, Constituição Federal – alterado pela Emenda Constitucional 19/98 com a inclusão do vocábulo ‘eficiência’).

A eficiência apresenta como seus aspectos o modo de atuação do agente público, de cujas funções se espera o melhor desempenho possível para lograr os melhores resultados, e o outro, em relação à maneira de organizar, estruturar e disciplinar a administração pública, também com idêntico objetivo na prestação de serviços. O princípio da supremacia do interesse público (ou da finalidade pública) deve estar presente em toda a atuação da administração pública para torná-la legítima. É ele que vincula a administração pública, em todas as suas decisões, ao fundamento de que os interesses coletivos têm supremacia sobre os individuais. Por conseguinte, não obstante ser uma prerrogativa do administrador, a discricionariedade deste (ou poder discricionário) é limitada pelo interesse público.

De acordo com Di Pietro (2005, p. 71), o princípio da impessoalidade vem sendo interpretado diferentemente pelos doutrinadores. “(...) tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria administração”. Um dos entendimentos é que o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa, que a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas, uma vez que o interesse público norteia as suas decisões. Num segundo sentido, “as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira (...)”. Assim, pessoas como autoridades ou agentes públicos não podem se utilizar da própria administração em benefício próprio, promovendo-se através de atos, programas, obras, serviços ou campanhas de órgãos públicos.

O princípio da razoabilidade estriba-se também nos dispositivos que esteiam os princípios da legalidade e finalidade, assim como o princípio da proporcionalidade, este por ser aspecto específico daquele (Mello, 1995, p. 71). Por isso, servem também como limitadores da discricionariedade. O primeiro pode ser entendido como um medidor dos fundamentos de um ato discricionário ao passo que exige proporcionalidade (não desmesurada) entre os meios que o ato emprega e o fim que a lei deseja alcançar. Inserir-se estes princípios na escolha do objeto a ser contratado e as dimensões deste em proporção à sua demanda social, isto é, ao interesse público. Para melhor entendimento da relação razoabilidade e proporcionalidade, podemos citar a relação entre o tráfego real de uma rodovia e a sua capacidade limite, ou a relação entre a imponência e gastos para execução de uma obra e a quantidade de recursos disponíveis e prioridades sociais do local (Almeida, 2000, p. 7).

Em relação aos princípios orçamentários e financeiros, o artigo 70 da Constituição Federal prescreve que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder”.

4 Intosai: International Organization of Supreme Audit Institutions – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (<http://www.intosai.org>).

são verificadas economia, eficiência e eficácia, em que o conceito de “economia consiste em reduzir ao mínimo o custo dos recursos utilizados para desempenhar uma atividade a um nível de qualidade apropriado” (Intosai, 2005, p. 47; 85). De forma semelhante, o Tribunal de Contas da União compreende a economicidade como a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (Brasil, 2000, p. 107).

A garantia de qualidade ao mais baixo custo demanda projetos bem elaborados e com nível de detalhamento adequado à precisão esperada para o respectivo orçamento. Os mecanismos de controle, por sua vez, compreendem fatores referentes aos recursos humanos, tecnológicos e organizacionais utilizados. Neste contexto, este estudo limita seu foco na orçamentação, colocando o orçamento em posição de destaque na dinâmica entre as fases de planejamento e controle da contratação, uma vez que ele representa uma etapa central e catalisadora de ambas e reflete, em regra, o nível de detalhamento do projeto básico de uma licitação, além de representar ferramental para ações de controle da contratação sob a perspectiva da economicidade.

A orçamentação, conforme Limmer (1997, p. 89), inicia-se antes ou por ocasião do início de um projeto e sempre será afetada de erro, que será tanto menor quanto melhor for a qualidade da informação disponível. Ferreira e Guimarães (2007) afirmam que há três aspectos fundamentais no procedimento de um orçamento que contribuem para a determinação do valor a ser estimado: características do objeto e especificações; quantidades; forma de entrega (para compras) e de prestação de serviços. Para a análise da suficiência e consistência dos aspectos anteriores, quando apresentados em projeto, devem ser considerados alguns parâmetros, como o critério de aceitabilidade de preços, o critério de julgamento e o preço de mercado (Nunes, 2007, p. 12).

O Quadro 1 apresenta a sinopse do estudo quanto aos elementos fundamentais de um orçamento e aos instrumentos básicos de referência para a análise da economicidade, organizados em função das fases em que exercem maior impacto no processo da contratação pública. Para fins de estudo, considerou-se que a orçamentação envolve o planejamento e a licitação em sua fase interna. Neste modelo, o escopo do artigo pode ser entendido como as etapas da orçamentação envolvidas na formulação do projeto, do orçamento e da elaboração do instrumento convocatório.

A importância da economicidade para a administração pública ultrapassa os limites deste trabalho, especialmente em relação às idéias associadas às etapas “estudos preliminares” e “atos”, indicadas nas colunas localizadas nas extremidades do Quadro 1, uma vez que tais etapas comportam processos mais subjetivos nas tomadas de decisão do gestor público e demandam análises de economicidade que façam uso de instrumentos de controle de mérito, pois

Com relação às despesas realizadas por administradores públicos, levando-se em conta os critérios de escolha e as condições nas quais são obtidos recursos físicos, humanos e financeiros, para uma operação econômica [...] a discricionariedade do administrador público é limitada: deve ter a lei e a moralidade como orientadores, o interesse público como fim (o objetivo), a eficiência como meio e a economicidade e continuidade do serviço público como consequência, tanto na tomada de decisões para novas despesas quanto para manutenção dos bens existentes (Almeida, 2000, p. 3).

Quadro 1: alguns elementos fundamentais e instrumentos básicos de análise da economicidade

Orçamentação				Contratação
Planejamento		Licitação <sup>(1)</sup>		
Estudos preliminares	Definição do objeto (especificações/projeto)	Orçamento	Instrumento convocatório	Atos
<b>ELEMENTOS FUNDAMENTAIS NA DETERMINAÇÃO DO VALOR ESTIMADO</b>				
- Levantamento de necessidades; - Fonte de recursos.	- Objeto e especificações; - Quantidade; - Forma de entrega; - Forma de prestação do serviço.	- Preço estimado	- Critério de aceitabilidade de preço; - Critério de julgamento; - Critério de medição.	- Contrato; - Aditamento; - Termo de ajuste; - Reequilíbrio financeiro; - Preço contratado.
<b>INSTRUMENTOS DE REFERÊNCIA EXÓGENOS PARA ANÁLISE</b>				
- Plano diretor; - Plano plurianual; - Contexto sócio-econômico; - Sazonalidade; - Consultorias.	- Critérios técnicos (índices de produtividade para equipamentos e mão-de-obra, de consumo de materiais e energia etc.); - Encargos tributários.	- Preço de mercado.	- Legislação em geral, especialmente LF 8.666/93.	- Legislação em geral, especialmente LF 4.320/64; - Preço de mercado.
<b>INSTRUMENTOS DE REFERÊNCIA ENDÓGENOS PARA ANÁLISE</b>				
- Pesquisa em memória técnica.	- Memória de cálculo; - Planilha de preços e quantidades; - Desenho; - Registro fotográfico; - Memorial descritivo; - Mapas de consumo; - Cronograma; - Etc.	- Registro de preços; - Contratações anteriores;	- Normas do próprio órgão (p. ex. relacionadas à padronização).	- Memória de cálculo; - Planilha de preços e quantidades; - Desenho; - Critério de reajuste; - Regime de execução; - Processo de pagamento; - Etc.

## ELEMENTOS FUNDAMENTAIS E INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA A ECONOMICIDADE EM CONTRATAÇÕES

Havendo instrumentos que sirvam de referência para análises de suficiência e consistência de elementos de projeto, orçamento e instrumento convocatório, torna-se possível o controle da economicidade na fase do orçamento. O objeto, as especificações e as quantidades para determinado equipamento, por exemplo, devem ser suficientes para que o item seja cotado adequadamente e consistentes de tal modo que atendam às necessidades do projeto como um todo. Tais análises serão balizadas por

critérios contidos em informações inseridas no corpo do próprio processo de contratação – instrumentos de referência endógenos (p. ex., valores relacionados à potência de motor, capacidade volumétrica, consumo de combustível etc.) e por parâmetros externos à burocracia – instrumentos de referência exógenos (p. ex., preço de mercado, taxas de produtividade etc.).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado aos outros elementos fundamentais (além de objeto, especificações e quantidades) para a determinação do valor a ser estimado: forma de entrega, forma de prestação do serviço, critério de aceitabilidade de preço, critério de julgamento e critério de medição quando comparados aos parâmetros oferecidos pelos instrumentos básicos de controle da economicidade, que podem ser endógenos ou exógenos à própria administração.

O preço de mercado, por ser instrumento básico de referência exógena às atividades administrativas

e por representar o indicador natural de toda a lógica econômica na qual é baseada a *accountability*, é a pedra-de-toque deste estudo.

### OBJETO E ESPECIFICAÇÕES

A definição clara do objeto é primordial para a correta cotação dos preços dos itens a ele relacionados. Para a aquisição de canetas, p. ex., quantas seriam as possibilidades existentes no mercado? Quantos são os modelos de telefones, mesas, cadeiras, apontadores etc? A diversidade de modelos proporciona a multiplicidade de preços possíveis em função de suas especificações, razão pela qual é imperioso que o objeto seja definido de forma detalhada de tal modo que seja possível a avaliação do seu custo.

Quanto menor for o nível de detalhamento do objeto, menor será a confiabilidade do orçamento a que ele se refere (figura 1). Em regra, quando o objeto é mal redigido, a tarefa do orçamentista é dificultada, pois na ausência de maiores e melhores elementos para orçar é comum a utilização de artifícios, como o da rubrica *verba* (vb)<sup>5</sup> na planilha orçamentária, onde a imprecisão, para mais ou para menos, geralmente acarreta um ato antieconômico. Nesses casos, o descumprimento do dispositivo legal é **f l a g r a n t e m e n t e** configurado, sendo necessário ser corrigida tal impropriedade.

Construções e instalações públicas poderiam ter vida útil mais longa se fossem melhor projetadas (...) Alguns obstáculos dificultam a melhoria desta situação, como a decisão política

### Quantidades

Devido à possibilidade de economia de escala, a quantidade de itens negociados pode acarretar influência relevante na cotação de bens e serviços. Entretanto, caso haja superestimação, pode haver desperdício por más condições de acondicionamento ou por motivo de limite de prazo de validade. Por esse motivo, “nas compras deverá ser observada a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação” (LF 8.666/93, art. 15 §7º, II).

Assim, todas as quantidades devem ser baseadas na efetiva necessidade e em critérios técnicos que considerem o consumo e utilização provável. Deve-se considerar, quando for o caso, o consumo histórico e sua evolução, de forma que não haja um dimensionamento distante da real necessidade. Na falta dos dados históricos, faz-se necessário o estabelecimento de outra

técnica que permita estimar as quantidades com certa margem de razoabilidade.

Portanto, toda a aquisição deve partir de uma necessidade, fonte primária da estimativa de quantidade, e ser precedida por condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração

do material (LF 8.666/93, art. 15, §7º, III).

<sup>5</sup> A rubrica *verba* deve ser evitada como unidade em orçamentos, pois dificulta a compreensão do item representado em planilha e não subsidia a memória de cálculo que o acompanhe. A descrição detalhada dos itens em planilha, incluindo a respectiva unidade de mensuração, é de fundamental importância para o trabalho do orçamentista.

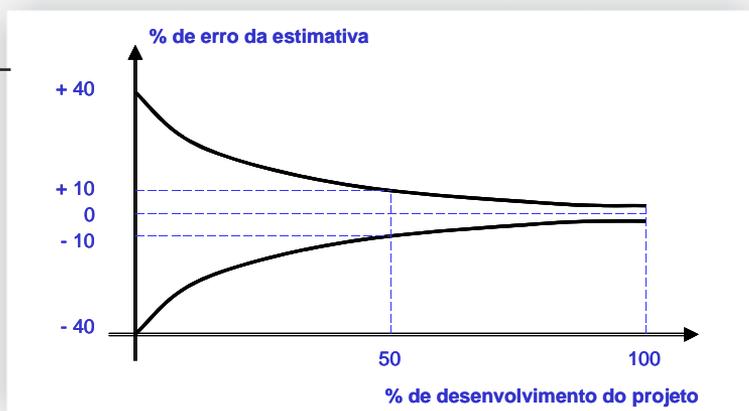
## Projeto básico

Para obras e serviços, o objeto deve ser representado por meio de projetos. As principais funções do projeto básico<sup>6</sup> são: definir o objeto e, portanto, a prestação a cargo da contratada durante a fase de execução contratual e possibilitar a avaliação do custo da obra/serviço (LF 8.666/93, art. 6º, IX; art. 40, §2º, I; art. 55, I e XI).

O projeto básico é composto por elementos gráficos e/ou descritivos (projeto técnico), assim como pelo orçamento estimado. Todos os serviços prestados e materiais fornecidos no âmbito do objeto a ser contratado devem ser indicados no projeto técnico e no orçamento. Essa indicação deve ser feita de forma unitária, isto é, cada material, trabalhador e equipamento integrante da prestação do serviço deve ser apresentado em orçamento com sua descrição, a respectiva unidade de medida, a quantidade empregada e o custo por unidade (LF 8.666/93, art. 6º, IX).

Além disso, para contratações diretas, alguns dos requisitos aplicáveis às licitações também são válidos (LF 8.666/93, art. 7º, § 9º), especialmente nos casos de obras e serviços de engenharia, quando o projeto é a definição do objeto, estabelecendo, portanto, a prestação a cargo da contratada durante a execução contratual (Nunes, 2007, p. 10).

Figura 1:  
margem de erro  
em função do  
desenvolvimento  
do projeto



Fonte: LIMMER, 1997, p. 89.

6 Art. 6º, inciso IX da LF 8.666/93 - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

As falhas em projeto básico são responsáveis por consideráveis parcelas das deficiências surgidas em obras públicas. Sob o ponto de vista financeiro, é preciso destacar que a elaboração do projeto básico tem baixo custo em relação à influência exercida no produto final do serviço de engenharia (Ferreira, Guimarães, 2007, p. 55). Quanto maior for o nível de imprecisão do projeto básico, maior será o custo do risco. Esse custo, em regra, é repassado ao valor da contratação, onerando-a desnecessariamente. Além disso, construções e instalações públicas poderiam ter vida útil mais longa se fossem mais bem planejadas e executadas. Entretanto, alguns obstáculos dificultam a melhoria desta situação, como a decisão política de não investir em capacitação técnica para lidar com o déficit de orçamento no curto prazo, acarretando conseqüências de alto custo ao longo do tempo (Novo, 2003, p. 81), culminando na interrupção de construções ou na falta de sua manutenção, o que prejudica o andamento de serviços já existentes ou a criação de novos e, por conseqüência, numa visão macro, afetando a continuidade dos serviços públicos em geral (Almeida, 2000, p. IV).

### **FORMAS DE ENTREGA (COMPRAS) E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Quando da realização da cotação de preços de compras, é imprescindível que as empresas consultadas tenham conhecimento da forma de entrega do bem. Isso se faz necessário na medida em que uma entrega fracionada faz com que o custo de frete se torne relevante, influenciando de forma expressiva o total da compra. O mesmo raciocínio pode ser feito em relação à forma de prestação de um serviço, pois, dependendo da forma escolhida pela administração, o valor final do serviço a ser contratado pode ser alterado significativamente.

### **CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS**

O critério de aceitabilidade de preços pode ser definido como o preço máximo fixado como limite de admissibilidade das propostas na fase classificatória. É o instituto previsto em lei com a função de assegurar a vantagem econômica da proposta contratada e está disciplinado nos seguintes dispositivos da Lei 8.666/93: art. 3º; art. 40, inciso X; art. 43, inciso IV; art. 43, inciso IV; art. 44, § 1º; e art. 48, inciso II, 1ª parte.

A regulamentação do critério de aceitabilidade de preços foi modificada diversas vezes, a fim de diferenciá-lo do “preço-base” previsto na legislação precedente (Decreto-lei 2.300/86). A indefinição legal trouxe algumas dificuldades à compreensão do instituto, que é um dos pontos mais debatidos no que se refere às licitações/contratações de obras públicas (Nunes, 2007, p. 7).

Embora a legislação adote a expressão “permitida a fixação de preços máximos” (LF 8.666/93, art. 40, X), na prática o valor máximo é o único conteúdo possível para o instituto, em face das vedações contidas na própria norma<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Art. 3º da LF 8.666/93 - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Art. 44 da LF 8.666/93 - No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º - É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes”.

O edital [...] indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência [...] (LF 8.666/93, art. 40, X).

O critério de aceitabilidade de preços global é obrigatório, em razão do disposto no art. 48, II, primeira parte da LF 8.666/93:

Serão desclassificadas:

[...]

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexeqüíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

Portanto, o preço máximo aceitável (que deve ser o valor de mercado do objeto licitado ou contratado de forma direta) representa o elemento fundamental do instrumento convocatório para que seja possível à administração verificar a consistência da compatibilidade do preço praticado com o de mercado, ou seja, é o instituto previsto em lei com a função de assegurar a vantagem econômica da proposta contratada.

Assim, a administração deve definir critérios de aceitabilidade de preços nos editais de licitação, para poder julgar as propostas apresentadas com os preços de mercado:

A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital.[...] (LF 8.666/93, art. 43, IV e V).

O critério de aceitabilidade de preços unitários é o mais indicado para licitações de compras de bens divisíveis, especialmente em face da possibilidade de aditamentos contratuais com a majoração das quantidades em itens da planilha orçamentária com alto valor unitário (jogo de planilha). Entretanto, no caso de parcelamento do objeto, o melhor critério poderá ser o de valor global por lote:

Na compra de bens de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, é permitida a cotação de quantidade inferior à demandada na licitação, com vistas à ampliação da competitividade, podendo o edital fixar quantitativo mínimo para preservar a economia de escala. (LF 8.666/93, art. 23, §7º)

O critério de preços unitários aparece sempre conjugado com o critério de aceitabilidade de preço global, por este ser obrigatório. Os limites unitários, de modo geral, são representados pelos preços unitários do orçamento estimado. Pode ocorrer que, no corpo do edital, a administração estabeleça um percentual aceitável sobre os custos unitários indicados no orçamento estimado, como o BDI<sup>8</sup>

Uma forma especial de conjugação dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e global pode ocorrer da seguinte forma no edital: critério de aceitabilidade expresso de preço global e modelo de proposta orçamentária em que conste apenas o preço global ofertado. Observa-se que, neste caso, a contratada não indica os preços unitários que serão praticados durante a execução contratual. Eles serão calculados, para

os efeitos futuros (aditamentos, medições etc.), mediante a aplicação, sobre os preços unitários estimados, da diferença em percentual entre o valor global contratado e o global estimado (limite global de aceitabilidade). Desse modo, numa relação de proporcionalidade, todos os preços unitários pactuados serão inferiores aos preços unitários estimados.

### **CRITÉRIO DE JULGAMENTO**

O critério de julgamento deve ser objetivo (LF 8.666/93, art. 45, *caput*), de maneira a possibilitar a aferição objetiva da proposta vencedora, e deve estar em conformidade com o tipo de licitação e os demais critérios estabelecidos no edital (como o critério de aceitabilidade de preço). Exemplo: será

8 BDI - Benefício e Despesas Indiretas ou taxa de rateio dos custos indiretos e do lucro.

Independente do percentual de BDI adotado, em sua composição devem ser considerados os seguintes elementos, os quais não podem estar em duplicidade dentre os itens componentes da planilha de preços (Instituto de Engenharia, 2004, p. 46-50):

a) Lucro: margem de remuneração que é a parcela destinada a remunerar o custo de oportunidade do capital aplicado, capacidade administrativa, gerencial e tecnológica adquirida ao longo de anos de experiência no ramo, responsabilidade pela administração do contrato e condução da obra por estrutura organizacional da empresa e investimentos na formação profissional do seu pessoal e criar a capacidade de reinvestir no próprio negócio;

b) Administração Central: despesas incorridas durante um determinado período com salários de todo o pessoal administrativo e técnico lotado ou não na sede central, no almoxarifado central, na oficina de manutenção geral, pró-labore de diretores, viagens de funcionários a serviço, veículos, alugueis, consumos de energia, água, gás, telefone fixo ou móvel, combustível, refeições, transporte, materiais de escritório e de limpeza etc;

c) Impostos (Cofins, PIS, CPMF, ISS): - Tributos federais: são tributos obrigatórios que incidem sobre o faturamento ou lucro das empresas, geralmente calculados sobre o Lucro Presumido incidindo sobre o faturamento da obra; Tributo municipal - ISS: tributo incidente sobre a prestação de serviços no local de execução da obra ou de serviço. Cada município estabelece uma alíquota que varia de 2,0% a 5,0% sobre a despesa de mão-de-obra no local de execução da obra;

d) Despesas Financeiras: Gastos não computados como Custos Diretos ou Indiretos, referentes à comercialização do produto mais as reservas de contingência ocorridas num determinado período dividido pelo faturamento global no mesmo período. Podem ser considerada as seguintes despesas: compras de editais de licitação, preparação de propostas de habilitação e técnicas, emolumentos, despesas cartoriais, despesas com visitas técnicas, viagens comerciais, assessorias técnicas e jurídicas especializadas, propaganda institucional, brindes, comissão de representantes comerciais, reservas de contingência para eventuais roubos, assaltos, inundações não cobertas por seguro, chuvas atípicas prolongadas etc. Também conhecida como Taxa de Comercialização;

e) Seguros: gastos com seguros referentes a itens considerados nos Custos Diretos ou Indiretos e aos custos de caução e seguros exigidos nos editais de licitação;

f) Imprevistos: essa taxa é aplicada para cobrir eventuais incertezas decorrentes de fatores que escaparam do escopo do projeto original e depende de uma análise global do risco tecnológico do empreendimento. Também chamada de Taxa de Risco do empreendimento;

g) Outros: como o custo financeiro do empreendimento: aplicável para contratos com pagamento a prazo e compreende uma parte pela perda monetária decorrente da defasagem entre a data do efetivo desembolso e a data da receita correspondente e a outra parte de juros correspondentes ao financiamento da obra paga pelo executor.

declarada vencedora a proposta que apresentar o menor preço global.

Nas licitações de obras e serviços de engenharia, qualquer que seja o tipo de licitação adotado, o julgamento será o de menor preço global, pois a chamada licitação por itens permitiria a contratação de diferentes empresas para execução dos diferentes itens integrantes do objeto, o que só acontece em casos excepcionais (AZEVEDO, 2005, p. 3). Na contratação de compras, entretanto, o critério de julgamento mais adequado é o de

menor preço unitário (por itens ou por lotes).

Nas contratações diretas, a análise da economicidade é realizada sobre os preços contratados, uma vez que o orçamento estimado nem sempre estará disponível. Em licitações, as propostas devem ser analisadas, comparadas e julgadas em conformidade com o instrumento convocatório e sua planilha orçamentária, a qual deve refletir os preços de mercado ou aqueles fixados oficialmente ou por registro de preços (LF 8.666/93, art. 43, IV e V). O procedimento de julgamento, conforme cada tipo de licitação, acompanha o seguinte:

1 - menor preço (LF 8.666/93, art. 48): o julgamento é vinculado ao preço de mercado no limite aceitável do edital;

2 - melhor técnica (LF 8.666/93, art. 46, §1º e art. 48): primeiramente, classificam-se as propostas

quanto à técnica e, entre essas, faz-se uma negociação dos preços, tendo como referências o limite máximo aceitável (no edital) e a proposta classificada tecnicamente que apresentar o menor preço;

3 - técnica e preço (LF 8.666/93, art. 46, §2º e art. 48): em primeiro lugar, classificam-se as propostas técnicas e, em um segundo momento, entre as classificadas (que tenham preços até o limite do edital), usa-se a média ponderada das pontuações para técnica e preço com os respectivos pesos

(também estabelecidos no edital).

Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual (LF 8.666/93, art. 46, caput). Os respectivos procedimentos de julgamento, os quais devem estar claramente explicitados no instrumento convocatório, estão dispostos na legislação.<sup>9</sup>

A comparação entre o preço contratado e o preço de mercado constitui importante procedimento de controle com vistas ao controle da economicidade. Para essa verificação, é importante distinguir três parâmetros e suas respectivas funções (Nunes, 2007, p. 10): preço contratado (situação existente, identificada, documentada e sujeita a verificação); preço máximo aceitável (critério de aceitabilidade) e preço de mercado (parâmetro de cotejo).

### A comparação entre o preço contratado e o preço de mercado constitui importante procedimento de controle com vistas ao controle da economicidade

9 Art. 46º da LF 8.666/93: “Os tipos de licitação ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior”.

Art. 46º da LF 8.666/93, § 4º: Para contratação de bens e serviços de informática [...] e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

## ORÇAMENTO

O orçamento representa a etapa central da orçamentação e constitui o elo entre as dimensões de planejamento e controle, de forma semelhante ao que observam Resende e Cunha (2005, p. 21) quando, numa visão macro, estudando o desempenho das organizações governamentais, afirmam que a qualidade do processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários (orçamento) constitui o elo entre a dimensão estratégica e a avaliação dos programas empreendidos. O orçamento não só depende do processo estratégico como vai afetar a execução das ações que serão monitoradas e avaliadas.

Um dos objetivos de um orçamento é “fornecer, como instrumento de controle da execução do projeto, informações para o desenvolvimento de coeficientes técnicos confiáveis, visando ao aperfeiçoamento da capacidade técnica e da competitividade da empresa” (Limmer, 1997, p. 86). De forma análoga à ação empresarial, a administração pode utilizar dados de licitações passadas para promover novas orçamentações, pois o método de orçamento prescrito pela LF 8.666/93 é baseado em quantificação de insumos ou em quantificação de composições de custos unitários.

Da mesma forma, os preços praticados pela administração devem ser registrados em memória técnica que proporcione melhores condições contratuais futuras.

## O PREÇO DE MERCADO

A formação de preços no mercado ocorre por meio do jogo da oferta e da procura, em que o preço de equilíbrio manifesta-se como aquele que compatibiliza ambos (Sandroni, 1994, p. 281). Segundo Schewe e Smith

(1982, p. 287), o preço que os consumidores finais pagam é o resultado de diversas margens acrescentadas ao preço de custo à medida que o produto faz escalas intermediárias em seu caminho dos produtores para os consumidores.

Em licitações, ocorre a verificação da conformidade de cada proposta com os preços de mercado (LF 8.666/93, art. 43, IV). A legislação também prescreve que as compras, sempre que possível, devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública (LF 8.666/93, art. 15, V). Dessa forma, para o estabelecimento de preço de mercado nas contratações públicas, a legislação define que deverão ser considerados aqueles praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública.

No que tange ao preço praticado por outros órgãos e entidades públicas, não se pode admitir a prática de preços diferentes para o mesmo objeto ou produto. “Os diversos órgãos da administração deverão trocar informações para evitar a prática de preços conflitantes e variados para produtos similares. Isso permitirá a detecção de distorções e imporá ao gestor de recursos públicos o dever de recusar contratação por preços superiores aos adotados em outros órgãos” (Justen Filho, 2006, p. 164).

Contudo, esse entendimento não garante ao administrador a prerrogativa de praticar preços superiores ao mercado, seja ele privado ou público, fundado simplesmente em semelhante procedimento de outro órgão ou entidade da administração pública. Deve-se observar que o processo de contratação pública possui mecanismos diversos dos que são empregados em contratações privadas e que estes influenciam diretamente o preço praticado. Neste contexto, a teoria dos preços – que estuda a determinação do preço no

mercado com base na relação entre a oferta e a procura – não se aplica integralmente, podendo haver divergência de valores pactuados entre os dois tipos de contratação que tratem de um mesmo bem.

Há que se observar as inúmeras nuances que cada contratação possui para que se possa efetivar uma comparação confiável. Fatores como forma de entrega, prazo de pagamento e confiabilidade na capacidade de pagamento do órgão contratante são primordiais no momento da comparação. Da mesma maneira, a administração pública não pode praticar – sem fundamentos – preços superiores aos do setor privado. Destarte, entendemos que existam duas comparações a serem feitas: a primeira, em relação ao preço praticado por outros órgãos e entidades públicas; a segunda, em relação ao preço praticado no mercado.

### Cotação de preços

A pesquisa de preço não deve servir apenas ao atendimento de uma formalidade, mas sim com a finalidade de dotar a administração pública de dados suficientes que permitam o exame da compatibilidade entre o preço praticado e aquele a ser contratado pelo poder público.

De modo geral, não existem regras ou dispositivos legais que discorram sobre os procedimentos ou sistemáticas de execução de pesquisas de preços. Exceção há no estado de São Paulo, que determina que as compras realizadas pela administração devem ser precedidas de três cotações (Decreto Estadual 34.350 de 11 de dezembro de 1991).

O Tribunal de Contas da União recomenda sistematicamente pesquisas de preços em, no mínimo, três fornecedores distintos:

proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos art. 26, parágrafo único, inciso III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (Acórdão 980/2005 - Plenário, do Ministro Marcos Bemquerer).

Assim, na prática, convencionou-se que são necessários no mínimo três orçamentos para o estabelecimento do preço de mercado. Entretanto a existência de três orçamentos não garante a qualidade de uma pesquisa e outros fatores devem ser observados, tal como a homogeneidade da amostra dos preços pesquisados. Há uma lacuna acerca do assunto que demanda estudos específicos sobre a criação de métodos de pesquisas de preços para auxílio aos técnicos

orçamentistas que atuam na administração pública.

Deve ser estabelecido um critério mínimo de testes, com base em métodos estatísticos, que possibilite concluir que o preço calculado realmente representa o preço médio praticado no mercado. Nas contratações diretas, a preocupação com a pesquisa de mercado é ainda maior, já que o preço estimado não passa pelo crivo da competição, em que os preços estimados para um procedimento licitatório são submetidos a teste.

### CRITÉRIO DE MEDIÇÃO

O critério de medição pode exercer influência sobre o valor orçado para a prestação de um serviço (com ou sem fornecimento de material) em certas circunstâncias especiais em que a execução do contrato não possui regras de medição coerentes com a natureza dos serviços a serem executados. De posse de parâmetros operacionais, a administração pública é capaz de estimar o valor do serviço que necessita contratar, mas incorre em erro quando não adota os parâmetros mais adequados. Os exemplos seguintes procuram demonstrar algumas dessas situações:

1 - O orçamento da contratação de uma empresa para realizar a coleta e a disposição final de resíduos sólidos urbanos deve se basear na quantidade *per capita* de resíduos gerados, na flutuação populacional do município, entre outros fatores. Entretanto o orçamentista pode optar por estimar o valor de tais serviços por meio da determinação das distâncias a serem percorridas pelos caminhões coletores.

Para este tipo de contratação, a prática do controle da economicidade demonstrou ser mais adequada a medição dos serviços por tonelada de resíduos coletados e dispostos em aterro sanitário. Dessa forma, tendo-se em vista a precisão do orçamento, a estimativa de custos por quantidade de lixo gerado parece ser mais adequada;

2 - Para o orçamento da manutenção da rede coletora de águas pluviais de um município,

os custos unitários dos serviços a serem realizados ao longo da contratação devem ser estimados de tal forma que estejam em sintonia com a necessidade de disponibilização das equipes de serviço.

Neste caso, o custo total das intervenções na rede pode ser previsto a partir de um custo unitário uniforme ou de acordo com forma de medição: p. ex., serviços em dias chuvosos seriam pagos com adicional de X% e serviços noturnos pagos com adicional de Y% (que poderiam – ou não – incidir ao adicional referente às chuvas). Na prática, o controle de início de cada serviço deve ser precedido por ordem de serviço específica, em que constem especificação, dimensionamento e localização de cada serviço, de modo que haja condições

de controle da execução contratual.

O orçamento da contratação de uma empresa para realizar a coleta e a disposição final de resíduos sólidos urbanos deve se basear na quantidade *per capita* de resíduos gerados, na flutuação populacional do município...

## PESSOAS, ORGANIZAÇÃO E TECNOLOGIA

O controle básico da economicidade em contratações públicas demanda conhecimento técnico sobre os instrumentos de referência apresentados e a compreensão da importância da verificação dos elementos de projeto, orçamento e instrumento convocatório. Para tanto, as administrações necessitam investir em condições operacionais para que se torne possível o efetivo controle da economicidade em suas unidades.

Não raro, os administradores públicos desconhecem os papéis das pessoas, das organizações e da tecnologia enquanto elementos que integram os procedimentos que afetam a orçamentação e o controle dos seus gastos (ou investimentos). Dependendo do objeto da contratação, tal controle pode significar alta complexidade nos processos de análise da economicidade e a administração necessitará contratar um especialista.

Para Azevedo & Novo (2006, p. 9), o volume das atividades que constituem o controle externo da economicidade tem relação com o propósito da análise. Quando se deseja a função orientadora e não apenas o apontamento de inconformidades em verificações pontuais, ou seja, quando a intenção do analista é voltada a orientações ao orçamentista quanto às melhores práticas de orçamentação, o exame sobre a planilha orçamentária exige uma carga de trabalho ainda maior do agente dedicado ao controle da economicidade.

O sistema em que funcionam os processos que afetam a orçamentação dos gastos públicos é constituído por pessoas, organização e tecnologia – sistema sociotécnico (Taylor, 1993, p. 20). Desse sistema é que dependem os órgãos públicos para realizarem o planejamento, a orçamentação e o controle das contratações públicas. Quando esse sistema funciona a contento, sua estrutura está coerente com suas finalidades e as condições condizentes com o funcionamento e este com as contingências do sistema (Vidal, 2002, p. 138).

Uma vez sobrecarregado, entretanto, operando fora das especificações nominais para atender a uma carga de trabalho além dos seus limites de desempenho ótimo, o sistema passa a não funcionar de forma

eficiente e, na prática, os procedimentos de planejamento, orçamento e controle tornam-se pura burocracia, sem agregar economia aos gastos públicos. Este estado degradado de funcionamento pode ser minimizado ou mesmo evitado por meio de investimentos objetivando um equilíbrio sociotécnico entre pessoas, tecnologia e organização.

Muitas tecnologias estão disponíveis para a melhoria dos acessos a informações existentes nas administrações e que são de vital importância para os analistas: gerenciamento eletrônico de documentos, painéis eletrônicos e grupos de discussão, bases de dados *on-line*, intranet etc. O TCE-RJ, p. ex., possui uma base de dados (Infobase) para consultas a informações geradas pelo corpo instrutivo, implantada em seu ambiente de rede, a partir da qual é possível a recuperação de instruções anteriores quando se analisa determinada contratação que possua alguma semelhança a outras já vistas.

Tecnologias são úteis para facilitar o compartilhamento de informações entre as pessoas, mas não são suficientes para que esse objetivo seja atingido. O ambiente organizacional que pretende a interação entre pessoas necessita, além do acesso a tecnologias, promover um ambiente propício para o uso efetivo de tais ferramentas. A centralidade da organização deve ser orientada para o suporte de competências dos agentes que operam os processos e não para o tecido tecnológico (Novo, 2003, p. 105), pois “o conhecimento está nas pessoas que estão inseridas nas organizações, que, por sua vez, possuem processos, grupos de atividades realizadas em uma seqüência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço” (Chaise, 2003, p. 17).

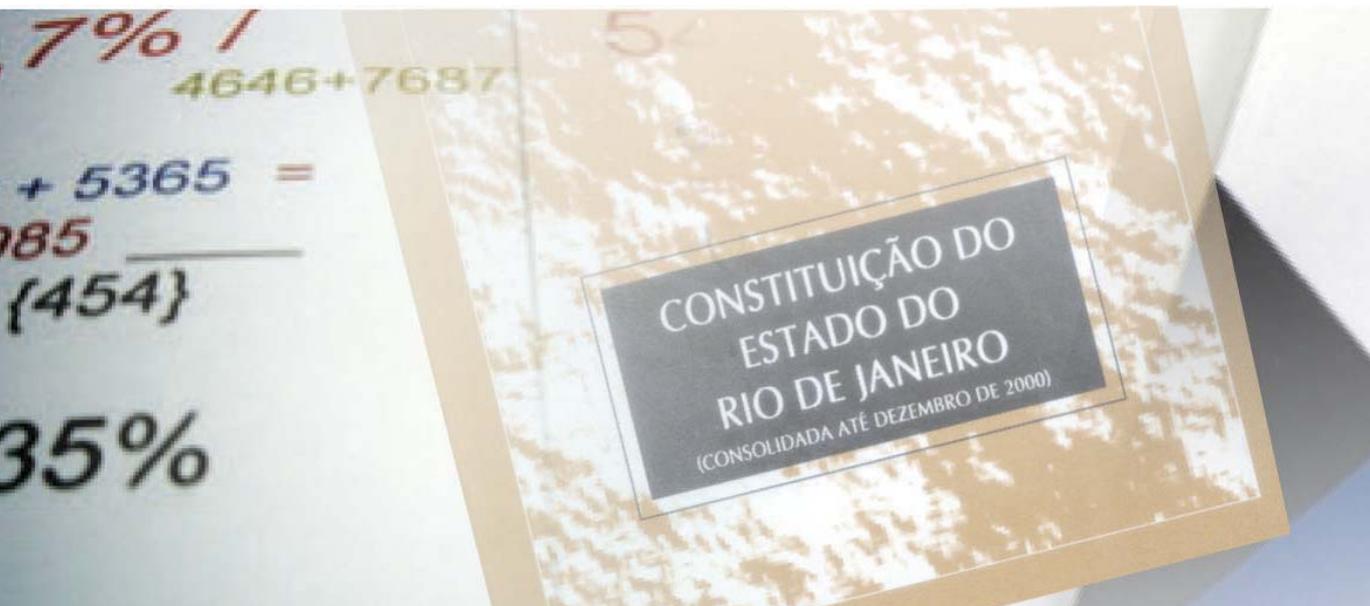
Os mecanismos de coordenação da organização devem estar voltados para a

promoção do trabalho coletivo por meio de estímulos aos ambientes de trabalho (físicos ou virtuais) que facilitem a cooperação entre agentes. Ao estabelecer padrões de análise, a organização alcança maior eficiência em suas atividades quando torna acessíveis os modos operatórios de situações já mapeadas, pois de posse de roteiros para análises, os técnicos sentem-se mais seguros em suas atividades. Os Boletins Internos de Análise de Economicidade elaborados pela CEA/TCE-RJ,<sup>10</sup> p. ex., permitem que procedimentos sejam transferidos entre os analistas do TCE, possibilitando um intercâmbio formal de métodos de controle da economicidade. Quando as ações de controle são orientadas por manuais redigidos pelos próprios

técnicos analistas, como neste exemplo, as atividades são conduzidas em função das realidades capturadas a partir das experiências locais da instituição, permitindo que os manuais de procedimentos tornem-se verdadeiras bases de orientação comum aptas a sofrerem alterações periódicas a partir de contribuições emergentes do cotidiano dos analistas.

Portanto, o exercício do controle da economicidade em contratações públicas, mesmo no estreito escopo deste estudo, demanda a dedicação das pessoas e a presença da tecnologia, que devem ser utilizadas com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade no ambiente das organizações.

<sup>10</sup> CEA/TCE-RJ: Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

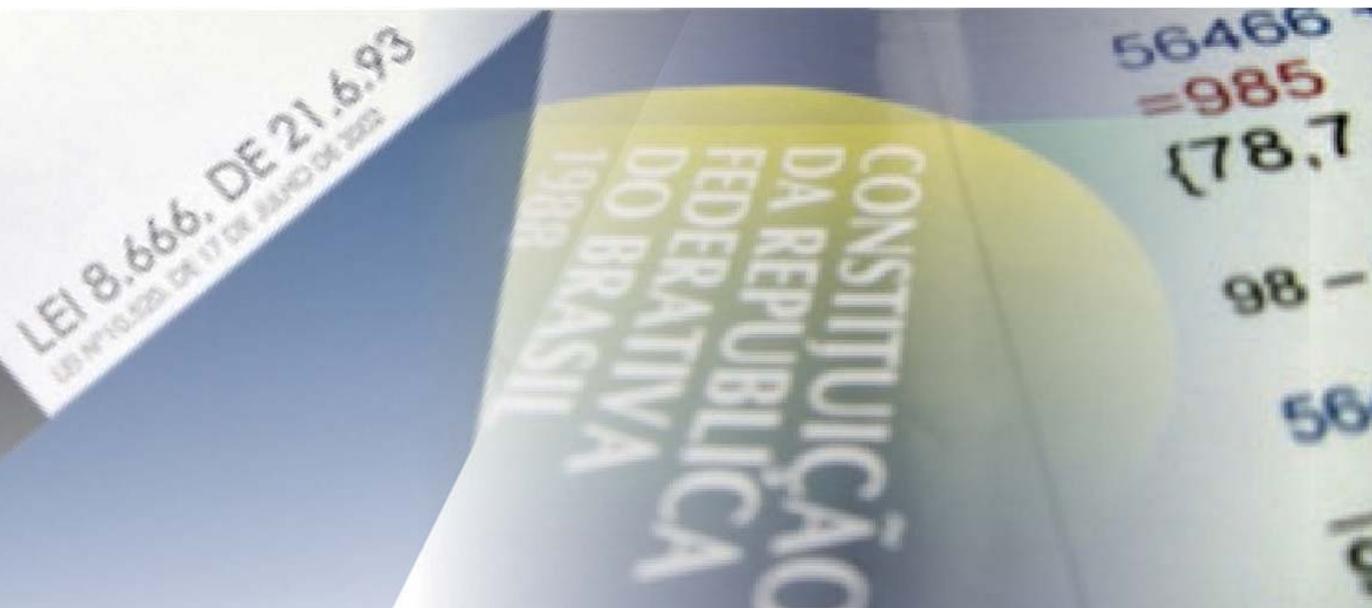


## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de um modelo de análise da economicidade de contratações públicas deve ser precedida por um debate que abarque os pressupostos normativos da economicidade, além das necessárias condições sociotécnicas para a efetivação de orçamentos fiáveis e de seu controle consistente. Para elaboração de parâmetros que forneçam suporte ao controle da economicidade, é fundamental a compreensão dos princípios que norteiam o seu conceito.

Destaca-se, ainda, a necessidade premente de disseminação do conhecimento desses pressupostos normativos a todos os atores envolvidos nas contratações públicas, em especial aos de controle interno, na forma disposta no art. 74 da Constituição Federal.

Nessa esteira, os tribunais de contas, por sua legitimidade constitucional como órgãos de controle externo, têm a responsabilidade de estar na vanguarda desta temática que diz respeito à orçamentação, ao controle do uso de recursos públicos e, em última análise, à qualidade do gasto público.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvia Nardi de. *Descontinuidade administrativa e desperdício em obras públicas: princípios da economicidade e da continuidade do serviço público*. 2000. Monografia apresentada no Curso de Especialização em Contas Públicas, UERJ, Rio de Janeiro, 2000.

AZEVEDO, Walter Augusto. *Empreitada global ou unitária? Trabalho apresentado no X SINAOP – Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, 2005, Recife*. Disponível em: <[http://www.ibraop.org.br/site/media/sinaop/10\\_sinaop/empreitada\\_global\\_unitaria.pdf](http://www.ibraop.org.br/site/media/sinaop/10_sinaop/empreitada_global_unitaria.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2007.

\_\_\_\_\_; NOVO, Jean Marcel F. *A eficiência metodológica da análise de preços em face da ordem cronológica dos exames das planilhas estimadas e contratadas de obras públicas*. Trabalho apresentado no VI ENAOP - Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Teresina, 2006. Disponível em: <[http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro\\_tecnico/2006\\_pi\\_analise\\_planilhas.pdf](http://www.ibraop.org.br/site/media/encontro_tecnico/2006_pi_analise_planilhas.pdf)>. Acesso em: 11 maio 2007.

BRASIL. Lei 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: 11 maio 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria de natureza operacional*. 2000. Disponível em: <<http://www2.tcu.gov.br>>. Acesso em: 9 maio 2007.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CHAISE, Rosa Maria. *A gestão do conhecimento e as organizações públicas*. TCE-RJ Notícia, Rio de Janeiro, v. 2, n. 19, p. 16-17, dez. 2003.

DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, Marcio Jandre; GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. *Cotação de preços ou orçamentação*. In: \_\_\_\_\_. *Auditoria de economicidade em licitações e contratos*. Rio de Janeiro: Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, 2007. Apostila da disciplina.

INSTITUTO DE ENGENHARIA. *Metodologia de cálculo do orçamento de edificações: composição do Custo Direto e do BDI/LDI*. Construção Mercado, São Paulo: PINI, v. 57, n. 39, p. 46-50, out. 2004.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Código de Ética e Normas de Auditoria*. 2005. Disponível em: <<http://www.tce.ba.gov.br/4-congresso/codigo.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2006.

LIMMER, Vicente Carl. *Planejamento, orçamentação e controle de projetos e obras*. Rio de Janeiro: LTC, 1997.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

- NOLASCO, José Maurício de Lima. A eficiência como dever. TCE-RJ Notícia, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 21-22, jun. 2002.
- NOVO, Jean Marcel de Faria. Apreciação ergonômica da auditoria de obras públicas. 2003. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção – COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.
- NUNES, Wanda Claudia Galluzzi. Pressupostos teórico-normativos do controle da economicidade em contratações de obras públicas. Trabalho apresentado no VII ENAOP - Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Salvador, 2007. Disponível em : <[http://www.ibraop.org.br/site/media/Pressupostos\\_Teorico-Normativos\\_do\\_Controlo\\_da\\_Economicidade\\_em\\_Contratacoes\\_de\\_Obras\\_Publicas.pdf](http://www.ibraop.org.br/site/media/Pressupostos_Teorico-Normativos_do_Controlo_da_Economicidade_em_Contratacoes_de_Obras_Publicas.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2007.
- ROSSETTI, José Paschoal. Introdução à Economia. São Paulo: Atlas, 2003.
- SANDRONI, Paulo (Org.) Novo dicionário de Economia. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.
- SCHEWE, Charles D. e SMITH, Reuben M. *Marketing*: conceitos, casos e aplicações. São Paulo: MacGraw-Hill, 1982.
- TAYLOR, Frederick Winslow. Princípios de Administração Científica. São Paulo: Atlas, 1993.
- TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Revista do TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, p. 37-44, jul. 1991.
- VEIGA, Marcelo Motta. Pesticides: economic efficiency and social and environmental injustice. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232007000100017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000100017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 maio 2007.
- VIDAL, Mario César Rodrigues. A ergonomia na empresa: útil, prática e aplicada. Rio de Janeiro: EVC, 2002.



# VOTOS





## **110 ALUISIO GAMA DE SOUZA**

Possibilidade de aplicação dos recursos financeiros dos Institutos Próprios de Previdência dos Servidores Municipais em instituições financeiras e bancárias privadas mediante procedimento licitatório, observados os limites e condições de proteção e prudência estabelecidos por Resolução do Conselho Monetário Nacional.

## **142 JOSÉ GOMES GRACIOSA**

Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de Belford Roxo, exercício de 2004 – A ausência de documentos necessários à verificação do cumprimento do artigo 42, da Lei Federal nº 101/00, serve como elemento para caracterizar o descumprimento ao referido artigo.

## **174 MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR**

Edital de Concorrência Pública – Usina de asfalto – Distância não superior a 50 km das obras – Disponibilidade e exigência de declaração formal – Legalidade da apresentação de alvará de funcionamento – Limitação do número de empresas para constituírem consórcio – Possibilidade em razão do vulto do objeto licitado.

## **186 JOSÉ LEITE NADER**

Edital de Concorrência – Contratação de agências prestadoras de serviços técnicos publicitários – Elaboração de critérios técnicos de julgamento – Parâmetros objetivos de avaliação das propostas.

## **194 JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR**

Prefeitura Municipal de Itaguaí – Ato de Inexigibilidade de Licitação firmado em favor do Banco Itaú S.A., o qual deu origem ao Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005 – Voto pela notificação ao responsável, para que adote medidas saneadoras e apresente razões de defesa pela contratação direta, sem que fosse procedido o devido processo licitatório para a prestação de serviços bancários, bem como por ter formalizado Convênio de Cooperação Técnica ao invés de Contrato; pela comunicação ao Banco Itaú S.A., para que tome ciência das irregularidades apontadas nos autos, facultando-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa; por determinação à Secretaria-Geral das Sessões; e pela adoção do rito sumaríssimo.

## **204 JULIO LAMBERTSON RABELLO**

1 - Possibilidade de a Administração Pública Municipal alienar bem móvel através de leilão 2 - Impossibilidade de utilização direta e imediata do produto do leilão como parte de pagamento de outro bem, devendo ser entregue ao Tesouro Municipal por força do princípio da unidade de tesouraria 3 - Vedação da utilização de bem móvel como parte de pagamento de novo bem 4 - Inafastabilidade do procedimento licitatório.



” (...) em meu entendimento, a norma permitiu, com base no princípio da eficiência, que os gestores do Sistema Público de Previdência buscassem no mercado, aí incluindo evidentemente o setor privado, as melhores taxas para a remuneração dos recursos financeiros, devendo ser observados os limites e condições de proteção e prudência (...)”

Conselheiro Aluisio Gama  
Processo 224.304-8/03

## CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta formulada pela Diretora Superintendente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Resende, Sra. Greice A. P. A. Vieira Barros, o qual apresenta os questionamentos descritos a seguir que, em linhas gerais, referem-se à possibilidade de aplicação dos recursos financeiros do Instituto através de instituições financeiras e bancárias privadas:

“ 1) Seriam os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPSs, por conseguinte, compelidos a aplicarem seus recursos tão-somente em Instituições Bancárias Estatais?

2) Qual seria a legislação que regulamenta esta específica matéria?

3) A Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.652, de 23 de setembro de 1999, em seu art. 4º, I, determina as características das instituições financeiras responsáveis pela aplicação dos recursos. Esses mesmos critérios de escolha apontados pelo CMN, excluem as instituições/bancos privados?

4) As aplicações financeiras, limitadas aos bancos estatais, não iriam de encontro aos preceitos preconizados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que tange a previsão de possibilidade de participação de quaisquer empresas em processos licitatórios, respeitadas as exigências legais para tal?”

A Inspeção Regional procedeu a análise do mérito sem se pronunciar quanto ao atendimento aos pressupostos de admissibilidade da consulta, previstos nos artigos 1º, 2º e 4º da Deliberação TCE-RJ nº 216/00. Após examinar os questionamentos formulados com base na legislação vigente sobre o tema – a Lei Federal nº 9.717/98, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.652/99 e a Lei Municipal de Criação do Instituto nº 2.325/01 – apresentou às fls. 6 a seguinte conclusão:

“(…) Com relação às questões de nºs 1 e 2, entendemos que a legislação federal, acima citada, respeitados os limites percentuais fixados quanto à distribuição dos recursos nas diversas modalidades de aplicações, não exige que os mesmos sejam integralmente aplicados em “Instituições Bancárias Estatais”, bem como a Lei Municipal nº 2.325/01 permite a aplicação de recursos do RESENPREVI através de instituição financeira privada, desde que o Governo Federal nela tenha participação acionária, de acordo com o artigo 27, inciso IV, acima transcrito.

Quanto à questão nº 3, entendemos que os critérios mínimos, listados no

inciso I do artigo 4º da Resolução nº 2.652/99 do Conselho Monetário Nacional, que deverão ser considerados na seleção, não excluem as instituições ou bancos privados, e sim visam dar maior segurança ao gestor público na escolha da instituição financeira que irá administrar as aplicações dos recursos da entidade previdenciária.

Já para a questão de nº 4, não vemos relação do presente assunto com a Lei nº 8.666/93, cuja finalidade encontra-se definida em seu art. 1º, *in verbis*:

“Art. 1º - Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Complementando a manifestação da 2ª IRE, às fls. 04/07, após reexame efetuado, a SUM assim se manifestou:

“(…) Dispõe o artigo 164, § 3º, da Carta Magna, que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central do Brasil; a dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

A regra geral da Constituição Federal é de que as disponibilidades dos entes da federação devem estar depositadas em instituições financeiras oficiais, exceto se lei dispor de forma diferente.

Assim, conforme já citada pela instrução precedente, a Lei nº 9.717/98 estabeleceu que a aplicação de recursos do regime próprio de previdência social seria definida pelo Conselho Monetário Nacional. Esta, então, baixou a Resolução nº 2.652/99, disciplinando os critérios para aquela aplicação. Tal resolução não cita explicitamente que as aplicações podem ocorrer em instituições privadas, todavia, diante dos diversos dispositivos que limitam a concentração dessas aplicações numa única instituição financeira em decorrência do percentual máximo estabelecido, do peso dos recursos sob o valor da cota ou sob o patrimônio do fundo, e ainda diante dos critérios de escolha das instituições financeiras (artigo 4º), entendemos que as aplicações para os recursos do regime próprio de previdência social podem ser feitas em instituições financeiras oficiais e privadas que atendam as exigências de solidez patrimonial, o volume de recursos administrados e a experiência no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros, obedecida a legislação pertinente, neste caso, também a legislação local, desde que, logicamente, não contrarie regras da referida Resolução.

Quanto à dúvida suscitada no item 4, entendemos que a questão perdeu sua razão de ser, face o posicionamento pela possibilidade de aplicação em bancos privados dos recursos previdenciários (...)

Diante do informado pela Inspeção Regional e do reexame efetuado pela Subsecretaria de Controle Municipal – SUM, a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, após verificar o atendimento aos requisitos de admissibilidade da consulta, acompanhou integralmente o entendimento, em tese, manifestado, sugerindo o seu conhecimento e o posterior arquivamento, depois de ter sido dada ciência ao consulente do inteiro teor da resposta à Consulta formulada.

A Procuradoria-Geral do Tribunal – PGT, às fls. 18/41, discordou do posicionamento do Corpo Instrutivo em relação às questões formuladas pela Diretora Superintendente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Resende, conforme seu parecer parcialmente transcrito a seguir:

“(...) O art. 6º, inciso IV, da Lei 9.717/98, apenas confere competência normativa do Conselho Monetário Nacional para disciplinar a aplicação de recursos pelos diversos fundos previdenciários da federação. A Resolução nº 2.652/99 do CMN, por sua vez, não estabelece fim algum. Ao contrário, traz ela minucioso regramento sobre como devem ser aplicados os recursos financeiros dos fundos previdenciários, quase sempre privilegiando interesses próprios da União Federal. As prescrições contidas nessa Resolução são perfeitamente determinadas. Trata-se, portanto, inequivocamente, de regras e não de princípios. Desse modo, não há como referido aparato normativo ser considerado como norma geral de direito previdenciário.

Merece ser ressaltado que a discussão ora travada tem íntima ligação com a autonomia dos entes federativos, corolário do princípio federativo (cláusula pétrea segundo o art. 60, §4º, inciso I, da nossa Constituição).

Seria flagrantemente contrário à autonomia dos entes federativos que a União Federal, através de Resolução do Conselho Monetário Nacional (!!!), pudesse determinar, com detalhes, como deve ser feita a gestão dos recursos financeiros integrantes de seus fundos previdenciários.

Não há, certamente, impedimento algum que o Estado e os Municípios, com prudência e responsabilidade, escolham como devam gerir os recursos de seus próprios fundos previdenciários, como decorrência do próprio princípio federativo.

Exorbita, ademais, a Lei nº 9.717/98, em seu art. 6º, inciso IV, dos limites da

delegação legislativa permitida pela Constituição. Não se pode admitir, como pretende fazer a citada Resolução, que o Conselho Monetário Nacional, apêndice da União Federal, passe a emanar ordens de obediência obrigatória para os entes federativos.

A Resolução do CMN chega ao cúmulo, identificado pelo Corpo Instrutivo, de servir de autorização para que fundos previdenciários mantenham suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras privadas. É grosseira a inconstitucionalidade, haja vista exigir a Constituição, expressamente, em seu art. 164, §3º, que a LEI – e aqui entenda-se sem sombra de dúvidas, lei em sentido formal – emita tais autorizações.

(...)

O art. 27 da Lei Municipal de Resende nº 2.325/2001 prescreve que “as aplicações dos recursos financeiros devem ser necessariamente efetuadas por intermédio de Instituições Financeiras nas quais o Governo Federal tenha participação acionária.”

Referido artigo seria inconstitucional, por criar diferenças desarrazoadas entre instituições financeiras diversas, não fosse o disposto no art. 164, §3º, da Constituição Federal.

O art. 164, §3º, da Constituição determina que as disponibilidades de caixa do Poder Público fiquem depositadas em instituições financeiras oficiais, conceito que, segundo o Supremo Tribunal Federal, abarca apenas as instituições financeiras estatais.

Com a privatização dos bancos estatais, hoje somente Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil têm a condição de manter as disponibilidades de caixa dos Municípios.<sup>5</sup> No entanto, caso seja editada a Lei que se refere o art. 164, §3º, da Constituição, permitindo que instituições privadas recebam as disponibilidades de caixa do Poder Público, a Lei Municipal padecerá de inconstitucionalidade, por violação do princípio básico da isonomia. Mas, friso, não é este o caso até o momento.

(...)

À luz de todo exposto, em desacordo com o Corpo Instrutivo, concluo que:

(i) o art. 6º, inciso IV, da Lei nº 9.717/98 e a Resolução nº 2.652/99, do CMN, desbordam dos limites de normas gerais de direito previdenciário e não podem ser impostas aos Estados e Municípios, além de violarem o princípio federativo;

(ii) os recursos financeiros do RESENPREVI devem ficar depositados, por imposição do art. 164, §3º, em instituição financeira oficial, dentre as quais, tão-somente a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil;

(iii) não se pode admitir que a interpretação sistemática de uma resolução do CMN seja capaz de levar a que uma instituição financeira privada possa ser depositária de recursos do Poder Público, eis que o art. 164, §3º da Constituição Federal exige autorização em LEI em sentido formal para tanto;

(iv) não há, ademais, que se falar em conflito com a Lei de Licitações, eis que a limitação que o Poder Público mantenha suas disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais decorre da própria Constituição, art. 164, §3º; (...)"

O Ministério Público, representado pelo Procurador de Justiça, Dr. Renato Pereira França, às fls. 42, assim se manifestou:

"(...) 1 - Ciente.

2 - Nada que aduzir."

Em sessão plenária datada de 14/12/2004, o Plenário, aprovando voto do Conselheiro Relator, parcialmente transcrito a seguir, tomou a seguinte decisão:

"(...)

É o relatório.

*Do exame dos pressupostos de admissibilidade da consulta.*

Preliminarmente, da mesma forma que a SGE e a PGT, entendo que a Consulta sob exame preenche integralmente todos os pressupostos para sua admissibilidade, uma vez que foi formulada por Titular de Poder Legislativo Municipal (artigo 1º da Deliberação TCE nº 216/2000), contém a indicação precisa do seu objeto (artigo 2º da Deliberação TCE nº 216/2000), além de se referir à dúvida quanto à aplicação de dispositivo legal relativo à matéria de competência deste Tribunal (artigo 1º da mesma Deliberação).

Devo ressaltar o disposto no art. 4º da mesma Deliberação, transcrito a seguir, antes de manifestar o meu entendimento:

"Art. 4º - A resposta a consulta não possui efeito vinculante ou caráter

normativo, entretanto, **constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**” (grifo meu)

Ainda sobre a análise do atendimento aos pressupostos de admissibilidade da Consulta, e de acordo com a manifestação da SGE e da PGT, não observei a inclusão de parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente, devendo ser ressaltado que o lapso verificado não implica a inaceitabilidade da Consulta, haja vista que o parecer não constitui documento de remessa obrigatória.

*Do exame do mérito das questões formuladas.*

Apesar dos argumentos apresentados pela PGT, o Plenário desta Corte tem se pronunciado conforme o entendimento manifestado pelo Corpo Instrutivo.

No processo TCE nº 102.980-7/03, referente à Inspeção Ordinária, de caráter operacional, realizada no Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, abrangendo o exercício de 2002, o Plenário, acolhendo votos do Ilustre Conselheiro Sergio F. Quintella, assim se manifestou:

Às fls. 206:

“(…) Cumpre destacar ainda, que para sua defesa os notificados se reportam à uma operação realizada no primeiro trimestre de 2002 pelo Fundo, com a venda de títulos da Eletrobrás, no valor aproximado de R\$ 160 milhões, operação esta que teria tido tratamento diferenciado por esta Corte de Contas, posto que não teria sido abordada neste Relatório de Inspeção.

Todavia, equivoca-se o notificado, vez que a aludida operação foi objeto de verificação em sede de Inspeção Especial realizada pela Coordenadoria de Auditoria e Desempenho – CAD, formalizada no processo TCE-RJ n.º 106.120-5/02, que aguarda decisão, o que torna incabíveis tais alegações.

Por fim, neste mesmo tópico, veio também à baila a não realização de procedimento licitatório para definição das operadoras que promoveram as transações financeiras em questão.

Como bem resume a CEA às fls.157/158, a seleção de instituições financeiras responsáveis pela aplicação de recursos deve obedecer a dispositivo legal pertinente, no caso, o art. 4º, inc. I, da Resolução CMN n.º 2.652 de 23/9/1999 c/c a Lei Federal n.º 8.666/93.

Assim, haja vista que as três Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários que operaram as transações em tela não foram contratadas mediante o devido processo de seleção, pode-se enquadrar o ato administrativo no inciso II do art. 63 da Lei Complementar 63/90 (inerente a atos praticados com grave infração à norma legal), cumprindo trazer à luz o que dispõe o art. 89 da Lei n.º 8.666/93, inserido na Seção III - Dos Crimes e das Penas, *in verbis*:

Art. 89 - Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Ressalte-se, o ilícito de contratar sem o devido procedimento licitatório, obstruindo assim o natural processo de competição entre prestadores considerados iguais pela Lei, quando ocorrido pela vontade ou omissão do agente administrativo, pode ser tipificado como crime, sancionado na supracitada lei com a pena de detenção (nos moldes do art. 33 do Código Penal) e multa, não havendo como se contestar que o ato de contratar diretamente sem respaldo legal pode e deve ser caracterizado como infração grave.

Em suma, considerando que os autos apontam atos que resultaram em despesa ilegítima e antieconômica, com imputação de responsabilidade e apuração de um débito de R\$ 25.528.786,24, concluiremos pela multa ao Diretor-Presidente da Autarquia à época pela não realização de procedimento licitatório obrigatório por Lei.”

Às fls. 234:

“(…) CONSIDERANDO que as operações foram realizadas através das Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários TURFA, C.Q.J.R. e QUANTIA, sem processo licitatório previsto no inciso I do artigo 4º da Resolução CMN nº 2.652, de 23/09/99, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos fundos com finalidade previdenciária instituídos pela União, Estados, Distrito Federal ou Município.(…)”

Às fls. 370:

“(…) 1.3.7 DA CONTRATAÇÃO DAS DISTRIBUIDORAS SEM O NECESSÁRIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

De início, muito embora a distribuidora tenha se manifestado quanto à

ilegalidade quando de sua contratação, esta Corte não imputou às mesmas a responsabilidade por tal prática. No entanto, por amor ao debate, passaremos a analisar a defesa apresentada pelas distribuidoras.

Na defesa apresentada pela Quantia DTVM, constante do Doc. 8.138-7/04, o advogado contratado pela distribuidora discorre sobre a possibilidade de realização de licitação para contratação de empresas para a negociação de títulos.

De início, alega que, com fulcro no art. 17, inciso II da Lei Federal 8.666/93, a alienação de bens móveis pode ser dispensada na hipótese de venda de títulos, na forma da legislação pertinente.

Acrescenta que o art. 24 da Lei 3.189/99 estabelece que definida a política de investimentos pelo Conselho de Administração, a aplicação de recursos financeiros por entidades escolhidas mediante processo de licitação pública, a fim de buscar elevado padrão de segurança e rentabilidade.

Em seguida apresenta os seguintes argumentos:

“a) Tanto a Lei, quanto o Decreto, como a Resolução do CMN, referem-se expressamente à APLICAÇÃO DE RECURSOS, ou à ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS DE TERCEIROS;

b) Todos sabemos que a licitação é obrigatória na hipótese do Fundo estar investindo na instituição financeira, adquirindo papéis de emissão da instituição (CDB, RDB), ou em fundos administrados pela instituição. E por quê? Pelo simples fato de que as taxas praticadas pelas instituições são diferentes, e a licitação proporcionará investimento ‘com elevado padrão de segurança e rentabilidade’, como exige a Lei nº 3.189/99 e o Decreto nº 25.217, antes transcritos;

c) A Lei nº 8.666/93 dispensa a licitação no caso de venda de títulos;

d) Resolução CMN nº 2.652 só impõe a condição licitatória na aplicação de recursos, prevista no art. 3º, inciso II, alínea “b”, e inciso III, onde está escrito:

“II - até 80%, isolada ou cumulativamente, nos seguintes investimentos de renda:

a) ...

b) quotas de fundos de investimento financeiro e de fundos de aplicação em quotas de fundos de investimento financeiro;

III - até 30% em quotas de fundos de investimento constituído nas modalidades regulamentadas pela CVM.”

No que diz respeito à alínea “b” do inciso II do art. 17 da Lei de Licitações, entendemos que a interpretação do procurador da Quantia DTVM está incompleta vez que não discorre sobre o *mens legis* do referido dispositivo legal.

Segundo a melhor doutrina, a norma abrange 2 situações, quais sejam:

a) emissão de títulos públicos federais em mercado aberto com o intuito de fazer política monetária restritiva (absorver moeda);

b) emissão de títulos públicos pelos entes políticos para se financiarem – mercado primário.

No que diz respeito à aplicação do permissivo legal para fins de política monetária, Marçal Justen Filho<sup>1</sup> assim discorre:

“A letra ‘d’ alude à venda de títulos, através da qual se torna operacional a política monetária governamental. Essa negociação efetiva-se diariamente, sendo incompatível com as formalidades da licitação. Isso não impede a necessária observância de dispositivos legais pertinentes.”

Assim, sendo certo que só à União compete realizar a política monetária governamental, conforme incisos VII e VIII do art. 21 da Constituição Federal, não haveria sentido em se realizar pleito licitatório para vendas de títulos públicos federais, pois essas operações necessitam de agilidade.

No que toca à emissão de títulos para financiamento dos entes políticos, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>2</sup> assim exemplifica tal hipótese:

“Em determinado município, com o objetivo de motivar a produção, a prefeitura estabeleceu, em nível local, programa de desenvolvimento de

1 - JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – Dialética, 2002. São Paulo. p. 185.

2 - FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Alienação de bens móveis - licitação dispensada. Boletim de Direito Municipal. Março de 2000.

pequenas indústrias, com venda de títulos para angariar fundos, ficando a matéria regulamentada em lei municipal. Tais vendas foram efetivadas sem prévio processo licitatório, fato em princípio legítimo e constitucional, guardando conformidade com a referida lei local.”

Dessa forma, entendemos que as operações realizadas pelo RIOPREVIDÊNCIA não se enquadram no referido dispositivo legal, uma vez não foram efetivadas por um ente político e sim por uma autarquia e, ainda, não se destinavam à realização de política monetária nem ao financiamento do ente político.

Por conseqüência, equivocada também é a tentativa da defendente de inferir que a legislação à que alude o permissivo legal sob exame seria a Lei de Instituição do RIOPREVIDÊNCIA – Lei 3.189/99, mais especificamente o inciso VI do seu art. 24, pois, caso assim o fosse, haveria contrariedade entre os referidos dispositivos, pois o primeiro dispensa a realização de pleito licitatório e o segundo determina a feitura de licitação, conforme se observa no dispositivo abaixo transcrito:

“Art. 24 - A gestão do RIOPREVIDÊNCIA deverá, dentre outros princípios aplicáveis à administração pública, obedecer:

(...) definida a política de investimentos pelo Conselho de Administração, a aplicação de recursos financeiros por entidades escolhidas mediante processo de licitação pública, a fim de buscar elevado padrão de segurança e rentabilidade.

Assim, ao ressaltar o trecho legal “a aplicação de recursos financeiros” o responsável citado esqueceu-se que analisar todo o dispositivo, vez que mais a frente se observa que as entidades para aplicação dos aludidos recursos financeiros deveriam ser escolhidas mediante processo de licitação.

Entendemos que a legislação pertinente a que alude a hipótese legal de dispensa de licitação prevista na alínea “b” do inciso II do art. 17 da Lei Federal 8.666/93 é aquela relativa ao Direito Financeiro, que regulamenta as instituições financeiras.

Neste diapasão, assim leciona o Administrativista Jorge Jacoby quanto ao dispositivo legal em comento:

Sem embargos de entendimentos divergentes, a legislação aqui referida pode ser da competência das unidades da federação por não se tratar o caso de competência exclusiva da União.

A venda de títulos por parte da Administração engloba grande elenco de opções, sendo, portanto, admissível o deslocamento dessa matéria do Direito Administrativo para o Direito Financeiro, que integra o conjunto de matérias de competência concorrente para legislar, constante do art. 24, I da Constituição Federal.

A competência legislativa das unidades da federação deve ser exercitada com cautela, vez que, em outros dispositivos constitucionais, a questão também foi regulamentada.

Assim, ocorre, por exemplo, no art. 163, IV, que estabelece ser da competência de lei complementar dispor sobre a emissão e resgate de títulos da dívida pública, e, ainda, v.g., no parágrafo 9º do art. 165, ao abranger a questão da gestão financeira, para determinar a regulamentação por lei complementar.

Sendo assim, fica claro que a legislação pertinente a que se reporta o artigo em análise se refere às normas de direito financeiro de competência legislativa suplementar do ente federativo e não à Lei de Criação do RIOPREVIDÊNCIA e ao seu Decreto de execução.

Aduz também o responsável que tanto a lei (3.189/99) quanto o Decreto (25.217/99), como a Resolução do Conselho Monetário Nacional (2.652/99) referem-se expressamente à aplicação de recursos ou à administração de recursos de terceiros.

Assim, informa que a licitação seria obrigatória na hipótese do fundo estar investindo na instituição financeira adquirindo papéis de emissão das instituições (CDB, RDB) ou em fundos administrados pelas mesmas.

Com base neste argumento, infere que:

“as operações financeiras *sub examem* são simples compras e vendas de títulos federais de emissão do tesouro nacional, de modo que não só não (*sic*) estão sujeitas a licitação, como representam investimentos garantidos pelo emitente, o Governo Federal, não havendo, pois, motivo razoável para promover-se licitação com o objetivo de ‘buscar elevado padrão de segurança e rentabilidade’”.

Muito embora as operações sejam de títulos públicos federais, sendo garantidas pelo governo federal, quando se atua no mercado secundário, não se está adquirindo os papéis diretamente da União mas sim de um

outro investidor que objetiva obter o maior lucro possível, descaracterizando a segurança e ameaçando a rentabilidade, principalmente quando os títulos são comprados acima do mercado.

Prova disso é que as operações feitas pelo RIOPREVIDÊNCIA não geraram rentabilidade nem segurança. Parece-nos insensata a possibilidade de ser entregue um grande volume de recursos financeiros a uma distribuidora que negociará livremente e ganhando comissão.(...)”

Contudo, ao longo de minha análise neste processo, tomei conhecimento de que a Resolução CMN nº 2.652/99 foi revogada, em 28/10/2004, pela de nº 3.244/04. Tendo em vista este fato e a complexidade da matéria creio ser a melhor decisão, neste momento, a devolução da presente consulta ao Corpo Instrutivo e à PGT para nova manifestação.

Portanto, em face do exposto, e em desacordo com o Corpo Instrutivo, a Procuradoria-Geral do Tribunal e o Douto Ministério Público,

VOTO:

I - Por DILIGÊNCIA INTERNA para nova manifestação do Corpo Instrutivo e da PGT tendo em vista a revogação da Resolução CMN nº 2.652/99, em 28/10/2004, pela de nº 3.244/04. (...)”

Às fls. 59/69, o Corpo Instrutivo reexaminou as questões formuladas à luz da nova Resolução CMN nº 3.244/04, tendo também apresentado argumentos contrários à tese formulada pela PGT. Assim, fundamentado no parecer a seguir transcrito, manteve o seu entendimento inicial de que é possível aplicar recursos dos fundos de previdência em instituições bancárias privadas, respeitados os limites percentuais fixados quanto à distribuição dos recursos nas diversas modalidades de aplicações, conforme estabelecido na novel legislação federal sobredita:

“(...)”

Em sessão de 14/12/04, este processo foi objeto de decisão plenária, nos termos do voto do Conselheiro Aluísio Gama de Souza, conforme transcrição a seguir:

“VOTO:

I - Por DILIGÊNCIA INTERNA PARA NOVA MANIFESTAÇÃO DO CORPO

INSTRUTIVO e da PGT TENDO EM VISTA A REVOGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CMN Nº 2.652/99, EM 28/10/04, PELA DE Nº 3.244/04.”

A Resolução CMN nº 3.244/04, que regulamenta o art. 6º, inciso IV da Lei 9.717/98, tendo revogado expressamente a Resolução CMN nº 2.652/99, apresenta entre suas diretrizes:

“ ...

Art. 2º Observadas as limitações e demais condições estabelecidas nesta resolução, os recursos em moeda corrente dos regimes próprios de previdência social devem ser alocados em quaisquer dos seguintes segmentos de aplicação:

I - **segmento de renda fixa;**

II - **segmento de renda variável;**

III - segmento de imóveis.

...

Art. 3º - No **segmento de renda fixa**, os recursos em moeda corrente dos regimes próprios de previdência social devem ser aplicados, isolada ou cumulativamente:

I - até 100% (cem por cento) em títulos de emissão do Tesouro Nacional ou do Banco Central do Brasil;

II - até 80% (oitenta por cento) em:

a) quotas de fundos de investimento referenciados em indicadores de desempenho de renda fixa;

b) quotas de fundos de investimento cujas carteiras estejam representadas exclusivamente, de forma direta ou indireta, por:

1- títulos de emissão do Tesouro Nacional ou do Banco Central do Brasil;

2 - certificados de depósito bancário, letras hipotecárias e **letras de crédito imobiliário de emissão de instituição financeira, desde que considerada, pela instituição administradora ou gestora da**

**carteira do fundo, com base em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País, como de baixo risco de crédito, observado o máximo de 30% (trinta por cento) da carteira do fundo;**

c) quotas de fundos de curto prazo, observado o máximo de 20% (vinte por cento) dos recursos em moeda corrente do regime próprio de previdência social;

III - até 20% (vinte por cento) em depósitos de poupança **em instituição financeira, desde que considerada, pelos responsáveis pela gestão dos recursos do regime próprio de previdência social, com base em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País, como de baixo risco de crédito;**

IV - até 15% (quinze por cento) em quotas de fundos de investimento de renda fixa, desde que considerados, pelos responsáveis pela gestão dos recursos do regime próprio de previdência social, com base em classificação efetuada por agência classificadora de risco em funcionamento no País, como de baixo risco de crédito.

§ 1º - As aplicações em quotas de fundos de investimento cujas carteiras estejam representadas exclusivamente por títulos de emissão do Tesouro Nacional ou do Banco Central do Brasil podem ser computadas para efeito do limite estabelecido no *caput*, inciso I.

§ 2º - A aplicação de recursos do regime próprio de previdência social nos títulos e ativos financeiros referidos no *caput*, incisos II, alínea “b”, item 2, e III, fica igualmente condicionada a que a instituição emissora ou coobrigada não tenha o respectivo controle societário detido, direta ou indiretamente, por Estado.

§ 3º - As aplicações em quaisquer títulos ou valores mobiliários de emissão de uma mesma pessoa jurídica – instituição financeira ou não –, de sua controladora, de sociedades por ela direta ou indiretamente controladas e de coligadas ou outras sociedades sob controle comum não podem exceder, no seu conjunto, 20% (vinte por cento) dos recursos em moeda corrente do regime próprio de previdência social, aí computados não só os objeto de compra definitiva, mas também aqueles integrantes das carteiras dos fundos de investimento dos quais o regime participar, na proporção das respectivas participações.

§ 4º - O limite estabelecido no § 3º não se aplica aos títulos de emissão do Tesouro Nacional ou do Banco Central do Brasil.

§ 5º - O somatório das aplicações em títulos e ativos financeiros que não os de emissão do Tesouro Nacional ou do Banco Central do Brasil, por intermédio de fundos de investimento, fica limitado a 40% (quarenta por cento) dos recursos do regime próprio de previdência social.

Art. 4º - No **segmento de renda variável**, os recursos em moeda corrente dos regimes próprios de previdência social devem ser aplicados, observado limite de 20% (vinte por cento), exclusivamente em quotas de fundos de investimento referenciados em índices do mercado de ações, constituídos sob a forma de condomínio aberto.

Art. 5º - No segmento de imóveis, as aplicações dos regimes próprios de previdência social devem ser efetuadas exclusivamente em quotas de fundos de investimento imobiliário.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, admite-se a integralização de quotas de fundos de investimento imobiliário exclusivamente com terrenos ou outros imóveis vinculados por lei ao regime próprio de previdência social.

Art. 6º - Para fins do disposto nesta resolução, a atividade de gestão da aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social deve ser desempenhada de acordo com uma das seguintes formas:

I - gestão própria, quando a aplicação dos recursos for realizada pela própria entidade gestora do regime próprio de previdência social;

II - **gestão por entidades credenciadas**, quando a **aplicação dos recursos for realizada por instituição(ões) financeira(s) ou outra(s) instituição(ões) autorizada(s) a funcionar pelo Banco Central do Brasil**, autorizada(s) pela Comissão de Valores Mobiliários para o exercício profissional de administração de carteira, nos termos do art. 23 da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976 – **INSTITUIÇÃO(ÕES) ADMINISTRADORA(S) – SELECIONADA(S) MEDIANTE PROCESSO DE CREDENCIAMENTO QUE DEVE LEVAR EM CONSIDERAÇÃO, COMO CRITÉRIOS MÍNIMOS, A SOLIDEZ PATRIMONIAL, O VOLUME DE RECURSOS ADMINISTRADOS E A EXPERIÊNCIA NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS DE TERCEIROS;**

III - gestão mista, quando a aplicação dos recursos for realizada, parte pela entidade gestora do regime próprio de previdência social e parte por instituição(ões) financeiras(s) selecionada(s) mediante processo de credenciamento, observados os mesmos critérios definidos no inciso II.

§ 1º - A exigência de seleção de instituição(ões) administradora(s) nos termos do *caput*, incisos II e III, não é necessária na hipótese de aplicação dos recursos do regime próprio de previdência social, por intermédio da(s) mesma(s), nos títulos referidos no art. 3º, inciso I.

Art. 9º - Os recursos dos regimes próprios de previdência social devem ser discriminados, controlados e contabilizados de forma individualizada, devidamente segregados daqueles do ente patrocinador.

**§ 1º - OS RECURSOS, QUANDO EM ESPÉCIE, DEVEM PERMANECER OBRIGATORIAMENTE DEPOSITADOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS.**

...

Art. 11.

...

**§ 2º - Os regimes próprios de previdência social que possuem em suas carteiras, na data da entrada em vigor desta resolução, aplicações em títulos, valores mobiliários e demais ativos financeiros ou modalidades operacionais que não os previstos nos ARTS. 3º e 4º devem enquadrar-se nas condições estabelecidas nesta resolução ATÉ 30 DE JUNHO DE 2005.**

"... (grifamos)

Cumpre ressaltar a bem frisada Lei Municipal nº 2.325/01, que criou o RESENPREVI (entidade autárquica municipal), *verbis*:

"Art. 27 - O patrimônio do RESENPREVI é autônomo, livre, e desvinculado de qualquer outra entidade, e **aplicará seu patrimônio, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Deliberativo**, em planos que tenham em vista:

...

IV - devendo ser a aplicação, necessariamente, efetuada por **intermédio de instituição financeira em que o Governo Federal, tenha participação acionária.**

...

Art. 36 - Compete ao **Conselho Deliberativo**:

...

I - deliberar sobre:

...

b) planos de custeio e de aplicação do patrimônio, e suas revisões;

IV - **aprovar a contratação de Instituição Financeira, privada ou pública**, que se encarregará da administração da carteira de investimentos do RESENPREVI, quando for o caso.” (grifo nosso)

Em que pese o percuciente Paracer TCE/PGT nº 30/2003-RJF, às fls. 18/38, entendemos que o art. 164, § 3º da CRFB/88 com a seguinte redação: “§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, RESSALVADOS OS CASOS PREVISTOS EM LEI”, deve sim ser interpretado sistematicamente com o art. 6º, inciso IV da Lei 9.717/98, regulamentado pela Resolução CMN nº 3.244/04.

Ora, trata da matéria, *in casu*, a Lei 9.717/98 – que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento de Regimes Próprios de Previdência Social – especialmente no art. 6º, inciso IV. Este dispositivo, remete a matéria (aplicação de recursos dos fundos) às Resoluções do Conselho Monetário Nacional, especificamente a Resolução CMN nº 3.244/04. Ensina-nos a doutrina norte-americana que isso significa o denominado *fill-up details*. Ou seja, a lei estabelece as condições gerais e lança as matérias minuciosas às regras próprias dos entes técnicos (atos administrativos normativos) para o preenchimento dos detalhes. Exatamente como aconteceu.

Ademais, o artigo 24, inciso XII, da Carta Política determina que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social”. E a própria Carta traz as regras para essa competência concorrente, em seus parágrafos:

“§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, **a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais **não exclui a competência suplementar dos Estados.**

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” (grifamos)

E mais: o artigo 30, incisos I e II, prevê que “compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Note-se que é perfeitamente possível a União editar regras gerais, como o fez mediante a Lei 9.717/98. Inconstitucional seria se acaso o Município legislasse, nesse caso, sobre as regras contrárias às já existentes regras gerais. Inconstitucional por usurpação de competência da União para edição de normas gerais, pois. Mas não foi o que aconteceu. Ao contrário. A Lei Municipal fixou regras específicas – suplementares – a serem adotadas pelo (e tão-somente) RESENPREVI, que não contrariam as regras gerais.

Entender diferente, a nosso sentir, seria caminhar em terreno pantanoso. Restando a pergunta: como – de que maneira – seriam esses recursos aplicados? Não quis o legislador intrometer-se em matéria técnica – razão por que a deixou a cargo do CMN, mas também não quis deixar ao alvedrio de gestores a maneira – e o local – de aplicação dos recursos.

Posto isso, em relação às questões de nº 1 e 2, continuamos entendendo que a novel legislação federal, sobredita, respeitadas os limites percentuais fixados quanto à distribuição dos recursos nas diversas modalidades de aplicações, não exige que os mesmos sejam integralmente aplicados em instituições bancárias estatais. Ainda, de se notar o parágrafo 1º do artigo 9º Resolução CMN nº 3.244/04:

“§ 1º - Os recursos, quando em espécie, devem permanecer obrigatoriamente depositados EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS BANCÁRIAS.”

Ocorre que o artigo 27, inciso IV da Lei Municipal nº 2.325/01 determina que a aplicação de recursos do RESENPREVI se dê por meio de instituição financeira privada em que o Governo Federal tenha participação acionária. Devemos observá-la, *in casu*, pois.

Quanto à questão nº 3, entendemos que os novos critérios, listados na Resolução CVM nº 3.244/04, deverão ser considerados. Cumpre observar o parágrafo 2º do art. 11:

“§ 2º - Os regimes próprios de previdência social que possuem em suas carteiras, na data da entrada em vigor desta resolução, aplicações em títulos, valores mobiliários e demais ativos financeiros ou modalidades operacionais que não os previstos nos ARTS. 3º e 4º devem enquadrar-se nas condições estabelecidas nesta resolução ATÉ 30 DE JUNHO DE 2005”.

Já para a questão de nº 4, continuamos não enxergando relação do presente assunto com a Lei nº 8.666/93. Entrementes, cumpre observar o art. 6º da Resolução CVM nº 3.244/04.

“Art. 6º - Para fins do disposto nesta resolução, a atividade de gestão da aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social deve ser desempenhada de acordo com uma das seguintes formas:

I - **gestão própria**, quando a aplicação dos recursos for realizada pela própria entidade gestora do regime próprio de previdência social;

II - **gestão por entidades credenciadas**, quando a aplicação dos recursos for realizada por instituição(ões) financeira(s) ou outra(s) instituição(ões) autorizada(s) a funcionar pelo Banco Central do Brasil, autorizada(s) pela Comissão de Valores Mobiliários para o exercício profissional de administração de carteira, nos termos do art. 23 da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976 – **INSTITUIÇÃO(ÕES) ADMINISTRADORA(S) –, SELECIONADA(S) MEDIANTE PROCESSO DE CREDENCIAMENTO QUE DEVE LEVAR EM CONSIDERAÇÃO, COMO CRITÉRIOS MÍNIMOS, A SOLIDEZ PATRIMONIAL, O VOLUME DE RECURSOS ADMINISTRADOS E A EXPERIÊNCIA NO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS DE TERCEIROS;**

III - **gestão mista**, quando a aplicação dos recursos for realizada, parte pela entidade gestora do regime próprio de previdência social e parte por instituição(ões) financeiras(s) selecionada(s) mediante processo de credenciamento, observados os mesmos critérios definidos no inciso II.

§ 1º - A exigência de seleção de instituição(ões) administradora(s) nos termos do *caput*, incisos II e III, não é necessária na hipótese de aplicação dos recursos do regime próprio de previdência social, por intermédio da(s) mesma(s), nos títulos referidos no art. 3º, inciso I.” (grifamos)

O Ministério Público, representado pela Procuradora de Justiça, Dra. Delja Marucia, às fls. 70, concorda com a instrução.

Constatando que a presente consulta não teve nova manifestação da PGT,

conforme o voto proferido na sessão de 14/12/2004, o processo foi restituído visando à regularidade da instrução, sendo alertado à Procuradoria que atentasse para o disposto no artigo 43, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, transcrito a seguir:

“Art. 43 - As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º - As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente **e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.**” (grifo meu)

Às fls. 75/78 consta parecer da PGT mantendo seu entendimento contrário à manifestação do Corpo Instrutivo e do Plenário desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

“(…) Minha argumentação no parecer girava em torno da (in)constitucionalidade do art. 6º, inciso IV, da Lei nº 9.717/98, que dava fundamento de validade à Resolução nº 2.652/99 e agora fundamenta a Resolução nº 3.244/04.

Com efeito, não vejo como uma Lei Ordinária Federal possa, a pretexto de veicular normas gerais de direito previdenciário, delegar ao Conselho Monetário Nacional – apêndice da União Federal – competência para reger minuciosamente as aplicações financeiras dos fundos previdenciários dos demais entes federativos.

Trata-se, a meu sentir, de clara violação do princípio federativo, uma vez que o conceito de norma geral, por mais tormentoso que seja, é absolutamente incompatível com regras minuciosas, as quais chegam a determinar quais aplicações e em que percentuais podem ser feitas pelos fundos previdenciários.

Tenho que os Estados-membros e os Municípios devam lutar pela preservação de sua autonomia, ao invés de deixarem-se inteiramente à mercê dos ditames da União Federal, tal como em diversos dispositivos tenta fazer a Lei nº 9.717/98 em matéria previdenciária. (...)”

Apresenta, também, a seguinte ponderação em relação ao disposto no artigo 43, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“(…) No que diz respeito ao disposto no art. 43, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendo que o ente federativo deva-lhe inteira observância, de tal sorte que as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social deverão ficar em contas separadas das demais.

O fato de ficarem em contas separadas não implica que devam ficar em instituições financeiras diversas, muito menos em instituições financeiras privadas, haja visto o disposto no art. 164, § 3º da Constituição, ao qual refere-se o próprio *caput* do art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...)”

O Ministério Público, representado pelo Procurador de Justiça, Dr. Horácio Machado Medeiros, às fls. 79, concorda com o parecer da PGT.

É o relatório.

Por vezes, algumas decisões tomadas por esta Corte de Contas são motivo de críticas, com o argumento de que são mais políticas do que técnicas. O que esses críticos não sabem, ou fingem não saber, é que não se pode eliminar da Administração Pública a sua essência política. E se esquecem que acima de qualquer norma legal, que fundamentam os pareceres estritamente técnicos, está o interesse público.

Sobre esse tema já me manifestei em voto prolatado no processo 221.577-2/01, referente à Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Quatis, que versava sobre a aplicação do dispositivo previsto no artigo 29-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 14/02/00. Na ocasião, quis deixar registrado em Plenário que, na esfera pública, felizmente, algumas decisões são tomadas considerando-se primordialmente fatores políticos, justificados pela supremacia do interesse público. Creio ser relevante trazer parte do voto proferido naquela ocasião:

“(…)”

Não-Observância dos Limites em face de Circunstâncias Excepcionais.

Os esclarecimentos apresentados até agora na fundamentação de meu voto, respondem aos questionamentos constantes dos itens 1, 3 e 4 da Consulta formulada. Passarei agora, a analisar o item 2, que se refere à possibilidade de serem ultrapassados os limites estabelecidos no artigo 29-A, considerando circunstâncias excepcionais.

De forma equivocada, o Prefeito Municipal de Quatis apresenta um caso concreto: o repasse de recursos para a construção da sede do Legislativo, iniciada em 1998, se fazia necessário mesmo sendo ultrapassados os limites

fixados no artigo 29-A, já que a paralisação dos serviços, conforme as razões apresentadas, “acarretaria certamente prejuízos ao erário em virtude de dilapidações”. Também alega que a obra estava prevista no Plano Plurianual de 1998/2001, cuja Lei nº 168/1998 foi editada antes de 01/01/01, data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 25/2000.

Como já me manifestei neste processo, tanto o Corpo Instrutivo quanto a PGT tangenciaram o equívoco cometido pelo Chefe do Executivo, respondendo em tese às questões formuladas. Tecnicamente corretas, as respostas apontam para a impossibilidade da ultrapassagem dos limites fixados para os gastos com o Poder Legislativo, devendo os Administradores Públicos de ambos os Poderes, se adequarem à nova ordem constitucional, o que inclui todas as leis que compõem o ciclo orçamentário, incorrendo em crime de responsabilidade no caso de transgressão.

Também entendo que a nova ordem não admite qualquer possibilidade de exceção ao regramento estabelecido no artigo 29-A. Contudo, creio ser importante agregar às respostas apresentadas um aspecto que entendo por demais relevante.

De forma diferente do setor privado, as decisões tomadas na Administração Pública ocorrem entre dois extremos. No primeiro, são tomadas decisões estritamente técnicas, fundamentadas na legalidade, em análises de custo-benefício e em estudos complexos de viabilidade técnico-econômica. Já no outro extremo são tomadas decisões baseadas em argumentos essencialmente políticos, que possuem forte apelo popular, mas quase sempre carentes de estudos técnicos mais aprofundados que respaldem os atos praticados. Também é comum que tais atos afrontem o princípio da legalidade.

O segredo do Administrador Público de sucesso é aquele que consegue perceber claramente quando sua decisão deve ser tomada mais próxima de um extremo do que do outro. Se um gestor público, não importa a situação que exige a sua atuação, sempre toma as decisões somente considerando aspectos técnicos e legais, certamente não será aborrecido mais adiante com pedidos de esclarecimentos ou outras exigências por parte dos órgãos fiscalizadores. Mas também corre o sério risco de ser caracterizado como um tecnocrata, que considera as conseqüências negativas para a população, decorrentes de sua decisão, um simples acidente de percurso. Este seria o caso de um administrador que ordena a demissão de funcionários das creches ou de postos de saúde municipais, inviabilizando seu funcionamento, pois seu órgão de controle interno sinalizou para a ultrapassagem dos limites de pessoal previstos na Lei Complementar Federal nº 101/00.

Se ao contrário temos um gestor que sempre toma suas decisões com base em argumentos políticos, contrariando dispositivos legais, as metas estabelecidas no planejamento e os estudos elaborados dentro da boa técnica, muito provavelmente seus objetivos ficarão pelo meio do caminho por falta de recursos ou comprometerão de forma irremediável as gestões seguintes. Para esses gestores, denominados atualmente de irresponsáveis, antes chamados de populistas, é que foi editada recentemente a Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicando-lhes severas sanções e sujeitando suas administrações à fiscalização concomitante pelos órgãos de controle externo, com destaque para os Tribunais de Contas. Para coibir as ações irresponsáveis desses administradores é que também foi aprovada a Emenda Constitucional nº 25/2000.

Evidentemente, com tantas penalidades impostas pela atual legislação, inclusive com a privação da liberdade, é muito mais seguro para os administradores públicos tomarem decisões seguindo a literalidade dos dispositivos legais, independente dos transtornos e aflições que tais decisões possam trazer para a população. Certamente terão suas contas julgadas regulares e poderão até receber prêmios pela prática de uma gestão responsável, conforme disposto no § 1º do artigo 67 da Lei Complementar nº 101/00. Mas, normalmente, o resultado das urnas demonstra que o povo, sabiamente, não leva em consideração apenas uma gestão preocupada em ser tecnicamente perfeita, como se pudéssemos eliminar da Administração Pública a sua essência: o componente político.

Antes que me entendam de forma equivocada, devo imediatamente ressaltar que não estou fazendo apologia do gestor irresponsável, que decide os rumos de sua administração sem qualquer preocupação com os princípios que devem nortear todos os seus atos, principalmente a legalidade, a moralidade e a economicidade. Para esses antigos populistas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu limitadores para seus rompantes, e prevê severas penalidades para aqueles que insistirem em gerir a coisa pública de forma irresponsável. A própria população, bem mais informada e interessada em exercer a cidadania, também tem punido tais governantes ao lhes destinar votações ínfimas.

O que quero frisar neste momento é que a sociedade brasileira exige e necessita de gestores que aliem a competência técnica à coragem de tomar decisões que se justificam pelo interesse público. Ao tomar tais decisões, que muitas vezes contrariam dispositivos legais ou carecem de estudos mais aprofundados, o administrador se sujeita a ser questionado mais a frente pelos órgãos fiscalizadores, podendo até ser punido caso a razão maior para a prática de seus atos não fique devidamente comprovada.

Assim, gostaria de terminar a fundamentação de meu voto chamando a atenção do Prefeito Municipal de Quatis para o fato de que a prática de seus atos, especialmente em relação às regras impostas pelo artigo 29-A da Constituição Federal objeto desta Consulta, deve ser pautada pelo princípio da legalidade, como determinado pela instrução do Corpo Instrutivo e da PGT, devendo os limites ali estabelecidos serem rigidamente obedecidos a partir de 01/01/01, data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 25/2000. Contudo, devo frisar que esta Corte de Contas ao tomar suas decisões, também considera as circunstâncias excepcionais que levaram os Administradores Públicos a praticar seus atos, adotando, muitas vezes, *in casu*, posicionamentos favoráveis aos gestores que consigam demonstrar, de forma inquestionável, que suas ações se justificaram, acima de tudo, pelo interesse público. (...)"

Escolhi este caminho para iniciar a fundamentação de meu voto com o objetivo de demonstrar, no caso do tema da presente consulta, a importância de não considerarmos apenas argumentos técnicos em nosso processo de tomada de decisão.

A tese apresentada pela Procuradoria Geral do Tribunal conclui que não é possível aplicar recursos do sistema próprio de previdência em instituições financeiras privadas. Mesmo que a consideremos tecnicamente correta, a adoção deste entendimento, salvo melhor juízo, traria graves conseqüências para o nosso sistema financeiro, com a migração de bilhões de reais do setor privado para os bancos oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).

O caos que tal entendimento, baseado em fatores estritamente técnicos, provocaria em nossa economia, serve como alerta para que sempre busquemos decisões que melhor atendam ao interesse público.

Portanto, quando comecei a examinar o processo, de pronto considerei a relevância do tema e concluí que, tendo em vista o interesse público, a tese apresentada pela PGT não poderia ser acolhida.

Mas graças a brilhante intervenção do Corpo Instrutivo, meu convencimento sobre o mérito da Consulta também encontrou uma base técnica. O parecer construído pelo Corpo Instrutivo aborda todos os pontos levantados pela PGT e, em meu entendimento, derruba a tese apresentada.

Devo apenas complementar que, quando chamei a atenção da PGT para atentar para o disposto no art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tive o objetivo de convencer o procurador com o argumento de que a citada norma veio estabelecer que as disponibilidades de caixa ficariam depositadas em contas separadas das demais disponibilidades de cada ente. Mas sim, mostrar que no final do parágrafo primeiro do

art. 43 o diploma legal em comento dispõe que as disponibilidades financeiras seriam “(...) aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.”

Ora, em meu entendimento, a norma permitiu, com base no princípio da eficiência, que os gestores do Sistema Público de Previdência buscassem no mercado, aí incluindo evidentemente o setor privado, as melhores taxas para a remuneração dos recursos financeiros, devendo ser observados os limites e condições de proteção e prudência, estabelecidos atualmente pela Resolução do Conselho Monetário Nacional.

Por último, creio ser relevante trazer para os autos a informação de que em outros processos de Consulta sobre o mesmo tema, esta Corte já se manifestou de forma favorável à contratação de instituições privadas para investir os valores destinados à previdência dos servidores públicos. Tal posicionamento, nos processos que cito a seguir, tiveram o de acordo da PGT:

Processo 219.937-8/05 (Sessão de 04/04/2006 – Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior):

Trata o presente processo de Consulta, formulada pelo Sr. Jorge Serfiotis, Prefeito Municipal de Porto Real, solicitando esclarecimentos acerca da possibilidade de contratação de instituição privada para investir os valores destinados à previdência dos servidores, em um fundo particular.

O Corpo Instrutivo, às fls. 04/10, ao efetuar a análise dos autos, sugere:

I - Conhecimento desta consulta, tendo em vista que foram cumpridos os pressupostos de admissibilidade;

II - Expedição de Ofício ao Sr. Jorge Serfiotis, encaminhando resposta a presente, como prejulgamento da tese, destituída de efeito vinculante, conforme disposição constante no art. 4º da Deliberação TCE nº 216/00;

III - Arquivamento do presente processo.

A Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em seu Parecer, às fls. 13/21, opina da mesma forma apresentada pelo Corpo Instrutivo.

O Ilustre Procurador Horacio Medeiros, representante do Ministério Público Especial, manifesta-se em idêntico sentido, às fls. 22.

É o relatório.

Preliminarmente, cabe ressaltar o estabelecido no artigo 1º da Deliberação TCE nº 216/00, relativa à formulação de consultas a este Tribunal, *in verbis*:

“O Tribunal responderá as Consultas que lhe forem formuladas pelos Titulares dos Poderes do Estado e dos Municípios e de suas Administrações Indiretas, desde que se refiram a dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais concernentes a matéria de sua competência”.

Analisando a presente consulta, verifica-se que os elementos que constituem questões preliminares, a serem verificadas antes do mérito, se encontram em consonância com a legislação sobre o tema. A consulta foi encaminhada pelo titular do Município, e a matéria suscitada é de competência desta Corte.

A consulta em exame foi formulada nos seguintes termos: “Ao invés de criar um fundo de previdência municipal ou mesmo um instituto com a mesma destinação ou recolher os descontos previdenciários ao INSS, poderia a administração municipal contratar instituição privada ou estatal para investir os valores destinados a previdência dos servidores em um fundo particular, uma vez que, criado um instituto de previdência municipal este iria aplicar os recursos que formam o fundo previdenciário no mercado financeiro para a garantia de rendimento e estabilidade da moeda”.

A Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios da previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, em seu artigo 6º, inciso IV descreve como atribuição do Conselho Monetário Nacional (CMN) a competência para estabelecer os critérios de aplicação de recursos dos fundos previdenciários.

Na Resolução 3.244/2004, que regulamenta o supracitado dispositivo, o Conselho Monetário Nacional – CMN – estabelece que os recursos em moeda corrente dos fundos previdenciários devem ser aplicados tendo presente as condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez, sendo alocados nos segmentos de renda fixa, renda variável e de imóveis, de forma a manter a segurança dos valores aplicados.

Consideram-se recursos em moeda corrente as contribuições dos patrocinadores, dos segurados civis e militares, ativos e inativos, e dos pensionistas, os resgates das aplicações financeiras e os aportes de qualquer natureza em espécie, bem como os recursos provenientes das alienações de patrimônio vinculado ao regime próprio de previdência social na forma de bens, direitos ou ativos de qualquer natureza.

O artigo 6º da referida Resolução descreve que:

“ art. 6º - Para fins do disposto nesta resolução, a atividade de gestão da aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social deve ser desempenhada de acordo com uma das seguintes formas:

I - gestão própria, quando a aplicação de recursos for realizada pela própria entidade gestora do regime próprio de previdência social;

II - gestão por entidades credenciadas, quando a aplicação de recursos for realizada por instituição(ões) financeira(s) ou outra(s) instituição(ões) autorizada(s) a funcionar pelo Banco Central do Brasil, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários para o exercício profissional de administração de carteira, nos termos do art. 23 da Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976, instituição(ões) administradora(s) selecionada(s) mediante processo de credenciamento que deve levar em consideração, como critérios mínimos, a solidez patrimonial, o volume de recursos administrados e a experiência no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros;

III - gestão mista, quando a aplicação dos recursos for realizada, parte pela entidade gestora do regime próprio de previdência social e parte por instituição(ões) financeira(s) selecionada(s) mediante processo de credenciamento, observados os mesmos critérios definidos no inciso II”.

Assim, caberá à Administração a escolha entre as 3 (três) hipóteses autorizadas na Resolução supra, lembrando que, residindo a escolha por entidades credenciadas, descritas no inciso II, não poderá o jurisdicionado se afastar da norma geral da Lei Federal nº 8.666/93, que, em seu artigo 2º, determina a realização de procedimento licitatório para a seleção da empresa que prestará o serviço, de formas a atender o interesse público.

Cabe ressaltar, também, que a empresa que venha a se sagrar vencedora do certame deverá, na prestação do serviço, atender aos ditames da Lei nº 9.717/98, bem como da Resolução 3.244/04.

Ante o exposto e examinado e de acordo com o Corpo Instrutivo, a Procuradoria desta Corte e o Ministério Público Especial,

VOTO:

I - Pelo ACOLHIMENTO da presente Consulta;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Sr. Jorge Serfiotis, Prefeito Municipal de Porto Real, para que tome ciência da resposta a esta consulta, nos termos da fundamentação do meu Voto;

III - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

(...)"

Processo 200.775-1/04 (Sessão de 13/09/2005 – Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco):

" (...) Feitas essas considerações, passo à análise do mérito.

Devo ressaltar que meu entendimento coaduna-se com o apresentado pelo Corpo Instrutivo, pela Procuradoria-Geral deste Tribunal e pelo Ministério Público, conforme destacado a seguir:

- Questão 1

Foi indagado pela consulente que, tendo em vista a Resolução n.º 2.652/99 do Banco Central, qual seria a definição da expressão "banco oficial", se banco público ou banco privado. Como bem colocado pelo Corpo Instrutivo a referida Resolução em momento algum utilizada a expressão "banco oficial".

Acrescenta-se, ainda, que da leitura da Resolução em tela depreende-se que a mesma estabelece que os recursos dos fundos com finalidade previdenciária, instituídos pelos entes da federação, devem ser aplicados em instituições financeiras públicas e/ou privadas, observadas as condições de segurança, rentabilidade, solvência e liquidez.

- Questão 2

Requer informação, ainda, a consulente se há necessidade de realização de procedimento licitatório para escolha de instituição financeira na qual serão aplicados os referidos recursos, uma vez que a Resolução n.º 2.652/99 não menciona nada a respeito.

Novamente, como bem esposado pela Instrução e pela PGT, qualquer aquisição de bem ou serviço pela administração pública deverá seguir os ditames da Lei Federal n.º 8.666/93. Ao contrário do citado pela consulente, na verdade, a referida Resolução menciona sim a necessidade de seleção da instituição financeira obedecendo o referido Diploma Legal, conforme depreende-se do dispositivo abaixo destacado:

“Art. 4º - As aplicações de recursos previstas no art. 3º, incisos II, alínea ‘b’, e III, devem ser efetuadas com observância das seguintes condições:

I - **é necessária a seleção de instituição(ões) financeira responsável(eis) pela aplicação dos recursos** – instituição(ões) administradora(s) – **obedecida a legislação pertinente**, devendo ser considerados como critérios mínimos de escolha a solidez patrimonial, o volume de recursos administrados e a experiência no exercício da atividade de administração de recursos de terceiros;” (grifei)

Tal situação nem poderia ser diferente, tendo em vista, inclusive, a supremacia da Lei (das licitações) em relação à Resolução (nº 2.652/99) – princípio da hierarquia das leis.

Ressalta-se, por fim, o adicionado pela PGT no que diz respeito à possibilidade de dispensa de licitação para contratação de instituição financeira, situação esta abordada em parecer da lavra do Procurador Leonardo Fiad, *in verbis*:

“É controvertida a possibilidade de se contratar diretamente uma única instituição bancária, com base na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso VIII da Lei nº 8.666/93, pois o serviço objeto do contrato possui a natureza jurídica de atividade econômica, o que, segundo alguns doutrinadores e conforme a jurisprudência de algumas Cortes de Contas, violaria alguns dos princípios constitucionais que norteiam a ordem econômica, como sejam os princípios da isonomia (art. 173, § 1º, inciso II da CF/88) e da livre concorrência (art. 170, inciso IV da CF/88). Caso essa seja a opção administrativa, deverá a instituição contratada, a exemplo do que ocorreria com a instituição vencedora da licitação, oferecer a este ente contrapartida financeira compatível com a praticada no mercado, *ex vi* do que dispõe a parte final do artigo 24, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.666/93.”

A PGT, após a transcrição do referido parecer, concluiu da seguinte forma:

“Assim, o procurador Leonardo Fiad concluiu no sentido de que é possível, em certos casos, a escolha de uma determinada instituição financeira, desde que haja uma contrapartida ao ente estatal pela preferência, mas que tal circunstância tem que ser interpretada de forma **excepcional**, ressalvando ser controversa a escolha de um banco sem a prévia realização de licitação, conclusão a que adiro, tendo em vista concordar com seus fundamentos.” (grifo meu)

Diante do exposto, é de bom alvitre deixar bem claro que, como todos sabem, a regra é proceder-se à licitação (esse é o procedimento que deverá ser sempre prioritariamente utilizado), e como toda a regra há exceções (dispensa e inexigibilidade de licitação), exceções essas estabelecidas na própria lei das licitações e, como exceções, devem ser recorridas de forma excepcional, devidamente comprovadas e justificadas e sempre representando a melhor forma de atender ao interesse público.

Por derradeiro, há que se destacar o disposto no art. 4º da Deliberação TCE/RJ nº 216/00, *in verbis*:

“Art. 4º - A resposta à consulta não possui efeito vinculante ou caráter normativo; entretanto, **constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**” (grifei)

Dessa forma, a resposta à consulta não se aplica ao fato ou ao caso concreto, mas, sim, constitui-se em prejulgamento da tese.

Pelo exposto e examinado, posiciono-me de acordo com o Corpo Instrutivo, a Procuradoria-Geral deste Tribunal e o Ministério Público e

VOTO:

I - Pelo ACOLHIMENTO da presente Consulta;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Sra. Vanda Ivantes Tavares dando-lhe ciência do inteiro teor deste voto;

III - Por DETERMINAÇÃO à SSE para que, ao efetivar a Expedição de Ofício, faça o mesmo ser acompanhado de cópia das fls. 5/10 e fls. 13/30 e do inteiro teor deste Voto;

IV - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo. (...)”

Portanto, em face do exposto, e de acordo com o Corpo Instrutivo e em desacordo com a Procuradoria-Geral do Tribunal e o Douto Ministério Público,

VOTO:

I - Pelo ACOLHIMENTO da presente Consulta;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao atual Diretor Superintendente do Instituto

de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Resende – RESENPREVI dando-lhe ciência do inteiro teor deste voto, devendo o mesmo ser alertado para o disposto no art. 27, inciso IV da Lei Municipal 2.325/01, que criou o RESENPREVI;

III - Por DETERMINAÇÃO à SSE para que, ao efetivar a Expedição de Ofício, faça o mesmo ser acompanhado de cópia das fls. 4/13 e fls. 59/65 e do inteiro teor deste Voto;

IV - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2007

**ALUISIO GAMA DE SOUZA**

Relator



“Aceitar que a ausência de documentos é suficiente para não caracterizar o descumprimento à norma legal (...) incentiva escamotear a verdade dos fatos, pois o Administrador Público, ciente de que descumpriu preceito legal, preferirá negar-se a encaminhar documentos que o comprometam, na esperança de que nada possa ser verificado em relação a sua gestão, do que mandá-los e ser penalizado.”

Conselheiro José Gomes Graciosa  
Processo TCE-RJ 209.808-9/05

## PRESTAÇÃO DE CONTAS

Trata o presente processo da Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de Belford Roxo, que abrange as contas dos Poderes Executivo e Legislativo, relativas ao exercício de 2004.

O Chefe do Poder Executivo e o Presidente do Poder Legislativo foram, respectivamente, os Srs. Waldir Camilo Zito dos Santos e João Carlos Julião.

Em Sessão Plenária de 20/10/2005, nos termos do Voto do Relator, Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, o Plenário decidiu pela Comunicação à Sra. Maria Lúcia Netto dos Santos para que, em face do Princípio da Continuidade Administrativa, apresentasse a documentação solicitada através do processo TCE-RJ nº 211.326-7/05, necessária ao exame da Prestação de Contas da Administração Financeira do Município, relativas ao exercício de 2004 e pela Expedição de Ofício ao Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, cientificando-o do teor desta decisão.

Através do Doc. 38.710-9/05, fls. 553/559, o Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos encaminhou alguns documentos, enquanto a atual Prefeita, Sra Maria Lúcia Netto dos Santos não se manifestou, deixando de atender à decisão do Tribunal.

Após novo exame, o Corpo Instrutivo concluiu pela emissão de Parecer Prévio Contrário, tanto para o Chefe do Executivo, quanto para o Chefe do Legislativo Municipal, pelas Irregularidades e Impropriedades relacionadas às fls. 568/569 e, ainda, pela Aplicação de Multa à Sra. Maria Lúcia Netto dos Santos, Prefeita Municipal de Belford Roxo, pelo não-atendimento, sem causa justificada, à decisão de 20/10/2005.

Em Sessão Plenária de 22/12/2005, o Relator, Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, decidiu pelo Sobrestamento deste processo ao de nº 203.460-1/05, que versava sobre a Inspeção Extraordinária realizada no término do exercício de 2004, com aprovação do Plenário desta Corte, fls. 578/579.

Uma vez anexado o processo à referida Inspeção, o Corpo Instrutivo realizou novo exame, que resultou na sugestão de Parecer Prévio Contrário para ambos os Poderes, mantida a sugestão de Multa para a atual Prefeita, fls. 596/598.

Em Sessão Plenária de 06/06/2006, o processo foi mais uma vez apreciado, tendo sido decidido a Diligência Interna, em face dos novos elementos trazidos aos autos, através dos Docs. 13.260-7/06 e 14.346-4/06. Cabe salientar que a atual gestão do Município encaminhou vasta documentação, acostada às fls. 625/1.158.

Após análise da documentação encaminhada, o Corpo Instrutivo, mais uma vez, manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário, para ambos os Poderes, conforme observa-se às fls. 1.160/1.179.

Em atendimento à publicação da Pauta Especial, efetivada no DORJ de 26/07/2006, foram protocolados outros Docs., de nº 21.987-5/06 e 20.783-0/06, por ambos os Poderes, razão pela qual o Plenário, acompanhando o Relator, Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, decidiu por nova Diligência Interna, para que o Corpo Instrutivo promovesse o reexame da Prestação de Contas, em face dos novos elementos trazidos aos autos, fls. 1.189 e 1.190.

O Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, ex-Prefeito, alegou, em sua defesa, que para esclarecer os pontos que podem motivar a emissão de Parecer Prévio Contrário, necessitava de documentos que se encontram na Prefeitura, aos quais não tem acesso. Para tanto, ingressou com Medida Cautelar com Pedido de Liminar nº 2006.008.005264-2, na Comarca de Belford Roxo, solicitando tais documentos. Concluiu suas considerações requerendo que esta Corte aguarde a decisão judicial relativa à concessão dos documentos.

Já o Sr. João Carlos Julião, ex-Presidente da Câmara, apresentou esclarecimentos visando elidir o fato apurado de que o Legislativo teria realizado despesas em percentual superior ao permitido pelo inciso III, do art.29-A da CF e pelo §1º, do mesmo artigo.

Como suporte aos esclarecimentos, o interessado enviou os seguintes documentos:

1 - Certidão firmada pelo Coordenador de Contabilidade da Prefeitura de Belford Roxo, Sr. Paulo Alexandre N. Crispim, na qual informa que a receita de multa e juros, em questão, é derivada de impostos e que à época o sistema utilizado a classificava de maneira equivocada.

2 - Cópia parcial do Processo nº 16/004/03 (nº da origem), que cuida da confissão e parcelamento de dívida do Executivo junto ao Instituto de Previdência Municipal (Previde), no valor total de R\$ 15.854.803,83, incluída a diferença de R\$ 1.655.409,92 da contribuição dos servidores referentes ao ano de 2003, não repassada ao RPPS.

3 - Cópias, extraídas do Processo nº 05/000669/05 (nº da origem), do Ofício DGP 046/04, de 14/01/2004, e do relatório de arrecadação da CIP no ano de 2003, no total de R\$ 4.806.816,21, enviados pelo Gerente de Contas de Iluminação Pública da Light – Serviços de Eletricidade S/A, para a Secretaria de Fazenda de Belford Roxo.

Destes, o primeiro e o segundo, após terem sido apreciados, passaram a ser considerados pelo Corpo Instrutivo, de forma a serem incluídos na base de cálculo para apuração dos limites impostos pelo artigo 29-A da CF.

Entretanto, o terceiro documento encaminhado, que versa sobre a Receita de Contribuição de Iluminação Pública, revelou divergências entre os registros mensais apresentados pela Prefeitura, à fl. 1.264, e os apresentados pela Concessionária Light, fls. 1.277/1.279, conforme demonstra o quadro a seguir:

<b>Período</b>	<b>Light (R\$)</b>	<b>Prefeitura (R\$)</b>	<b>Diferença (R\$)</b>
01/2003	439.671,07	426.480,94	13.190,13
02/2003	398.940,08	398.940,08	0,00
03/2003	411.507,70	411.507,70	0,00
04/2003	428.317,02	428.317,02	0,00
05/2003	404.660,96	404.660,96	0,00
06/2003	385.657,54	385.657,54	0,00
07/2003	398.624,28	0,00	398.624,28
08/2003	369.098,13	0,00	369.098,13
09/2003	387.511,52	0,00	387.511,52
10/2003	357.992,92	300.000,00	57.992,92
11/2003	387.580,31	150.000,00	237.580,31
12/2003	437.254,68	150.000,00	287.254,68
<b>TOTAIS</b>	<b>4.806.816,21</b>	<b>3.055.564,24</b>	<b>1.751.251,97</b>

Esta diferença, por contrariar as normas relativas à arrecadação e controle da receita municipal, só possível de ser apurada *in loco*, levou o Corpo Instrutivo a sugerir o sobrestamento do presente processo à realização de uma Inspeção Extraordinária com o fito de verificar os fatos relativos às divergências no registro da Receita de Contribuição de Iluminação Pública, o que foi inteiramente acatado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 28/09/2006, fls. 1.297/1.300.

Realizada a Inspeção, cujo relatório formou o processo TCE-RJ nº 234.354-1/06, em anexo, o Corpo Instrutivo verificou que a divergência de valores verificada nos registros mensais da Contribuição de Iluminação Pública – CIP, da Prefeitura e da Concessionária Light, ocorreram devido a erro de contabilização da receita arrecadada da CIP, basicamente pelo fato da Prefeitura não ter procedido o registro da CIP pelo valor bruto, mas, erroneamente, pelo encontro de contas, o que, em diversos meses, resultou em ausência de valores. Saliente-se, por oportuno, que as medidas corretivas para sanear tal impropriedade estão sendo adotadas no processo de Inspeção Extraordinária, de nº 234.354-1/06, em anexo, que seguirá tramitação independente após a emissão do Parecer Prévio neste.

Assim, através da correta contabilização das receitas, efetuada pelo Corpo Instrutivo às fls. 1.302/1.314, com o suporte oferecido pelo relatório da Inspeção Extraordinária determinada na Sessão de 28/09/2006, verificou-se que houve atendimento aos limites determinados pelo artigo 29-A da Constituição Federal, por ambos os Poderes.

Restou, portanto, como irregularidade insanável, a ausência dos documentos imprescindíveis à análise do cumprimento do artigo 42 da LRF, por parte do Executivo Municipal, razão pela qual o Corpo Instrutivo propôs:

"I - Emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo, Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, referentes ao exercício de 2004, em face das seguintes IRREGULARIDADE e IMPROPRIEDADES:

#### IRREGULARIDADE

Descumprimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ante a não-apresentação da documentação solicitada, que possibilitaria a análise do atendimento ao referido ditame legal;

#### IMPROPRIEDADES

1 - Inconsistência entre os dados apresentados no Balanço Orçamentário (Anexo I do RREO) com aqueles constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas Segundo Categorias Econômicas (Anexo 1 da PM fls. 450, Anexo 1 da CM fls. 369, Anexo 1 PREVIDE fls. 382 Anexo 2 da FUNBEL fls. 357/358, Anexo 11 fls. 467/480 e Balanço Orçamentário Consolidado fls. 284/285), conforme demonstrado a seguir:

Em R\$

<i>Receitas/Despesas</i>	<i>Anexo I do RREO</i>	<i>Anexo 2 da L.F. 4.320/64</i>	<i>Diferença</i>
Tributárias	12.054,60	12.731,54	-676,94
Transferências Correntes	142.862,20	142.893,22	-31,02
Pessoal e Encargos	78.953,00	78.297,52	655,48

(fonte Anexo 1 RREO fls. 04/05)

2 - Inconsistência entre os dados provenientes dos Anexos da Lei Federal nº 4.320/64 – das diversas unidades gestoras, quando comparados aos Relatórios de Receitas Orçamentárias e Prestação de Contas (função/subfunção) gerados a partir dos dados constantes do Módulo Informes Mensais do SIGFIS, acostados às fls. 490/498;

3 - Pela divergência referente ao Orçamento Final apurado e o demonstrado no Balanço Orçamentário Consolidado;

4 - O fato da administração não vir tomando providências no sentido de obter recursos e aumentar a receita arrecadada, implicando tal procedimento

renúncia de receita, não sendo encaminhada a documentação prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, tendo em vista a não-cobrança da dívida ativa, bem como o cancelamento da mesma no montante de R\$ 6.832.544,82;

5 - Registro errôneo das dívidas no Passivo Compensado, ocasionando uma distorção no Balanço Patrimonial, em face do não-lançamento no Passivo Permanente, uma vez que, desta forma, as mesmas não alteram o resultado patrimonial do Município, em desacordo com o disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

6 - Inconsistência entre os dados apresentados no Anexo X do RREO do 6º bimestre de 2004 e o apurado na presente Prestação de Contas quanto às despesas com ensino, conforme demonstrado a seguir:

Em %

<i>Descrição</i>	<i>Apurado na PC</i>	<i>Apurado no Anexo X do RREO</i>	<i>Diferença</i>
Despesas com Ensino - <i>Caput</i> do artigo 212 da CF/88	27	27,22	-0,22
Despesa com Ensino Fundamental - <i>Caput</i> do artigo 60 do ADCT da CF/88	66	108,65	-42,65
Despesa na Remuneração dos Professores do Ensino Fundamental	76	76,55	-0,55

7 - Inconsistência entre os dados apresentados no Anexo XVII do RREO do 6º bimestre de 2004 e o apurado na presente Prestação de Contas quanto às despesas com saúde, conforme demonstrado a seguir:

Em %

<i>Descrição</i>	<i>Apurado na PC</i>	<i>Apurado no Anexo X II do RREO</i>	<i>Diferença</i>
Despesas com Saúde - Artigo 77 do ADCT	27,34	24,47	2,87

8 - Divergência no valor de R\$ 249.924,37, entre o saldo contábil evidenciado no Quadro VII – R\$ 279.871,67 e o registrado na conciliação bancária de 31/12/04 da conta corrente do FUNDEF nº 58.021-x de R\$ 29.947,30.

9 - Registro errôneo da receita arrecadada da Contribuição de Iluminação Pública – CIP, em desacordo com o art. 6º c/c art. 91 da Lei 4.320/6;

II - Emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas do

Chefe do Poder Legislativo do Município de Belford Roxo, Sr. João Carlos Julião, referentes ao exercício de 2004.

III - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público, tendo em vista o não-cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, por parte do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Administração Financeira.

IV - DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões – SSE, para que, após emissão de Parecer Prévio, o Processo TCE-RJ nº 203.460-1/05 (Relatório de Inspeção Extraordinária), que serviu de subsídio para análise da prestação de contas e encontra-se anexado a este, por decisão Plenária, seja encaminhado à CPG/A para arquivamento.”

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Horácio Machado Medeiros, fl. 1.318, manifesta-se no mesmo sentido.

É o relatório.

Várias foram as oportunidades oferecidas ao responsável pelas Contas para apresentar a documentação solicitada pelo Corpo Instrutivo, tanto neste, quanto no processo nº 203.460-1/05, em anexo, que versava sobre a Inspeção Extraordinária realizada no Município, no encerramento do exercício de 2004.

Portanto, não vejo motivos para aguardar o desfecho da Medida Cautelar, com Pedido de Liminar solicitando documentos à Prefeitura, demandada pelo ex-Prefeito, Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, uma vez que o próprio, devidamente comunicado, quando da Inspeção Extraordinária realizada ao término de sua gestão, não compareceu e nem indicou Procurador para providenciar a entrega dos documentos solicitados pelo Corpo Instrutivo e que serviriam de base para a análise do artigo 42, da Lei Complementar nº 101/00. Há de se destacar que o Corpo Instrutivo foi instado a analisar novos documentos nas Sessões de 20/10/2005, 22/12/2005, 06/06/2006, 26/07/2006 e 28/09/2006, sem contar outras vezes ocorridas no processo da Inspeção Extraordinária.

O fato é que os documentos necessários ao exame do cumprimento do mencionado artigo 42 e que estão relacionados às fls. 08/10 do anexo processo nº 203.460-1/05, não foram encaminhados, o que prejudicou sobremaneira a referida análise.

Assim, não posso jamais concordar com a tese de que não ficou comprovado o descumprimento ao artigo 42, pois o gestor público teve oportunidades de provar que atendeu ao mesmo e não o fez. Aceitar que a ausência de documentos é suficiente para não caracterizar o descumprimento à norma legal, ao meu ver, incentiva escamotear a verdade dos fatos, pois

o Administrador Público, ciente de que descumpriu preceito legal, preferirá negar-se a encaminhar documentos que o comprometam, na esperança de que nada possa ser verificado em relação a sua gestão, do que mandá-los e ser penalizado.

Diante do exposto, de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial,

VOTO:

I - Pela emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo, Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, referentes ao exercício de 2004, em face da IRREGULARIDADE e das IMPROPRIEDADES transcritas em meu relatório; e

II - Pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas do Chefe do Poder Legislativo do Município de Belford Roxo, Sr. João Carlos Julião, referentes ao exercício de 2004.

III - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público, tendo em vista o não-cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, por parte do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Administração Financeira.

IV - Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões – SSE, para que, após emissão de Parecer Prévio, o Processo TCE-RJ nº 203.460-1/05 (Relatório de Inspeção Extraordinária), que serviu de subsídio para análise da prestação de contas e encontra-se anexado a este, por decisão Plenária, seja encaminhado à CPG/A para arquivamento e o Processo TCE-RJ nº 234.354-1/06 (Inspeção Extraordinária realizada na receita arrecadada com a Contribuição de Iluminação Pública) prossiga sua tramitação nesta Corte de Contas.

Sala das Sessões, 17 de abril de 2007

**JOSÉ GOMES GRACIOSA**

Relator

**PARECER PRÉVIO**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos termos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

CONSIDERANDO, com fulcro no artigo 125, Incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara;

CONSIDERANDO que o parecer prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exime a responsabilidade dos ordenadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e nas empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

CONSIDERANDO que os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino atenderam ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, bem como as despesas com ensino fundamental observaram o previsto na Emenda Constitucional nº 14/96;

CONSIDERANDO que os gastos com pessoal ativo e inativo encontram-se de acordo com o limite estabelecido nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO a observância da Dívida Pública do município aos termos da Resolução nº 40/01 c/c a Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO que não foi contraída ARO no exercício em questão;

CONSIDERANDO que os gastos, com recursos próprios, com ações e serviços de saúde cumpriram o limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29/00 c/c o inciso III, artigo 77 do ADCT;

CONSIDERANDO o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo;

CONSIDERANDO que não foi possível verificar o cumprimento do artigo 42, da Lei Complementar nº 101/00, por falta do encaminhamento dos documentos necessários a análise,

mesmos após reiteradas solicitações, tanto neste quanto no processo nº 203.460-1/05 (Inspeção Extraordinária), o que afeta o Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que as Contas do Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, Prefeito do Município de Belford Roxo no exercício de 2004, incluíram, além das suas próprias, os demonstrativos contábeis que compõem as contas do Presidente do Poder Legislativo, com base no disposto no artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO o minucioso e detalhado trabalho realizado pelo Corpo Instrutivo, que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas do Chefe do Executivo Municipal, em face da Irregularidade e Impropriedades apontadas, e pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Chefe do Legislativo Municipal;

CONSIDERANDO a manifestação do Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horácio Machado Medeiros, ratificando a conclusão do Corpo Instrutivo;

RESOLVE :

I - Emitir PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo, Sr. Waldir Camilo Zito dos Santos, referentes ao exercício de 2004, em face da IRREGULARIDADE e das IMPROPRIEDADES transcritas em meu relatório;

II - Emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas do Chefe do Poder Legislativo do Município de Belford Roxo, Sr. João Carlos Julião, referentes ao exercício de 2004;

III - EXPEDIR OFÍCIO ao Ministério Público, tendo em vista o não-cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, por parte do Chefe do Poder Executivo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Administração Financeira; e

IV - DETERMINAR à Secretaria Geral das Sessões – SSE, para que, após emissão de Parecer Prévio, o Processo TCE-RJ nº 203.460-1/05 (Relatório de Inspeção Extraordinária), que serviu de subsídio para análise da prestação de contas e encontra-se anexado a este, por decisão Plenária, seja encaminhado à CPG/A para arquivamento e o Processo TCE-RJ nº 234.354-1/06 (Inspeção Extraordinária realizada na receita arrecadada com a Contribuição de Iluminação Pública) prossiga sua tramitação nesta Corte de Contas.

**JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO**  
Presidente

**JOSÉ GOMES GRACIOSA**  
Conselheiro-Relator

**Representante do Ministério Público Especial**



“(...) a restrição ao número de consorciados se apresenta razoável e objetiva a proteção do interesse público, evitando, com isso, em razão do vulto do objeto licitado, uma maximização de empresas na constituição do consórcio.”

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar  
Processo 237.198-6/06

## EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Trata o presente processo sobre o Edital em epígrafe, do tipo menor preço, visando a execução de serviços referentes ao sistema de esgoto e macrodrenagem de Macaé, no prazo de 1.440 dias, com o valor total estimado de R\$ 236.835.295,32.

Este processo foi objeto de diligência externa determinada em sessão de 23/01/07, nos termos de meu voto, às fls. 906/912.

O Representante da Comissão Permanente de Licitação, Sr. João Luís de Faria, remete os documentos de fls. 931/1572, objetivando o cumprimento do voto anterior. O Corpo Instrutivo, em reanálise, manifesta o seguinte entendimento (fls. 891/901):

Ante o exposto sugerimos a diligência externa para que a Prefeitura Municipal de Macaé promova as correções arroladas a seguir, com a comunicação do atual Prefeito, com base no §1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a constituir-se na forma seqüencial dos incisos do artigo 26 do Regimento Interno, para que tome ciência acerca da decisão desta Corte, alertando-o para o que dispõe o inc. IV, art. 63 da Lei Complementar nº 63/90.

### I - ITEM SUGERIDO PELO CONSELHEIRO, RELATOR MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR:

– Informe sobre o atendimento ao disposto no artigo 39, da Lei nº 8.666/93.

### II - ITENS SUGERIDOS PELA SSO:

“Ante o exposto, diante da impossibilidade de completo exame, à luz da legislação pertinente, dos elementos do projeto básico e dos aspectos ambientais, bem como quanto à completa análise sob o aspecto da economicidade, solicitamos DILIGÊNCIA EXTERNA para que sejam atendidos os itens abaixo enumerados:

1. Disponibilizar para todos os licitantes a planilha orçamentária revisada, bem como a memória de cálculo;
2. Disponibilizar para todos os licitantes os esclarecimentos agora encaminhados (explicitando as respostas dos 23 itens apresentados);
3. Disponibilizar para todos os licitantes as composições apresentadas, bem como todas as informações contidas nas cotações realizadas, sem identificar as empresas contactadas e tampouco seus custos;

4. Rever os valores adotados para as despesas de Seguro de riscos de engenharia e equipamentos, tendo em vista que consta da composição de código “05.101.500-5” referente à despesa do seguro de percentual de 1,69% sobre o valor dos serviços, sendo acrescida na referida composição, a taxa de BDI de 12%, passando a ser considerado o percentual de 1,89% sobre os serviços diretos que já estão computados com a referida taxa de 12% de BDI. Ressaltamos que consta da memória de cálculo encaminhada a indicação da taxa de 1,69% do total do item e não o percentual de 1,89% acrescido de BDI. A aplicação do percentual de 1,89% incidiu sobre os totais das famílias computando os próprios preços totais do referido seguro;

5. Rever a estimativa adotada nos itens “1.4” e “2.43” relativos ao “Seguro de risco de engenharia e equipamentos”, a aplicação do percentual de 1,89% sobre custos indiretos, que deveria ser referente a serviços diretos de engenharia;

6. Esclarecer o motivo de serem estimados valores em separado na planilha referente à despesa de seguro. Informar como será realizada a medição e pagamento de despesa de seguro. A empresa contratada realizará várias despesas de seguro ou será somente uma única despesa com seguradoras;

7. Rever a equipe de mão-de-obra indireta, equipe de topografia e de equipamentos estimada na composição referente ao serviço “06.109.001-5 – Execução de tubulação em método não destrutível diam. 1200mm (...)”, tendo em vista a duplicidade de tal estimativa;

8. Estabelecer para os itens da planilha de código itens 19.011.007-2, 19.004.016-2, 19.004.056-2, 19.004.054-2, 19.004.022-2, 19.004.030-2, 19.011.005-2, 19.004.080-2 e 05.105.015-0, condições de execução precedidas por Ordem de Serviço expedida pelo contratante em que se especifique, localize, quantifique, aproprie as horas de início e término efetivo das horas trabalhadas para a realização dos serviços necessários, definindo que nas medições dos serviços seja indicado o nome/número de cada ordem de serviço e a respectiva memória de cálculo/apropriação. Ressaltamos que a previsão de insumos em separados não é recomendável tendo em vista que não propicia a perfeita identificação dos serviços estimados e tampouco o controle da execução e apropriação dos mesmos;

9. Rever os somatórios das extensões, das Bacias 7, 8, 9, 11, 10, 12, 13, 14 e Bacia Principal; tendo em vista que foram computados metragem de tubulação em duplicidade (por exemplo nas extensões dos serviços de cerca, enscadeira, etc.). Podemos exemplificar o item 7.14 da memória de cálculo onde consta  $(9.512,00 + 529,00 + 317,00 + 106,00 + 106,00) \times 2 \text{ lados} \times 2,2 \times 0,10$ . A

extensão da rede é de 9.512,00 + 529,00 + 317,00 + 106,00 m (itens 7.2 até 7.5). Entendemos a que se refere o multiplicador “2” que se refere aos dois lados a serem escorados. O que não foi entendido por este Tribunal foi a estimativa de extensão de 106,00 m em duplicidade. Tal raciocínio refere-se aos demais itens acima referendados;

10. Encaminhar os desenhos referentes às redes das bacias e das linhas de recalque; não podendo ser aceitas estimativas de metragem e de diâmetros de tubulação, tendo em vista que diante do vulto das obras e da prévia necessidade de identificação e o perfeito dimensionamento de todas as redes coletoras das bacias e linhas de recalque.

11. Excluir do subitem 9.1.2.7 do Edital a exigência de declaração formal de INDIVIDUALIZADA da Usina de Asfalto, relativo à qualificação técnica; tendo em vista tratar-se de exigência restritiva relativa a participação de empresas interessadas no presente processo licitatório. Ressaltamos que a necessidade de apresentação de declaração de disponibilidade de usina e sua individualização é restritiva tendo em vista que limitara o número de empresas a participar do presente processo licitatório (somente poderão participar 06 empresas ou consórcios);

12. Ciência à FEEMA do presente objeto (Contratação de Empresa de Construção Civil para Execução de Serviços Referente ao Sistema de Esgoto e Macrodrenagem de Macaé, referente ao Edital nº 016/2006 da Prefeitura Municipal de Macaé).”

### III - ITENS SUGERIDOS PELA CEE:

III.1 - Retire da letra “a” do item 13, fls. 34, a limitação do número de empresas que poderão participar do consórcio (máximo de dois), uma vez que, o art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93, ao dispor sobre as normas que permitem a participação de consórcios, não delimita a quantidade de participantes, não existindo, portanto, previsão legal para esta disposição;

III.2 - Exclua a exigência de apresentação de um número predeterminado de contratos, inserta no subitem 9.1.2.2, por contrariar o disposto no art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93. Entende a doutrina que o estabelecimento de uma quantidade mínima e/ou certa de contratos fere o preceito constitucional da isonomia, previsto no art. 3º da Lei 8.666/93, porque desigualdade injustamente concorrentes que apresentam as mesmas condições de qualificação técnica.

III.3 - Corrija a parte final do subitem 9.1.4.4., fazendo constar que a regularidade da certidão de dívida ativa emitida pela PGE seja demonstrada por meio de

“Certidão Negativa” ou, alternativamente, por meio de “Certidão Positiva com Efeitos de Negativa”;

III.4 - Mantenha a presente Concorrência adiada pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência aguardando a decisão definitiva a ser adotada por esta Corte, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, observando o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

III.5 - Adapte a minuta contratual às alterações procedidas no edital;

III.6 - Comunique os interessados acerca das alterações efetuadas no edital;

III.7 - Detalhe, quando da remessa a este Tribunal, especificando item por item, através de errata, todas as alterações que porventura sejam feitas no ato convocatório, assim como aquelas que agora são determinadas; e

III.8 - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo, acompanhada pelos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93.

O Ministério Público, segundo manifestação do Procurador, Dr. Horacio Machado Medeiros, opina no mesmo sentido do Corpo Instrutivo.

É o relatório.

Primeiramente, devo ressaltar que posteriormente ao exame da Instrução, quando o presente processo já se encontrava em meu gabinete, foi-me distribuído o ofício 183/2007, da Prefeitura Municipal de Macaé, encaminhado pelo Prefeito Municipal, formalizando o doc. TCE nº 7.051-2/07.

No entanto, observei que as respostas apresentadas no ofício de encaminhamento, apresentam-se de igual teor àquelas constantes às fls. 932, objeto do doc. TCE nº 6.336-3/07, que buscavam o atendimento à comunicação anteriormente determinada, e que já foram objeto de exame pelo Corpo Instrutivo.

Por conseguinte, irei desconsiderar o ofício em questão, bem como a documentação que o acompanha.

Quanto à sugestão de nova comunicação ao jurisdicionado, em que pese o informado pela Instrução e pelo Ministério Público Especial Junto ao Tribunal de Contas, tenho sobre o assunto entendimento diverso.

Os itens 1 a 10 e 12, elencados pela SSO e o III.3, do relatório da CEE podem ser objeto de determinação, por não afetarem a formulação das propostas, nos termos do elencado no § 4º, do artigo 21, da Lei de Licitações.

Outrossim, não posso concordar com o disposto no item 11, do Relatório da SSO, que sugere seja excluído do subitem 9.1.2.7, do Edital, fls. 57, a comprovação, a ser apresentada pelo licitante, declaração formal individualizada da usina de asfalto.

Determina o item 11, do referido relatório:

- Excluir do subitem 9.1.2.7 do Edital a exigência de declaração formal de INDIVIDUALIZADA (*sic*) da Usina de Asfalto, relativo à qualificação técnica; tendo em vista tratar-se de exigência restritiva relativa à participação de empresas interessadas no presente processo licitatório. Ressaltamos que a necessidade de apresentação de declaração de disponibilidade de usina e sua individualização é restritiva tendo em vista que limitara o número de empresas a participar do presente processo licitatório (somente poderão participar 06 empresas ou consórcios);

Ressalto que o parecer da SSO, realizado em 26/12/06, fls. 897, solicitava que a Administração, além de individualizar a usina de asfalto, informasse o número daquelas em funcionamento na região, em distância não superior a 50 km das obras. Na ocasião, a Instrução frisou que deveria “haver mais de uma usina de asfalto para possibilitar tal exigência de declaração formal de disponibilidade de usina de asfalto.”

A Administração Municipal, em resposta, fls. 946, identifica as seis usinas de asfalto localizadas no raio de 50 km do centro geométrico das obras, ressaltando que o número de usinas impede que a exigência da declaração de disponibilidade possa ser considerada restritiva à participação no certame.

Posteriormente, em sessão de 27/02/07, no processo TCE nº 203.106-1/07, que trata da representação ao presente Edital, essa questão foi incidentalmente debatida, concluindo o Plenário dessa Corte pela legalidade da exigência editalícia, bem como da apresentação de alvará de funcionamento, tendo em vista o disposto no artigo 30, § 6º, da Lei de Licitações, que “autoriza a exigência de declaração formal de disponibilidade de equipamentos essenciais ao cumprimento do objeto da licitação, no caso, de usina de asfalto.”

Assim, dispõe o artigo 30, § 6º, da Lei:

- As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamento e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação

de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedadas as exigências de propriedade e de localização prévia.

Portanto, considero esse aspecto superado, não só em face do decidido por esta Corte de Contas na referida representação, mas também pela resposta apresentada pela Administração ao questionamento desse Tribunal, que evidencia a preservação do princípio da competição.

No que se refere ao item III.1, do Relatório da CEE, questionando a limitação do máximo de 03 (três) empresas para constituírem o consórcio, a Administração apresentou justificativas, que também poderão ser aceitas, informando ainda que houve equívoco de digitação, pois duas é o máximo de empresas por consórcio. Segundo o Município, a restrição ao número de consorciados se apresenta razoável e objetiva a proteção ao interesse público, evitando, com isso, em razão do vulto do objeto licitado, uma maximização de empresas na constituição do consórcio.

Sobre o assunto, o Doutrinador MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>1</sup>, leciona:

“O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de **escolha discricionária da Administração Pública**.

Sendo o consórcio uma associação eventual, constituída para um empreendimento específico, **o ato convocatório deve não apenas autorizar sua participação mas também estabelecer as regras correspondentes**. De regra, o consórcio não existirá antes, nem fora, nem além da licitação. Será constituído para o fim de participar da licitação e, eventualmente, promover a execução do contrato.” (grifo meu).

Também devo discordar do sugerido pela CEE, no item III.2, de seu relatório. Segundo a Coordenadoria, deverá ser excluído do subitem 9.1.2.2, do Edital, a seguinte expressão: “provenientes de até 03 (três) contratos (para atendimento da composição de todos os itens)”.

O subitem 9.1.2.2 do Edital, acerca da comprovação da qualificação técnica, determina que licitante apresente o seguinte, *verbis*:

- Comprovação de aptidão da licitante (empresa) para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, limitado às parcelas de maior relevância (relacionadas no Anexo IX deste Edital) através de atestados ou certidões fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado acompanhados de Certidão de Acervo Técnico (CAT) expedida pelo CREA, provenientes de até 03

| 1 - Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., Dialética, fls.360.

(três) contratos (para atendimento da composição de todos os itens). Não serão aceitos atestados de subempreitadas.

Da leitura do acima exposto observa-se que a Licitante, na hipótese de não possuir um único atestado que comprove sua aptidão técnica, para as parcelas de maior relevância, poderá proceder ao somatório desses atestados até o número máximo de três. Quanto a isso se insurge a instrução, entendendo que esse somatório seria ilimitado.

De certo, permitir uma infinidade de atestados técnicos para fins de comprovação de aptidão técnica iria de encontro ao próprio objeto da licitação, bem como ao interesse público, razão pela qual apresenta-se razoável essa limitação, a fim de tornar público que os interessados deverão, para fins de realização do bem pretendido, reunir as condições necessárias à sua execução.

A Administração Municipal, às fls. 151, esclarece que essa exigência visa estabelecer uma garantia ao contratar, e que “ não há que se entender que esta exigência viola o princípio da competitividade entre os licitantes, uma vez que a exigência não impede a participação do maior número de empresas aptas a executarem o objeto licitado, mas, tão somente, aquelas que não possuem competências mínimas suficientes para garantir a qualidade na execução do serviço” .

Mais uma vez, trago à colação os ensinamentos do Professor MARÇAL<sup>2</sup>:

“ Questão tradicional é a do somatório de atestados. Surge quando um licitante não conseguir evidenciar, em uma única contratação, o preenchimento dos requisitos exigidos no ato convocatório. Pretende, então, somar diferentes obras e serviços.”

(...) A identidade do objeto licitado é que determina a possibilidade ou não de seu somatório. Dá-se um exemplo: uma ponte de mil metros de extensão não é igual a duas pontes de quinhentos metros. Muitas vezes, a complexidade do objeto licitado deriva de certa dimensão quantitativa. Nesses casos, não terá cabimento o somatório de contratações anteriores. (...) Enfim, a solução deverá ser encontrada a partir da natureza do objeto licitado.”

Nesse sentido, apesar do evidente vulto e complexidade do objeto licitado, o jurisdicionado admite o somatório de atestados, evitando que empresas cuja capacidade técnica fosse muito aquém da dimensão do objeto licitado, participassem do certame.

O contrário seria permitir a configuração da situação ilustrada pelo insigne jurista, onde um licitante pretendendo comprovar a sua capacidade técnica para executar o objeto

| 2 - Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª ed., Dialética, fls.322.

vultoso, apresente inúmeros atestados em que comprova a execução de objetos de pouca significância. Retornando ao exemplo: para a execução de uma ponte de mil metros seria possível apresentar cem atestados de pontes de dez metros.

Por derradeiro, consigno que ressalvarei a análise da economicidade para quando da remessa do contrato a esta Corte, eis que diversas providências propostas pela Instrução e que acatarei sob a forma de determinações, versam sobre retificações na planilha orçamentária.

Diante do exposto, em desacordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial Junto ao Tribunal de Contas,

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO do EDITAL Nº 016/2006 do Município de Macaé, ressalvada a análise da economicidade para quando da remessa do contrato;

II - Por DETERMINAÇÃO à Prefeitura Municipal de Macaé, para que adote as providências sugeridas pela Instrução e abaixo transcritas antes da realização do certame, comprovando-as quando da remessa do contrato a esta Corte, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório:

- 1) Informe sobre o atendimento ao disposto no artigo 39, da Lei nº 8.666/93.
- 2) Disponibilize para todos os licitantes a planilha orçamentária revisada, bem como a memória de cálculo;
- 3) Disponibilize para todos os licitantes os esclarecimentos agora encaminhados (explicitando as respostas dos 23 itens apresentados);
- 4) Disponibilize para todos os licitantes as composições apresentadas, bem como todas as informações contidas nas cotações realizadas, sem identificar as empresas contactadas e tampouco seus custos;
- 5) Reveja os valores adotados para as despesas de Seguro de riscos de engenharia e equipamentos, tendo em vista que consta da composição de código “05.101.500-5” referente à despesa do seguro de percentual de 1,69% sobre o valor dos serviços, sendo acrescida na referida composição, a taxa de BDI de 12%, passando a ser considerado o percentual de 1,89% sobre os serviços diretos que já estão computados com a referida taxa de 12% de BDI. Ressaltamos que consta da memória de cálculo encaminhada à indicação da taxa de 1,69% do total do item e não o percentual de 1,89% acrescido de BDI. A aplicação do percentual de 1,89% incidiu sobre os totais das famílias computando os próprios preços totais do referido seguro;

6) Reveja a estimativa adotada nos itens “1.4” e “2.43” relativos ao “Seguro de risco de engenharia e equipamentos”, a aplicação do percentual de 1,89% sobre custos indiretos, que deveria ser referente a serviços diretos de engenharia;

7) Esclareça o motivo de serem estimados valores em separado na planilha referente à despesa de seguro. Informar como será realizada a medição e pagamento de despesa de seguro. A empresa contratada realizará várias despesas de seguro ou será somente uma única despesa com seguradoras;

8) Reveja a equipe de mão-de-obra indireta, equipe de topografia e de equipamentos estimada na composição referente ao serviço “06.109.001-5 – Execução de tubulação em método não destrutível diam. 1200mm (...)”, tendo em vista a duplicidade de tal estimativa;

9) Estabeleça para os itens da planilha de código itens 19.011.007-2, 19.004.016-2, 19.004.056-2, 19.004.054-2, 19.004.022-2, 19.004.030-2, 19.011.005-2, 19.004.080-2 e 05.105.015-0, condições de execução precedidas por Ordem de Serviço expedida pelo contratante em que se especifique, localize, quantifique, aproprie as horas de início e término efetivo das horas trabalhadas para a realização dos serviços necessários, definindo que nas medições dos serviços seja indicado o nome/número de cada ordem de serviço e a respectiva memória de cálculo/apropriação. Ressaltamos que a previsão de insumos em separados não é recomendável tendo em vista que não propicia a perfeita identificação dos serviços estimados e tampouco o controle da execução e apropriação dos mesmos;

10) Reveja os somatórios das extensões, das Bacias 7, 8, 9, 11, 10, 12, 13, 14 e Bacia Principal; tendo em vista que foram computados metragem de tubulação em duplicidade (por exemplo nas extensões dos serviços de cerca, ensecadeira, etc.). Podemos exemplificar o item 7.14 da memória de cálculo onde consta  $(9.512,00 + 529,00 + 317,00 + 106,00 + 106,00) \times 2$  lados  $\times 2,2 \times 0,10$ . A extensão da rede é de  $9.512,00 + 529,00 + 317,00 + 106,00$  m (itens 7.2 até 7.5). Entendemos a que se refere o multiplicador “2” que se refere aos dois lados a serem escorados. O que não foi entendido por este Tribunal foi a estimativa de extensão de 106,00 m em duplicidade. Tal raciocínio refere-se aos demais itens acima referendados;

11) Disponibilize e encaminhe ao Tribunal os desenhos referentes às redes das bacias e das linhas de recalque; não podendo ser aceitas estimativas de metragem e de diâmetros de tubulação, tendo em vista que diante do vulto das obras e da prévia necessidade de identificação e o perfeito dimensionamento de todas as redes coletoras das bacias e linhas de recalque.

12) Dê ciência à FEEMA do presente objeto (Contratação de Empresa de Construção Civil para Execução de Serviços Referente ao Sistema de Esgoto e Macrodrenagem de Macaé, referente ao Edital nº 016/2006 da Prefeitura Municipal de Macaé).”

13) Corrija a parte final do subitem 9.1.4.4., fazendo constar que a regularidade da certidão de dívida ativa emitida pela PGE seja demonstrada por meio de “Certidão Negativa” ou, alternativamente, por meio de “Certidão Positiva com Efeitos de Negativa”;

14) Adapte a minuta contratual às alterações procedidas no edital;

15) Comunique os interessados acerca das alterações efetuadas no edital;

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões para que, ao efetivar a Comunicação supra, encaminhe cópia integral do presente voto e dos pareceres do Ministério Público e do Corpo Instrutivo.

IV - Pelo posterior ARQUIVAMENTO do presente processo.

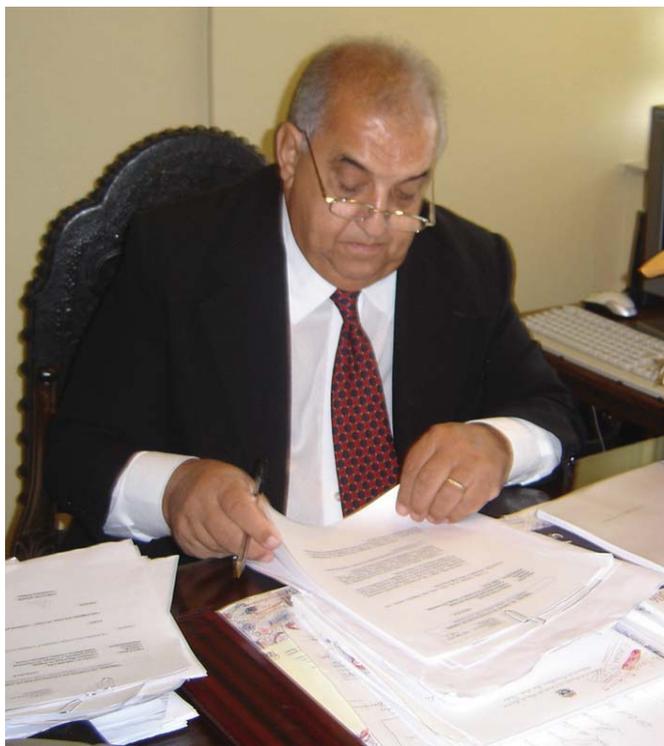
Sala das Sessões, 15 de março de 2007

**MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR**

Relator



# JOSÉ LEITE NADER



“...o tipo de licitação ‘melhor técnica’ suscita não só a elaboração de critérios técnicos de julgamento, mas sobretudo a fixação de parâmetros objetivos de avaliação das propostas...”

Conselheiro José Leite Nader  
Processo TCE-RJ 201.398-0/06

## EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Trata o presente processo de Edital de Concorrência nº 001/2006, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Macaé, cujo objeto destina-se a contratar duas agências prestadoras de serviços técnicos publicitários, no valor estimado de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), com realização marcada para o dia 21/02/06, por força do disposto na alínea “a”, inciso I, artigo 1º da Deliberação nº 191/95.

O Corpo Instrutivo, após análise, assim se manifesta:

...sugerimos diligência externa, com base no § 1º, do artigo 6º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que a Prefeitura Municipal de Macaé cumpra o abaixo enumerado, com comunicação, na forma do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao Sr. Riverton Mussi Ramos, Prefeito do Município, da decisão desta Corte, alertando-o para o disposto no artigo 63, inciso IV, da Lei Complementar nº 63/90, combinado com o artigo 6º, da Deliberação TCE/RJ nº 195/96:

1 - Estabeleça no subitem 19.2.4, que trata os pagamentos devidos à contratada serão realizados no 30º dia contados do adimplemento de cada parcela, na forma como prevê a alínea “a”, XIV do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/96;

2 - Fixe no edital o desconto por possíveis antecipações do pagamento, conforme determina alínea “d”, XIV, do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/96;

3 - Indique no item 04 os recursos orçamentários que assegurarão o pagamento dos serviços, na forma como estabelece o art. 14 da Lei Federal nº 8.666/93;

4 - Informe, de modo objetivo, as razões pelas quais a Administração Municipal considera os serviços ora pretendidos, como passíveis de enquadramento no inciso II do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93, ou redefina o prazo contratual, este foi o entendimento desta Corte de Contas ao tratar matéria análoga, conforme decidido no Processo TCE nº 210.565-8/05, relatado pelo Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar, em sessão de 17/05/2005;

5 - Compatibilize o subitem 7.9, fls. 62, com o subitem 18.1, fls. 81, tendo em vista que o primeiro estabeleceu a o valor da garantia contratual em 2% (dois) por cento e o segundo em 3% (três) por cento;

6 - Retifique a redação do subitem 14.16, fls. 78, estabelecendo que será efetuado como critério de desempate técnico o sorteio, de acordo com o estabelecido § 2º do art. 45 da Lei Federal nº 8.666/93;

7- Atenda ao despacho da CEA, transcrito a seguir:

“Nestes termos, sob a ótica da economicidade, opinamos no sentido de que o jurisdicionado atenda ao seguinte expediente, de modo a propiciar a complementação da nossa análise:

1 - encaminhe o orçamento estimado detalhado em planilha de quantitativos e preços unitários, no montante estimado de R\$ 5.500.000,00, conforme o disposto no art. 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93”.

8 - Promova as devidas alterações na Minuta Contratual de forma a adequá-la às alterações promovidas no Instrumento Convocatório;

9 - Adie a presente Concorrência pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência e decisão definitiva por esta Corte, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, na forma do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

10 - Publique, pela mesma forma que os avisos originais, as modificações ocorridas no edital, o adiamento e a nova data de realização da licitação, remetendo as cópias ao Tribunal de Contas;

11 - Detalhe, quando da remessa a este Tribunal, especificando item por item, através de errata, todas as alterações que porventura sejam feitas no ato convocatório, assim como aquelas que agora são determinadas; e

12 - Comunique ao Tribunal eventual revogação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo.

Na forma do disposto no parágrafo único do artigo 27 da Deliberação TCE/RJ nº 227, de 15/02/05, com a redação dada pela Deliberação TCE/RJ nº 228 de 26/04/05, foi dispensada a remessa dos autos ao Ministério Público Especial.

É o relatório.

Cabe observar que o tipo de licitação “melhor técnica” suscita não só a elaboração de critérios técnicos de julgamento, mas sobretudo a fixação de parâmetros objetivos de avaliação das propostas, a fim de que seja eliminado o subjetivismo no julgamento.

Observando-se o presente edital, podemos constatar que a Comissão de Licitação analisará as propostas técnicas atribuindo uma nota que obedecerá a pontuação de 0 (zero) a 100 (cem) pontos, conforme a seguir:

ITEM	NOTAS MÁXIMAS
1 - Capacidade de atendimento	15 pontos
2 - Raciocínio básico	25 pontos
3 - Estratégia de comunicação	15 pontos
4 - Capacidade criativa	25 pontos
5 - Estratégia de mídia	20 pontos

Para avaliação de cada um dos quesitos aludidos no quadro anterior foram explicitados determinados atributos. Para o primeiro quesito – CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, foram estipulados, por exemplo, os seguintes atributos:

- a qualidade dos profissionais da agência que serão, efetiva e diretamente colocados à disposição do Município;
- o tempo de experiência profissional em atividades publicitárias;
- a adequação das qualificações à estratégia de comunicação proposta;
- as instalações;
- a infra-estrutura;
- a operacionalidade do relacionamento entre o Município e a agência;
- a representatividade das informações de marketing e comunicação a serem colocadas à disposição do Município;
- a segurança técnica operacional ensejada pelos procedimentos ensejados na proposta.

Para a aferição e atribuição de pontos, a Comissão obedecerá aos critérios abaixo, nos termos do que estabelece o item 13.2.5.2 para o quesito CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:

a) 0 (zero) a 2 (dois) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **incorreta**;

b) 3 (três) a 5 (cinco) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **incompleta**;

c) 6 (seis) pontos a 8 (oito) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **completa, porém superficial**;

d) 9 (nove) a 12 (doze) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **exaustiva**.

e) 13 (treze) a 15 (quinze) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **exaustiva e com soluções alternativas**.

Ora, como avaliar os atributos **qualidade** e **tempo de experiência** dos profissionais da agência que serão colocados à disposição do Município? Se uma empresa licitante só conseguir comprovar que 1/3 dos seus profissionais possuem cursos em nível de pós-graduação e experiência por um período de apenas 1 a 5 anos, poderá ter sua proposta, neste atributo, considerada incompleta? Se, no entanto, outra empresa licitante comprovar que 1/5 de seus profissionais possuem cursos a nível de pós-graduação, mas detêm experiência comprovada por um período de 10 a 15 anos, poderá ter sua proposta considerada completa, porém superficial? O que seria uma proposta exaustiva para a análise do referido atributo? A partir de quais parâmetros objetivos poderia uma proposta receber a pontuação máxima para a qualidade dos serviços a serem executados, levando-se em consideração o tempo de experiência dos profissionais?

É questionável, ainda, como serão “medidos” os atributos “instalações e infraestrutura” em relação ao objeto a ser licitado, e como demarcar a tênue separação entre os conceitos avaliativos “incorreta” e “incompleta”. Uma proposta incompleta poderá ser considerada, também, incorreta, casos alguns tópicos a serem avaliados não sejam explicitados? Se todos os tópicos forem abordados com profundidade, com exceção de um, que apesar de abordado, seja tratado de forma superficial, a proposta seria considerada incompleta ou avaliada como completa e superficial?

Seria correto considerar algo superficial como completo? Estará sendo superficial a análise da Comissão que avalie uma proposta como “exaustiva com soluções alternativas”, mesmo que tenha dúvidas sobre exequibilidade das soluções propostas?

Como vemos os vocábulos “incorreta”, “incompleta”, “completa e superficial”, “exaustiva” e “exaustiva com soluções alternativas” carregam uma certa carga de subjetividade, que deve ser eliminada do edital.

Tal subjetividade permanece nos demais quesitos (raciocínio básico, estratégia de comunicação, capacidade criativa e estratégia de mídia), não sendo, também, clara nos itens editalícios de que forma ocorrerá a escala de avaliação de notas. Num determinado quesito o que justificaria uma avaliação de 8, 8,5, 9, 12, 14,5 ou 15 pontos? Os critérios de pontuação não foram definidos objetivamente, o que prejudicará a transparência no julgamento das propostas.

Ressalto, ainda, que o edital prevê no subitem 12.18 que serão desclassificados os licitantes que não alcançarem, no total, a nota técnica mínima de 70 (setenta) pontos ou que obtiverem nota igual a zero em quaisquer dos quesitos específicos à classificação técnica.

Com base nas regras de classificação estipuladas no instrumento convocatório, podemos concluir que um licitante que obtenha 70 pontos para a nota técnica, mas que no quesito “capacidade criativa” consiga 10 pontos num total de 25 e no quesito “estratégia de mídia” obtenha apenas 5 pontos num total de 20, estará, nos termos do edital classificado, caso tenha conseguido nos outros itens a nota máxima.

Como alcançar bons resultados em termos de publicidade uma empresa que tenha obtido nota baixíssima no quesito mídia, sabendo-se que, nos termos do edital, a “estratégia de mídia” pressupõe o conhecimento dos hábitos de consumo de comunicação do público-alvo; a capacidade analítica nos exames desses hábitos, a consistência do plano simulado de distribuição de peças e ações de comunicação em relação a outros tópicos e a economicidade da aplicação da verba de mídia?

Seria razoável a classificação de uma empresa que obtenha pontuações mínimas nos dois quesitos – capacidade criativa e estratégia de mídia? No meu entender, o critério de pontuação é falho, uma vez que não elimina licitantes com baixíssimos potenciais em determinados atributos.

Verifico, ainda, que o jurisdicionado deve justificar a exigência constante no subitem 17.18, que torna obrigatória às contratadas a centralização do comando da publicidade do órgão em Macaé, onde, para esse fim, deverão manter escritórios.

Deverá ser, também, justificada a disposição relativa ao subitem 17.19, abaixo transcrito:

“ 17.19 - No prazo máximo de trinta dias corridos, a contar da data da assinatura do contrato, as contratadas deverão provar que possuem, em Macaé, estrutura de atendimento compatível com o volume e a característica dos serviços a serem prestados ao ÓRGÃO, conforme exigência deste edital e de acordo com a proposta técnica.”

Como vemos, há um certo grau de subjetividade no referido subitem, sem previsão de critérios objetivos de avaliação que oriente a Comissão de Licitação.

O jurisdicionado deverá encaminhar justificativas, nesta oportunidade, sobre a hipótese prevista no subitem 20.1.4, que estipula multa de **20%** (vinte por cento) por recusa injustificada em receber ou retirar a nota de empenho ou documento equivalente dentro de 5 (cinco) dias, contados da notificação, enfatizando critérios de razoabilidade.

Finalmente, deve ser retificado o subitem 9.1.2-III, que determina a apresentação de Certidão de **Quitação** de Tributos e Contribuição Federais, expedida pela Secretaria da Receita Federal, no que tange à regularidade fiscal. O mencionado subitem é incompatível com o previsto no art. 29, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93.

Ante o exposto, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo,

VOTO:

I) Pela Diligência Externa, para que o jurisdicionado atenda os itens indicados pela instrução, transcritas no relatório de meu Voto e ainda os seguintes:

a) Retifique o item 13 do edital, que trata do julgamento da proposta técnica, de forma que sejam estabelecidos critérios técnicos de avaliação, sendo eliminado o subjetivismo no julgamento das propostas, observando-se os termos consubstanciados no inciso I, § 1º do art. 46 da Lei Federal nº 8.666/93.

b) Justifique a exigência constante no subitem 17.18, que torna obrigatória para as contratadas a centralização do comando da publicidade do órgão em Macaé, onde, deverão manter escritórios.

c) Esclareça a validade da regra estabelecida no subitem 17.19, nos termos da fundamentação deste Voto.

d) Comprove a compatibilidade da multa prevista no subitem 20.1.4 com o princípio da razoabilidade.

e) Exclua a exigência constante do subitem 9.1.2-III para apresentação da Certidão de Quitação, tendo em vista o disposto no inciso III do art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93.

II) Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito de Macaé, na forma do art. 26, inciso I do Regimento Interno, para que no prazo de 30 (trinta) dias adotes as providências necessárias ao atendimento da diligência externa (item I deste Voto).

III) Pela DETERMINAÇÃO à SSE, para que encaminhe juntamente com o expediente cópia integral deste Voto.

Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2006

**JOSÉ LEITE NADER**

Relator





“Licitar é a regra geral, à qual a Administração Pública está vinculada, sempre que desejar comprar bens ou contratar serviços. A própria Lei de Licitações prevê casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, contudo, a avença em tela não está contemplada em nenhuma das possíveis hipóteses de contratação direta.”

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior  
Processo 213.117-0/06

## ATO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO / CONVÊNIO

Trata o presente processo do Ato de Inexigibilidade de Licitação firmado pelo Município de Itaguaí, em favor do Banco Itaú S.A., com base no artigo 25, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93 c/c o artigo 4º, § 1º da Medida Provisória nº 2192-70/01, o qual deu origem ao Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005, cujo objeto visava expandir e facilitar o atendimento ao Município, mediante a cooperação em diversos projetos e a execução de pagamentos a servidores ativos, inativos e pensionistas lotados no Município, bem como a fornecedores, prestadores de serviços e outros credores, além de repasses a diversos órgãos municipais.

Pelo princípio da conexão processual, na forma do artigo 180 do Regimento Interno c/c os artigos 103 e 105 do Código de Processo Civil, será apreciado, em conjunto com o presente, o Processo TCE-RJ nº 217.840-7/06, relativo ao Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005.

O Corpo Instrutivo, após exame do presente ato de inexigibilidade de licitação e do convênio dele decorrente, propôs a NOTIFICAÇÃO ao Sr. Carlo Busatto Júnior, Prefeito Municipal de Itaguaí, para que apresente razões de defesa e encaminhe esclarecimentos e documentos em virtude das ilegalidades e impropriedades constatadas nos autos, conforme discriminado às fls. 34/36.

O Ministério Público Especial, por intermédio do Procurador Leonardo Vieira Marins, manifestou-se parcialmente de acordo com a Instrução, ao propor NOTIFICAÇÃO ao Sr. Carlo Busatto Júnior, Prefeito Municipal de Itaguaí, para que apresente razões de defesa em virtude da ilegalidade apontada nos autos, qual seja: contratação direta de instituição financeira privada, sem o devido procedimento licitatório; bem como a COMUNICAÇÃO ao mesmo, para que providencie a retificação do título do ajuste firmado entre a Prefeitura e o Banco Itaú S.A., substituindo a expressão “convênio” por “contrato”, bem como dê ciência ao Diretor-Gerente do Banco Itaú S.A., das irregularidades apontadas, facultando-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É o relatório.

Preliminarmente, cabe ressaltar que as ilegalidades constatadas nos autos consistem no fato de a Administração Municipal não ter realizado certame licitatório para a contratação do Banco Itaú S.A., visando prestar serviços à Prefeitura, e sim ter realizado, equivocadamente, Ato de Inexigibilidade de Licitação, bem como ter firmado Convênio ao invés de Contrato, uma vez que os interesses em questão não são convergentes.

Embora o Prefeito tenha invocado o artigo 4º, § 1º da Medida Provisória nº 2.192-70 e o artigo 25, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93 para fundamentar a presente

contratação direta, estes dispositivos legais não se aplicam ao caso em tela, não só devido à inconstitucionalidade do artigo 4º, § 1º da Medida Provisória nº 2.192-70, mas também porque inúmeras instituições financeiras poderiam prestar o serviço de processamento da folha de pagamento dos servidores municipais, o que descaracteriza a inviabilidade de competição alegada pelo jurisdicionado.

Como bem aponta a Instrução e o Ministério Público Especial, o Supremo Tribunal Federal suspendeu cautelarmente, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a eficácia do artigo 4º, § 1º da Medida Provisória nº 2.192-70/01, impossibilitando ser invocado pela Administração para respaldar seu ato. Portanto, este ato é nulo de pleno direito, em razão da absoluta ineficácia do dispositivo legal em que se fundamentava.

Outra questão a ser abordada refere-se ao conceito de disponibilidades de caixa dos Municípios, que não se confunde com depósito líquido de folha de pagamento de servidores. O termo “disponibilidade de caixa” poderia ser conceituado como parte do Ativo Financeiro de uma organização, de alto grau de liquidez, representado pelos valores disponíveis nos Bancos, Contas Vinculadas, Aplicações Financeiras, Caixa da Tesouraria, etc., ou seja, os valores pecuniários de propriedade do ente federativo. Diferentemente do depósito líquido da folha de pagamento, que seria créditos disponibilizados aos servidores e não ao poder público.

A CRFB dispõe no § 3º de seu artigo 164, *in verbis*:

“§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.”

O artigo 43 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que está inserido no Capítulo da Gestão Patrimonial, reafirma o transcrito comando constitucional fazendo-o nos seguintes termos:

“Art. 43 - As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.”

Desta forma, os pagamentos realizados aos servidores municipais não são disponibilidades de caixa, já que possuem a característica de despesa liquidada, pagamento feito, não estando disponíveis ao Município e sim aos servidores. Sendo assim, ainda que a eficácia do citado artigo não tivesse sido suspensa, a Administração não poderia se valer deste dispositivo legal, tampouco do § 3º do artigo 164 da CF, pois o processamento da folha de pagamento não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa.

Outro ponto a ser abordado está relacionado com a violação do artigo 37, inciso

XXI, da CF, pois havia obrigação de licitação. Licitar é a regra geral, à qual a Administração Pública está vinculada, sempre que desejar comprar bens ou contratar serviços. A própria Lei de Licitações prevê casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, contudo, a avença em tela não está contemplada em nenhuma das possíveis hipóteses de contratação direta.

A atividade objeto do contrato celebrado entre a Prefeitura e o Banco Itaú S.A., equivocadamente denominado de Convênio de Cooperação Técnica, é rentável para a iniciativa privada, atraindo várias instituições financeiras, e jamais poderia ter sido adjudicado por intermédio de ato de inexigibilidade de licitação. Trata-se de prestação de serviços bancários, em que a Administração e o Banco possuem interesses contrapostos: a primeira pretende efetuar regularmente o pagamento de seus funcionários e o segundo visa ao lucro e à captação de recursos para investimento no mercado de valores mobiliários.

Este tipo de contratação não pode ser feito sem licitação, sob pena de comprometimento do princípio da isonomia. Ademais, o instrumento utilizado – convênio – é absolutamente inidôneo, pois não há objetivos institucionais comuns, ou seja, inexistem interesses convergentes que justifiquem a celebração de convênio. Não estamos, portanto, diante de um verdadeiro convênio e sim de um contrato dissimulado, em que algumas cláusulas obrigatórias não estão presentes, quais sejam: incisos II, III, V, VII, VIII, IX, XI, XII e XIII do artigo 55 da Lei Federal nº 8.666/93.

Uma vez descaracterizada a inviabilidade de competição, podemos afirmar que o serviço contratado pela Prefeitura pode ser prestado por qualquer instituição financeira, já que a atividade de processamento da folha de pagamento dos servidores gera margem de lucro significativa. Portanto, entendo cabível determinar à Administração que realize procedimento licitatório para as contratações destes serviços junto às Instituições Financeiras Privadas.

Contudo, cabe ressaltar, ainda, que o objeto do presente ato de inexigibilidade de licitação não é apenas o processamento da folha de pagamento dos servidores. É neste ponto que discordo da Instrução e do Ministério Público Especial. A presente contratação direta do Banco Itaú visa também ao pagamento de fornecedores, prestadores de serviços e outros credores, bem como o repasse a diversos órgãos municipais. E, neste caso, estamos diante de recursos considerados como “disponibilidades de caixa”, os quais não podem ser entregues a nenhuma instituição financeira privada, nos termos do § 3º do artigo 164 da CF.

Assim, esta Corte de Contas deve atuar no sentido de não permitir que, nos procedimentos licitatórios desta natureza, sejam incluídas as disponibilidades de caixa dos órgãos públicos, contrariando a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, ao se propor que as contratações de serviços junto às Instituições Financeiras sejam precedidas de licitação pública, nos termos do art. 2º da Lei Federal n.º 8.666/93, deve-se atentar para o fato de serem excluídos do objeto os itens relacionados às disponibilidades financeiras de caixa do Município.

Quanto aos demais serviços acessórios, principalmente os de arrecadação de receitas municipais e de folha de pagamento (salário dos servidores), entendo ser possível que possam ser licitados, desde que observados os critérios legais para o procedimento licitatório. Vale ressaltar que as instituições bancárias privadas poderão se incumbir do recebimento relativo à arrecadação de tributos dos entes federativos, porém estes entes deverão centralizar a movimentação financeira desta e de outras receitas em instituição financeira oficial.

Os serviços bancários são serviços públicos, integrantes do Sistema Financeiro Nacional, regulados pelo Banco Central, nos termos do art. 192 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 4.595/64. Todos os serviços inerentes ao sistema financeiro estão entre as competências privativas da União, nos termos dos artigos 21, VIII, e 22, VI, VII, XIX e XX, CRFB. Os Estados e Municípios não têm competência sobre os serviços bancários e, portanto, não são os titulares do poder concedente destes serviços públicos.

As pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, ainda que sejam os entes federativos e seus servidores, serão usuárias dos serviços bancários, podendo contratá-los com as instituições financeiras. Apesar de a prestação de serviços, em regra, ser remunerada pelo contratante, temos que considerar as condições do mercado específico.

O serviço bancário de administração de folha de pagamento é, em regra, composto das obrigações de abertura e manutenção de contas-correntes dos funcionários (com a obrigação de oferecer um pacote mínimo de serviços individuais), administração e recebimento de numerário da pessoa jurídica pagadora e depósitos dos valores discriminados em cada uma das contas dos servidores. Entretanto, podemos constatar que, no mercado, este serviço pode sofrer até desconto total de seu preço, de acordo com o montante administrado.

Por outro lado, a administração de uma carteira de clientes tem valor de mercado, posto que a maior fonte de lucro esperada, neste tipo de contratação, decorrerá de todos os contratos acessórios que poderão ser firmados com os clientes-servidores, tais como: aplicações em fundos de investimentos, financiamentos, seguros, títulos de capitalização, previdência privada, administração de cartões de crédito, etc.

A licitação destina-se a garantir a observância da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (art. 3º da Lei 8.666/93). Portanto, não é razoável se exigir que o ente público pague por um serviço quando, no mercado, este serviço, além de não ser cobrado de clientes com determinado vulto, passou a ter um valor intrínseco a ser remunerado, passível de concorrência entre as diversas instituições bancárias.

Este Tribunal de Contas já utilizou linha de raciocínio similar, quando da discussão do serviço de tíquetes-alimentação, em que o mercado passou a oferecer taxa de administração negativa, concedendo assim um abatimento do valor de contra-face do tíquete a ser distribuído ao servidor, em razão da disputa pela administração e emissão dos talonários. Cabe lembrar

que este entendimento afastou desse tipo de serviço a vedação de proposta com valor zero, irrisório ou simbólico, prevista no art. 44, § 3º, da Lei 8.666/93, por ser a mesma incompatível com as características do mercado específico e com o interesse público, pois não poderia o Poder Público pagar por um serviço, quando um particular não pagaria e ainda teria um desconto no valor do talão.

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 45 dispõe:

Art. 45 - O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º: Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade “concurso”:

I - a de menor preço, quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço;

IV - a de maior lance ou oferta – nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

(...)

§ 5º: É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

A previsão de critério de julgamento pela maior oferta não se incluiria na vedação do § 5º retrocitado, porque não seria a utilização de tipo não previsto no artigo 45 e sim a aplicação extensiva do tipo de licitação de maior lance ou oferta a um objeto, atendendo a peculiaridades do mercado específico, ao interesse público e ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, o tipo de licitação que melhor se coaduna com o objeto perseguido pelo jurisdicionado é exatamente o de maior lance ou oferta, previsto no art. 45, § 1º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, considerando-se o rol nele disposto de caráter não exaustivo, dado o princípio licitatório da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

É possível, então, identificar vários interesses legítimos da Administração nesta forma de licitação:

- Deixar de pagar por um serviço bancário – administração da folha de pagamento – a um dos bancos oficiais;
- Concentrar as tarefas administrativas de listagem de funcionários, cadastro de contas-salário, comunicação mensal dos valores à instituição bancária, etc.
- Definir um “pacote” de serviços bancários a serem disponibilizados pela instituição financeira aos servidores, com previsão de tarifa diferenciada do cliente comum, possibilitando aos funcionários acesso a serviços bancários mais completos (talão de cheque, extratos semanais, etc.) por valor módico;
- Auferir receita, mediante o recebimento de valor pela outorga do direito ao acesso à carteira de clientes – servidores, conforme o interesse e práticas do mercado privado.

Ressalto, também, a questão concernente ao prazo de transferência dos recursos e ao “*float* financeiro” (rendimento que se consegue entre o tempo que o dinheiro é disponibilizado até o seu uso). Com a estabilidade da moeda e as alterações nas regras do Sistema Bancário, visando à segurança do Sistema Financeiro Nacional, o cenário dos bancos mudou, fazendo com que as instituições perdessem o chamado “*float* financeiro”, devido às baixas remunerações do mercado e a mínima incidência inflacionária em curtos períodos.

De qualquer forma, o “*float* financeiro” seria do banco de débito e não do de crédito, ou seja, em caso da disponibilidade de caixa em banco oficial, esse rendimento, se existisse, seria para o banco oficial e não para a instituição privada.

Por todos os motivos expostos, deverá o Município, por intermédio do atual Prefeito de Itaguaí, providenciar a migração dos recursos relativos à disponibilidade de caixa para instituições financeiras oficiais. Em acréscimo, deverá também providenciar procedimento licitatório visando à contratação de instituição financeira privada, se for o caso, apenas em relação aos demais movimentos de recursos não enquadrados no conceito de disponibilidade de caixa, já que estes, obrigatoriamente, devem ser depositados em instituições financeiras oficiais.

Assim, apesar da notória ilegalidade do presente ato de inexigibilidade de licitação e do convênio dele decorrente, em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, entendo pertinente, antes de determinar ao Prefeito que anule o Convênio em vigor com o Banco Itaú S.A., notificar, preliminarmente, o responsável pela sua celebração para apresentar razões de defesa, tendo em vista a possibilidade concreta de competição, dadas as características do objeto contratado.

Em relação aos esclarecimentos e documentos solicitados pela Instrução, às fls. 34/35, e pelo Ministério Público Especial, concordo em parte com os mesmos. Entendo não ser necessário determinar à Prefeitura que informe quais as instituições financeiras existentes no Município; nem que encaminhe a comprovação do exame prévio e aprovação da assessoria jurídica, uma vez que o Sr. Alexandre Kuwada Oberg Marins, Procurador Jurídico do Município, assinou o Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005, o que nos faz crer que examinou e aprovou o instrumento pactuado; tampouco determinar a retificação do título do ajuste, pois a simples alteração do nome não irá descaracterizar a ilegalidade do mesmo.

Por fim, quanto à necessidade de intimação do Banco Itaú S.A., entendo que não deva prosperar, nesta fase processual, a posição do Ministério Público e, sim, somente após a apresentação de defesa por parte do jurisdicionado. Apesar de considerar fundamental que a sociedade contratada para realizar o processamento da folha de pagamento dos servidores públicos municipais seja intimada para, se desejar, integrar o feito e apresentar argumentos que respaldem a avença, entendo que a intimação deverá ocorrer somente após a apresentação de defesa por parte do jurisdicionado.

Considerando que a contratação direta é exceção ao princípio licitatório e que não ficou evidenciada nos autos a inviabilidade de competição, condição para que se pudesse celebrar o presente ato de inexigibilidade de licitação;

Tendo em vista que o Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005, considerado como Contrato Administrativo, não foi precedido de licitação;

Considerando o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

Considerando a gravidade dos fatos expostos e que foi verificada a existência de ilegalidade insanável;

Em face do exposto e analisado, de acordo parcialmente com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial,

VOTO:

I - Pela NOTIFICAÇÃO ao Sr. Carlo Busatto Júnior, Prefeito Municipal de Itaguaí, nos termos do artigo 6º, § 2º, da Deliberação TCE nº 204/96, na forma do artigo 26, e seus incisos, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, em virtude das ilegalidades apontadas nos autos, apresente razões de defesa pela contratação direta do Banco Itaú S.A., sem que fosse procedido o devido processo licitatório para a prestação de serviços bancários, bem como por ter formalizado Convênio de Cooperação Técnica ao invés de Contrato;

II - Pela COMUNICAÇÃO ao Sr. Carlo Busatto Júnior, Prefeito Municipal de Itaguaí, nos termos do artigo 6º, § 1º, da Deliberação TCE nº 204/96, na forma do artigo 26, e seus incisos, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para que:

II.1 - No prazo de 30 (trinta) dias, contados da ciência da decisão desta Corte, adote medidas visando a

a) sanear a contratação da prestação de serviços bancários com o Banco Itaú S/A., providenciando a migração dos recursos relativos à disponibilidade de caixa para uma instituição financeira oficial, comprovando esta medida junto a este Tribunal de Contas;

b) cumprir as seguintes Determinações:

1) esclarecer o item 1 do anexo I do Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005, informando os projetos de iniciativa do Município, que visem à melhoria de condições físicas, administrativas, operacionais e técnicas;

2) informar o lançamento contábil do valor global da cooperação, de R\$ 3.500.000,00, dado pelo Banco Itaú S.A., por força do Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005;

3) encaminhar pesquisas de mercado realizadas que justifiquem o valor ofertado pelo Banco Itaú S.A., a fim de demonstrar a sua compatibilidade com o valor de mercado da carteira de clientes da Administração Municipal;

4) encaminhe comprovante da publicação do presente ato de inexigibilidade de licitação, bem como do extrato contratual relativo ao Convênio firmado;

5) providencie a inclusão dos dados referentes ao Convênio de Cooperação Técnica nº 06/2005 no SIGFIS, que será objeto de verificação futura;

6) encaminhe o laudo de avaliação imobiliária dos espaços públicos destinados à instalação das agências e caixas eletrônicos nas dependências do Município;

7) esclareça se foi assegurado aos servidores o direito de firmarem ou não os contratos acessórios com o Banco Itaú S.A., uma vez que, segundo a Resolução do BACEN nº 2.303/96, é possível receber seus valores em conta-salário sem qualquer pagamento de tarifa.

II.2 - No prazo de 90 (noventa) dias, contados da ciência da decisão desta Corte, adote medidas visando a:

a) realizar procedimento licitatório para as contratações de serviços junto às Instituições Financeiras Privadas, excluídas as disponibilidades de caixa, nos termos do § 3º do artigo 164 da Constituição Federal c/c o artigo 2º da Lei Federal n.º 8.666/93;

b) providenciar a migração destes serviços, inclusive os relativos à folha de pagamento e as respectivas contas-correntes dos servidores, para a instituição financeira contratada, mediante certame licitatório determinado no item anterior.

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões, para que, ao efetivar a Notificação e as Comunicações retrocitadas, como normatizado no art. 26 do Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Deliberação TCE nº 167/92, dirigidas pessoalmente aos responsáveis, faça as mesmas serem acompanhadas de cópia integral da Instrução, de fls. 17/36, dos Pareceres Jurídicos, de fls. 38/50 e 19/35 do Processo TCE nº 217.840-7/06, e do inteiro teor deste Voto.

Sala das Sessões, 19 de abril de 2007

**JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR**

Relator

# JULIO LAMBERTSON RABELLO



“Não vislumbro a possibilidade da Câmara, de posse do valor recebido pela alienação de um bem, utilizá-lo direta e imediatamente como parte do pagamento de outro bem.”

Conselheiro Julio Lambertson Rabello  
Processo 219.531-2/06

## CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Valença Sr. Victor Emmanuel Couto.

Na presente Consulta, o Presidente da Câmara solicita a orientação deste Tribunal para as seguintes questões, atinentes a um veículo pertencente ao Legislativo:

- A Câmara pode realizar o Leilão?
- Em caso afirmativo, o dinheiro arrecadado pode ser utilizado como entrada para aquisição de novo veículo?
- O veículo existente pode ser dado como entrada para a compra de um veículo novo?

Em análise, o Corpo Instrutivo (fls. 05/08) informa que o Consulente tem competência para o ingresso da presente Consulta, o Tribunal está apto a analisá-la e seu objeto foi descrito de forma clara. Quanto ao mérito assim se pronuncia:

“(...)

Portanto, como se observa na legislação vigente, o Poder Legislativo Municipal pode realizar licitação não havendo, portanto, impeditivos para que a Câmara Municipal de Valença realize leilão.

No que tange ao destino dos recursos arrecadados na realização do leilão, é importante destacar que de acordo com a Lei nº 4.320/64 a Câmara Municipal constitui uma unidade orçamentária e que conta como fonte de recurso as transferências advindas da Prefeitura Municipal, não possuindo portanto receita própria.

Por fim, quanto ao questionamento do veículo existente poder ser dado como entrada para a compra de um veículo novo, cabe nos reportar ao disposto no *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/93:

(...)

Logo, podemos constatar que o procedimento em questão iria de encontro ao disposto no artigo acima transcrito, (...).

São estas as considerações que temos a fazer em relação à presente consulta.”

E conclui:

“Pelo exposto, sugiro:

1 - Conhecimento desta Consulta, visto cumpridos os pressupostos de admissibilidade e;

2 - Expedição de Ofício ao Excelentíssimo Senhor Victor Emmanuel Couto, Presidente da Câmara Municipal de Valença, encaminhando resposta à presente, como prejulgamento da tese, destituída de efeito vinculante, acorde disposição constante no art. 4º da Deliberação TCE nº 216/00.”

3 - Arquivamento dos autos.”

Remetido o processo à Procuradoria Geral do TCE às fls. 16/18 analisando a presente Consulta faz as seguintes considerações acerca das dúvidas propostas pelo Consulente:

“(…)

Por isso, o veículo pertencente à Câmara Municipal pode ser leiloado, devendo tal alienação, ter previsão legal, enquanto receita de capital.

Desta forma, desde que haja tal previsão, sob a classificação de despesa de capital (na forma da Lei nº 4.320/64), não há impedimento na sua utilização (dinheiro arrecadado) para a compra do veículo.

Observadas as advertências feitas acima e, em atenção ao disposto no inciso III do art. 15 da Lei nº 8.666/93 (que determina que as compras deverão submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhante às do setor privado) é possível dar-se como entrada o veículo antigo para compra do novo.”

O Ministério Público, representado pela Procuradora Aline Carvalho (fls. 20) assim se manifesta:

“O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro opina pelo Conhecimento da consulta formulada, pela Expedição de Ofício para ciência do consulente acerca das considerações traçadas nestes autos, e pelo posterior arquivamento dos autos.”

É o relatório.

Estabelece a Deliberação TCE nº 216/2000 editada por esta Corte de Contas normas para as consultas efetuadas pelos jurisdicionados em razão de dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

#### 1 - Da Legitimidade

A Lei Complementar nº 63 de 01 de agosto de 1990 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – dentre outras competências atribuídas ao Tribunal de Contas estabeleceu no inc. VII do art. 3º:

“Art. 3º - Compete, também, ao Tribunal de Contas:

(...)

VII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada **pelos titulares dos Três Poderes, ou por outras autoridades**, na forma estabelecida no Regimento Interno, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, sendo que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto;” (grifo meu).

Da mesma forma o Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Deliberação TCE nº 167/92, dispõe sobre a Consulta no art. 4º, inc. VII:

“Art. 4º - (...)

(...)

VII - decidir sobre **consulta** que lhe seja **formulada por autoridade competente**, na forma estabelecida no art. 68 deste Regimento;” (grifo meu).

E no art. 68 do Regimento supra define de quem é a competência para formular a Consulta:

“Art. 68 - São **competentes** para formular **consultas os titulares dos Poderes do Estado** e dos Municípios e de suas **Administrações Indiretas**, incluídas as Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.” (grifo meu).

Por todos os fundamentos acima, entendo que o Presidente da Câmara de Valença está apto a ingressar com a presente Consulta.

## 2 - Do Cabimento

A presente Consulta não veio encaminhada com o parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade Consulente, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE nº 216/00. Entretanto, tal ausência não traz nenhum prejuízo a sua análise, já que o referido artigo determina que o parecer deverá “sempre que possível” acompanhar a Consulta, o que entendo, no presente caso, não se faz necessário.

## 3 - Do Mérito

De dizer-se que a Consulta não constitui prejulgamento de caso ou fato concreto e a dúvida trazida no presente processo será respondida em termos gerais, posto que se refere a questões suscitadas na aplicação de dispositivos legais concernentes a matéria de competência desta Corte.

### *1ª Questão: Permissão Legal para a Câmara realizar o Leilão*

O Leilão é uma das modalidades de licitação regulamentadas no art. 22 da Lei de Licitações nº 8.666/93, que em seu § 5º assim o define:

“§ 5º - Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para **a venda de bens móveis inservíveis para a Administração** ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.” (grifo meu).

A venda de qualquer bem móvel promovida pela Administração Pública deverá ser precedida de avaliação prévia e de licitação (*caput* do art. 17 c/c inc. II do mesmo artigo da Lei nº 8.666/93).

A Câmara Municipal como ente político faz parte da Administração Pública, que me utilizando da conceituação da própria Lei nº 8.666/93, inc. XI do art. 6º é:

“XI - Administração Pública – administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas.”

Assim, a Câmara Municipal poderá abrir procedimento licitatório na modalidade de Leilão para venda de bem móvel do qual pretenda se desfazer.

*2ª Questão: A possibilidade do valor arrecadado com a venda do bem (veículo) ser utilizado como entrada para aquisição de um novo veículo*

Para responder a questão ora apresentada utilizarei entendimentos desta Corte proferidos no processo – TCE nº 212.254-7/01<sup>1</sup>.

Naqueles autos concluiu-se que o imposto sobre a renda, retido dos servidores municipais das Câmaras Legislativas (que deve, contabilmente, ser classificado como Receita Tributária), deveria ser entregue por aquelas ao Tesouro Municipal (Poder Executivo), ou seja, não poderia a Câmara ficar com os recursos citados – receita – em seu poder para utilização em suas despesas. Dentre as razões que fundamentaram tal afirmação estão duas que servem ao questionamento que ora se busca elucidar:

- Princípio legal da unidade de tesouraria

O princípio referido está contido na Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964:

“Art. 56. O **recolhimento de todas as receitas** far-se-á em estrita observância ao **princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais. (grifos meus)

Ao reservar valores, estará o Poder Legislativo criando uma espécie de caixa próprio, o que fere a unidade determinada.

- Repasses de recursos do Poder Executivo ao Legislativo conforme valores fixados na Lei Orçamentária

Citando o voto em discussão (fls. 22):

“(...) a Constituição Federal ratifica o posicionamento de que o Poder Legislativo realiza as despesas inerentes às suas funções mediante os devidos repasses de recursos que têm de ser feitos pelo Poder Executivo. Ademais, em não havendo recolhimento ao Executivo, este não terá a sua disposição a totalidade das receitas municipais. Este evento compromete a paridade exata que tem de haver entre recursos efetivamente transferidos (repasso financeiro) e o valor monetário da fixação da despesa do Poder Legislativo (coincidente com o determinado na Lei Orçamentária Anual ou, se for o caso, os valores já limitados por força de arrecadação inferior ao previsto, conforme art. 9º da Lei Complementar 101/2000 – LRF). Tal afirmação reside no fato de que ficando a Câmara com os recursos financeiros da retenção,

1 - Trata o processo em referência de consulta apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, acerca da destinação a ser dada pelas Câmaras Municipais dos valores retidos a título de imposto sobre a renda dos servidores públicos daquelas unidades. Os autos foram objeto de apreciação Plenária em 21/05/2005.

deverá receber do Executivo a diferença entre o valor à mesma destinado e aquele já reservado (imposto de renda).

Estes mandamentos estão insculpidos no art. 29-A da Carta Magna (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25/2000):

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

(...)

§ 2º **Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:**

I – **efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;**

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III – **enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.** (grifos meus)

O que foi discutido para o imposto de renda retido dos funcionários (receita tributária) tem aplicação para outros tipos de receitas arrecadadas diretamente pelas Câmaras Municipais. Analogamente, quer seja pelo atendimento ao princípio de unidade de tesouraria, quer seja pela necessidade do cumprimento das disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, não deve o Poder Legislativo reter em seu poder a receita diretamente arrecadada pelo próprio. Ademais, acrescenta-se não ser esta função precípua dos legislativos, como explicitado ainda no voto supra:

“São poderes municipais o Legislativo e o Executivo. Enquanto ao primeiro cabe, precipuamente, o desempenho da função legislativa (fazer leis), ao segundo cabem as funções executivas e administrativas (sobretudo a execução da ordem jurídica).

É no âmbito da explicitação destas funções que se observa a arrecadação, que nada mais é do que senão a execução de uma norma legal (realização da previsão da receita contida na Lei Orçamentária Anual), como atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Sobre esta divisão de funções assim se manifestou o Professor Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Municipal Brasileiro – 10ª edição – Malheiros Editores – p. 455 - 456 e 573):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

(...)

Destarte, em não sendo função do Poder Legislativo a arrecadação de receitas, não deve o mesmo ser o destinatário do recolhimento do imposto sobre a renda de vereadores e funcionários da Câmara Municipal. Como a arrecadação de receitas, de forma global, é função do Poder Executivo é este, em princípio, o grande agente arrecadador de um ente da Federação, que por vezes delega a terceiros tal faculdade (caso da rede bancária e dos Municípios que acabam por arrecadar o imposto de renda de seus servidores e agentes políticos pela União, por exemplo) por simples questão de facilidade operacional.”

Destarte, não vislumbro a possibilidade da Câmara, de posse do valor recebido pela alienação de um bem, utilizá-lo direta e imediatamente como parte do pagamento de outro bem.

Por outro lado, é preciso lembrar que a despesa para a compra de novo bem deve estar fixada na Lei Orçamentária Anual do Município<sup>2</sup>, na unidade orçamentária Poder Legislativo. A fonte que custeará tal despesa também deverá estar prevista naquela legislação.

Poderá ocorrer, inclusive, que esta fonte seja pelo menos em parte, a receita de capital proveniente da alienação de um bem da Câmara (ativo), mas isto dependerá do que foi autorizado em lei para tal despesa. Desta forma, pode até ser que o valor relativo à alienação do bem retorne ao Legislativo, o que é diferente da utilização do montante diretamente por este Poder.

2 - Esta fixação pode ser aquela inicial, ou seja, aquela aprovada no texto original da Lei Orçamentária ou aquela resultante das retificações orçamentárias procedidas na execução do orçamento (abertura de créditos adicionais), segundo os ditames pertinentes da Lei Federal nº 4.320/64.

Deve-se ainda lembrar que a receita em questão possui destinação limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 44:

“Art. 44 - É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.”

É importante ressaltar que a aquisição deste novo bem deverá ser precedida de outro procedimento licitatório, em uma das seguintes modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convite ou Pregão, atendidas as peculiaridades que envolvem cada uma.

*3ª Questão: A possibilidade do veículo ser ofertado como entrada para aquisição de um novo veículo*

Como salientado no item anterior, a despesa com a compra de um bem deve restar definida na Lei Orçamentária (inicial ou retificações). Lá, além do valor fixado para a despesa, também estará estipulada a fonte de recurso que a custeará. O orçamento é expresso em moeda corrente, é um binômio “receita x despesa”. Assim, em nome do Princípio Orçamentário do Equilíbrio, estes dois itens têm de representar somas iguais. Não poderá pois uma despesa apresentar valor superior às receitas que a honrarão. Não vejo pois possibilidade, dada a técnica orçamentária vigente, de compensar tal diferença com a oferta de um bem para pagamento de parte de outro bem.

Ultrapassada a questão orçamentária acima e concordando com o Corpo Instrutivo, entendo que a hipótese de abertura de uma licitação para aquisição de novo veículo para a Administração, em que parte do pagamento será efetuada com um veículo usado, não encontra amparo legal por outras razões além da financeira acima citada. Quais sejam:

A Lei nº 8.666/93 impõe que a licitação deve ter por pressuposto básico a observância ao princípio da isonomia, devendo ser processada em conformidade com os princípios constitucionais da impessoalidade e da legalidade, dentre outros (art. 3º). Vedada está, por via de consequência, a utilização de qualquer elemento, critério ou fator subjetivo que possa mesmo que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.

Por certo, que uma empresa interessada em fornecer um bem à Administração Pública, onde o instrumento convocatório define como parte do pagamento um veículo usado (mesmo que previamente avaliado e de valor estimado) poderá, de alguma forma, restringir o número de interessados nesta competição, uma vez que nem todas as empresas teriam interesse em receber aquele veículo como parte do pagamento.

Além disso como já dito, mesmo que previamente avaliado este bem, há margem para alguma análise imprecisa, tais como: quilometragem rodada, condições dos pneus, motor, estofamentos, modelo fora de fabricação, etc.

Em restringindo ou limitando por alguma razão a participação das empresas interessadas, viciado estará o certame.

Outra razão é quanto ao que dispõe o art. 5º da mesma Lei: "...todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional..." o que também compromete o processo de competição.

Por todo o exposto e,

Considerando que a regra constitucional de aquisição de bens, serviços, obras, alienações e locações pela Administração Pública deve ser necessariamente precedida de licitação (inc. XXI do art. 37 da C.F.);

Considerando que o procedimento licitatório é fundamental para proporcionar igualdade entre interessados, estando vedada a utilização de critérios subjetivos no julgamento das propostas;

Considerando que o Consultante tem legitimidade para abertura de procedimentos licitatórios disciplinados na Lei de Licitações e Contratos, sendo o Leilão a modalidade adequada para a venda de bens móveis;

Considerando o princípio da unidade de Tesouraria e as disposições do artigo 29-A da C.F., sobretudo a obrigatoriedade de repasse à Câmara pelo Poder Executivo dos valores fixados na Lei Orçamentária;

Considerando que a Lei Orçamentária deve ser expressa em moeda corrente e atender ao Princípio Orçamentário do Equilíbrio;

Considerando a competência desta Corte de Contas na verificação e apuração da legalidade, legitimidade, economicidade e o interesse público (inc. IV do art. 8º da Lei Complementar nº 63/90);

De acordo com o Corpo Instrutivo e parcialmente de acordo com o Ministério Público e a Procuradoria Geral deste Tribunal;

VOTO:

I – Pelo ACOLHIMENTO da presente CONSULTA formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Valença – Sr. Victor Emmanuel Couto e resposta nos seguintes termos:

A fim de que sejam obedecidas as normas da Lei de Licitações e Contratos, os princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade bem como o interesse público da Administração, o Jurisdicionado:

- poderá celebrar licitação na modalidade de Leilão para a venda de bens móveis nos termos do inc. II e § 6º do art. 17 da Lei nº 8.666/93;

- deverá abrir procedimento licitatório para a aquisição de novo veículo que melhor atenda ao interesse público;

- fica impossibilitado de utilizar o bem (veículo) como parte do pagamento (entrada) para aquisição de outro pelas razões acima apontadas.

II – Pela REMESSA do inteiro teor deste Relatório e Voto ao Consulente;

III – Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

Sala das Sessões, 10 de abril de 2007

**JULIO L. RABELLO**

Relator