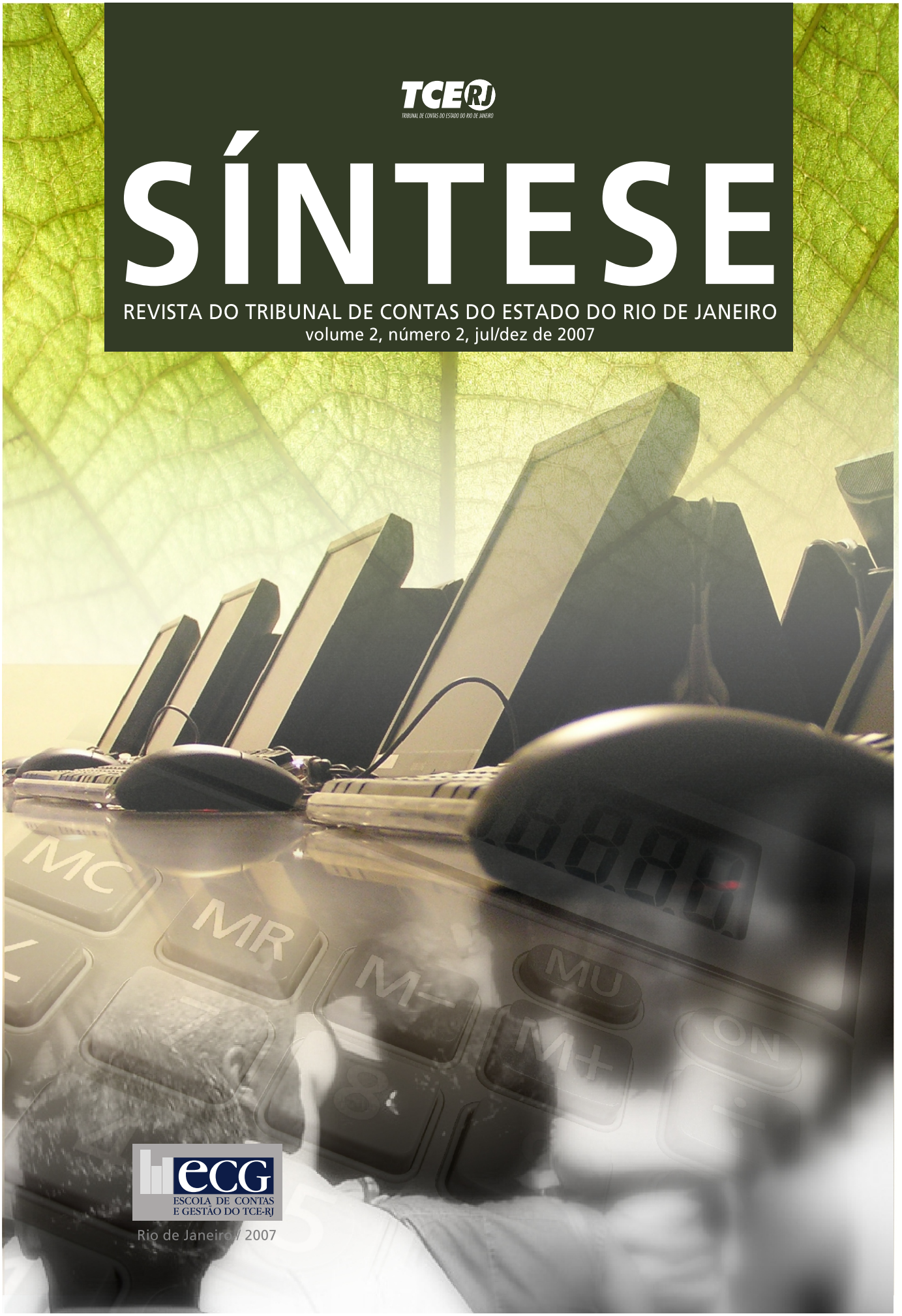
TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

volume 2, número 2, jul/dez de 2007



ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro / 2007

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 2, jul./dez. de 2007

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro
2007

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro **ISSN: 1981 - 3074**
volume 2, número 2, jul./dez. 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

Editor Executivo: Mauro Silveira / ***Editora Assistente:*** Tetê Oliveira / ***Projeto gráfico:*** Inês Blanchart / ***Diagramação:*** Adelea Barbosa, Inês Blanchart e Margareth Peçanha / ***Fotografias:*** Jorge Campos e Banco de imagens da CCS/TCE-RJ / ***Arte e editoração:*** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / ***Revisão:*** Hugo Leão e Moira de Toledo

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 / 3231-5690
e-mail: 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 (jul./dez. 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

JOSÉ MAURÍCIO
DE LIMA NOLASCO

Presidente do Tribunal
de Contas do Estado
do Rio de Janeiro

ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Educação continuada - Gestão por competência

Fadado ao destino das iniciativas bem-sucedidas, foi o que se deu com a criação do Instituto criado pelo artigo 102 da Lei Complementar do Estado nº 63, de 01.08.90, denominado Instituto Serzedello Corrêa pela Resolução TCE nº 161, de 24.11.92, presságio que os atos de gestão adotados durante a Presidência do Conselheiro Aluisio Gama de Souza, com a sua reconhecida competência de emérito educador, fizeram engrandecer.

Transformada pelo artigo 38 da Lei Estadual nº 4.577/05 em Escola de Contas, a Entidade segue esse destino alvissareiro até os dias de hoje sob a normatividade do seu Regimento Interno baixado pela Deliberação TCE nº 231/05, passando a **Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - ECG/TCE-RJ** a órgão autônomo vinculado à Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com as suas ações norteadas segundo os princípios gerais de **gestão por competências; educação continuada; organização que aprende; e, democratização do conhecimento**.

Em 28.11.06, veio a ser reconhecida como integrante do Sistema Estadual de Ensino, uma vez comprovado estar subordinada à legislação específica, com a publicação do Decreto Estadual nº 40.367, resultado da proficiente iniciativa do então Presidente, Conselheiro José Gomes Graciosa.

Com esteio na estratégia de educação continuada, a Escola tem os seus objetivos voltados para a promoção do ensino e pesquisa na área de gestão pública, com vista ao aprimoramento do desempenho e do controle governamental assentado na valorização do raciocínio criativo para inovar a gestão pública mediante adoção de novas tecnologias e para alcançar a educação corporativa através de soluções de aprendizagem e compartilhamento de conhecimentos.

Em oportunidade anterior, acentuei o significado e importância de decisão do egrégio Conselho Superior da ECG/TCE-RJ ao ensejar a celebração de convênios entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), com o objetivo de estabelecer programa de cooperação educacional, técnica e científica entre o TCE-RJ, através da Escola de Contas e Gestão (ECG); com o TJ-RJ, através da Escola de Administração Judiciária (ESAJ), para o desenvolvimento de cursos, estudos, pesquisas e ações direcionadas à capacitação de servidores; e, TJ-RJ, através da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), com objetivo voltado para o estabelecimento de programa de cooperação educacional, técnica e científica para o desenvolvimento de cursos, estudos, pesquisas e ações direcionadas à formação e ao aperfeiçoamento continuados, voltados para a área jurídica.

Sob o primado de assegurar conhecimentos aos jurisdicionados, ao invés de puni-los pelo eventual resultado fruto de informação incorreta, o Plano Estratégico do TCE-RJ, para o quadriênio 2008-2011, define como um dos principais objetivos o desenvolvimento de uma política de recursos humanos voltada para a valorização de seus servidores e dos servidores dos órgãos jurisdicionados, por entender que, promovendo o desenvolvimento profissional do seu quadro funcional e difundindo conhecimento aos jurisdicionados, o TCE-RJ estará contribuindo decisivamente para o exercício pleno da cidadania e aumento da eficiência, eficácia e efetividade do setor público.

Além do significado desse citado Documento, figuram entre os resultados das atividades da ECG/TCE-RJ no decorrer do exercício de 2007, entre outras realizações, os seguintes destaques: i) **Implantação do Programa de Capacitação Regional**; ii) **Implantação dos Cursos *online***; iii) **Diplomação em Pós-Graduação *lato sensu***; iv) **Cursos de Capacitação**; v) **Cursos de Formação**. Foram ministrados no exercício 122 cursos e atividades para 6.019 alunos participantes.

Para o exercício de 2008, estão previstas como principais atividades: i) **Prêmios Ministro Gama Filho e Melhores Práticas**; ii) **Palestras Regionalizadas** - Deliberações TCE-RJ nºs 244 e 245/07; iii) **Programa de Capacitação Regional** para as regiões Norte e Noroeste, Central, Sul e Baixadas Litorâneas, nos cursos de a) **Licitações, Contratos Administrativos e Formação de Pregoeiros**; b) **SIGFIS**; c) **Execução Orçamentária**; d) **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**; d) **Contas de Gestão**; e) **Prestação de Contas, Tomada de Contas e Tomada de Contas Especial**; iv) **Projeção do novo Curso de Mestrado em Administração**; **Cursos de Capacitação e Cursos Externos**; e, v) **Início de Cursos de Capacitação e Formação, Cursos Externos, Palestras e Seminários**, prevendo-se em 2008 a presença de 7.750 participantes e atividades compreendendo 195 turmas.

José Augusto de Assumpção Brito

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

Ao promover a realização de cursos de pós-graduação para seus servidores, o TCE-RJ, por meio da Escola de Contas e Gestão, sedimenta sua missão como Escola de Governo, no sentido de formar quadros superiores na administração pública. Busca também conjugar o esforço de transmissão com o de produção de conhecimento próprio sobre o setor público, a fim de criar alternativas de atuação em processos inovadores de desempenho e de governança — sempre em consonância com as necessidades e expectativas da sociedade.

A Escola aposta na idéia de que sua missão transformadora só será consolidada pela criação de espaços mais amplos para a reflexão e geração de saberes e de práticas mais próximas da realidade da administração pública brasileira. Entende ainda que a ECG, para atingir o nível de excelência pelo qual pretende ser reconhecida, precisa gerar produtos que possam agregar valor à administração pública. E é com esse propósito que vem incentivando a transformação do conhecimento produzido pelos seus alunos da ECG em saberes que possam contribuir na oferta de práticas públicas diferenciadas.

Dessa forma, a ECG promoveu duas turmas do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública — CIPAD, de que participaram 76 servidores do TCE-RJ no período 2005/2007. O CIPAD é um programa educacional de longa tradição no âmbito da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, em nível de especialização, instituído há mais de 30 anos com o propósito de propiciar uma visão estratégica da ação governamental; favorecendo assim a capacidade de reflexão crítica, com vistas a preparar agentes de mudanças no âmbito das organizações do Setor Público.

No entanto, o ensino superior — neste caso, em nível de especialização — não deve ser visto como um conjunto fechado, separado do mundo. Essas turmas, com base no desejo de novos conhecimentos, promoveram investigações das mais variadas, trazendo como resultado a geração de conhecimentos que poderão ser aplicadas no dia-a-dia, possibilitando novas formas de atuação. Ao garantir o pluralismo ideológico e a liberdade de pensamento dos alunos, a Escola cumpre o papel de formar sujeitos políticos conscientes, com compromisso social — servindo assim como um instrumento de desenvolvimento da sociedade.

Esta edição da *Síntese: Revista do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro* traz artigos escritos por técnicos do TCE-RJ com base nos seus trabalhos finais do CIPAD, como forma de exemplificar a importância que representa para esta instituição o incentivo à geração de novos conhecimentos; conhecimentos estes que possam contribuir tanto para o aperfeiçoamento das competências de seus técnicos, como para uma prática pública mais condizente com as necessidades da sociedade.

No primeiro artigo, *O alcance das decisões dos Tribunais de Contas no exercício do Controle Externo em face do poder discricionário do administrador público*, Neilton Ferreira Macharete discorre sobre o poder discricionário que tem o administrador público com relação à conveniência e oportunidade na prática dos atos de administração, assim como suas possibilidades e limites. São analisadas as competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas e até onde se questionam os atos administrativos praticados na perspectiva da discricionariedade, buscando responder sobre a existência de um possível conflito entre a liberdade do gestor público e a atuação das Cortes de Contas.

O segundo artigo publicado, *A atuação das Escolas de Contas no aperfeiçoamento da gestão pública: estudo de caso da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, de Dinair da Graça Salles Guimarães, Maria de Lourdes Ramos e Albuquerque e Sandra Maria Freitas Ongaratto, enfoca a necessidade de educação permanente e de atualização técnica pelos servidores públicos como estratégia para garantir o bom desempenho da gestão pública. Assim, os governos começam a investir em programas de educação para os seus técnicos, implementando as chamadas Escolas de Governo e, no caso dos Tribunais de Contas, as Escolas de Contas e Gestão.

No terceiro trabalho, *A análise dos editais de obras ou serviços de engenharia realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ante a questão da economicidade versus a discricionariedade*, Maria Clara Martins Costa Chmielewski fala sobre a análise da economicidade realizada pelo TCE-RJ nos editais de concorrência pública de obras ou serviços de engenharia, com o objetivo de esclarecer quais os limites impostos a esta análise pelo poder discricionário do gestor. Suas conclusões têm como suporte pesquisas sobre os aspectos históricos da origem e evolução do controle dos Tribunais de Contas, assim como as questões legais, técnicas e formais que envolvem o tema.

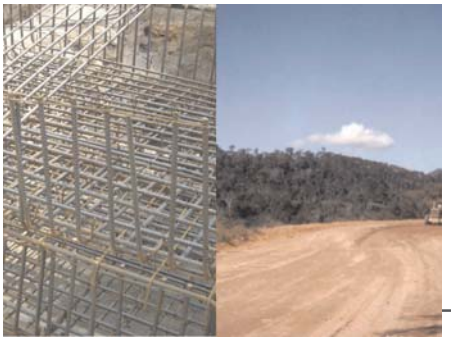
O quarto e último artigo, *Desenvolvimento Sustentável nos municípios: estudo de casos*, produzido por Luisa Maia, Roberto Luis de Souza Ferreira e Simone Quintão de Moraes, contempla uma reflexão sobre o tema desenvolvimento local sustentável ao analisar dois programas municipais premiados no Programa Gestão Pública e Cidadania. Destaca a competência constitucional do TCE-RJ em avaliar Programas objetivando o exame das diversas dimensões de desempenho da ação pública e faz recomendações de atividades a serem desenvolvidas pelos administradores municipais para garantir a sustentabilidade dos programas adotados.

As monografias selecionadas nesta edição da *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro* representam o reconhecimento do esforço, não só dos seus autores, mas de todos os servidores que concluíram com êxito os cursos de pós-graduação — CIPAD/FGV.

Que esta publicação sirva para despertar o interesse do leitor na reflexão dos temas aqui apresentados, bem como para fomentar o engajamento de outros colegas no compartilhamento da informação e do conhecimento.

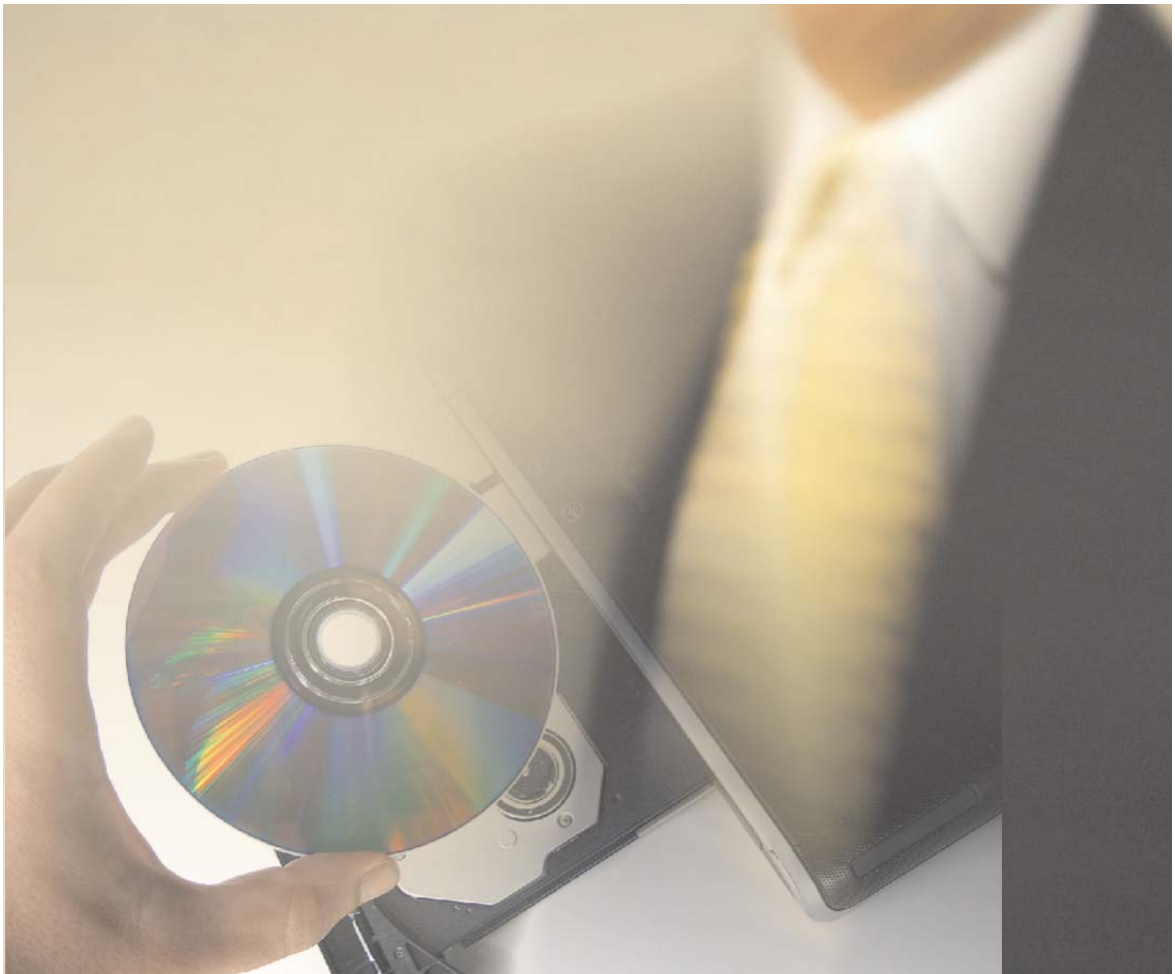
Boa leitura a todos.

ESTUDOS



O ALCANCE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

em face do poder discricionário do administrador público



Neilton Ferreira Macharete
Assessor Especial do Gabinete do Conselheiro Julio L. Rabello, do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: Este trabalho objetiva estudar o poder discricionário que tem o administrador público, quanto à conveniência e oportunidade na prática dos atos de administração, bem como as possibilidades e limites do seu controle. Serão analisadas as competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas e até onde é permitido questionar os atos administrativos praticados sob o manto da discricionariedade, buscando responder ao problema proposto sobre a existência de possível conflito entre a liberdade do gestor público e a atuação das Cortes de Contas. As reflexões fundamentadas na doutrina e jurisprudência apresentadas levaram-nos à conclusão de que o controle externo, se balizado na verificação do atendimento dos limites legais da discricionariedade, sem invadir a reserva da conveniência e oportunidade, convive harmoniosamente com esse poder.

SUMMARY: The objective of the present work is to study the freedom (power) of discretion that the public administrator has, related to the convenience and opportunity of the practice of administrative acts, as well as the possibilities and limits of his control. We will analyze the constitutional competences given to the Court of Accounts, and also up to where it is allowed to question the administrative actions taken under the perspective of the right of choice, aiming to answer to the proposed problem about the existence of a possible conflict between the freedom of the public a*dministrator and the work of the Court of Accounts.*

The reflections based on the doctrine and jurisprudence that were presented led us to the conclusion that the external control, if framed by the strict observation of the legal limits of discretion, without invading the reserve of convenience and opportunity, can live harmoniously with this power.

PALAVRAS-CHAVE: discricionariedade; controle; competência.

KEY WORDS: discretion; control; competences.

INTRODUÇÃO

O Controle Externo, exercido pelos Tribunais de Contas, a princípio era meramente formalístico, enfatizando apenas aspectos atinentes à legalidade, no sentido estrito dos atos públicos. Entretanto, tal atuação tem evoluído para novos conceitos de controle, incorporando novas técnicas de auditoria que permitem a apreciação da atuação do gestor público de uma forma mais abrangente, superando a análise formal. A percepção que se tem a partir da Constituição de 1988, com as Emendas que tem recebido, é a de que a esfera de competência dos Tribunais de Contas foi significativamente ampliada de forma que, modernamente, as Cortes de Contas analisam também a boa gestão do ato administrativo, ou seja, fiscalizam o gasto público não só pelo aspecto da legalidade, mas também pelos aspectos de mérito, buscando também a eficiência no gasto do dinheiro público.

Não raro, essa atuação dos Tribunais de Contas encontra resistência por parte dos administradores públicos, que, invocando o princípio da "discricionariedade", alguns até mesmo aludindo à circunstância de terem sido investidos em seus cargos através do voto popular, se opõem ao cumprimento não só das determinações que lhes são impostas para a correção dos atos tidos como ilegais, ilegítimos, antieconômicos ou ineficientes, como também ao cumprimento das penalidades decorrentes.

Dentro do sistema político brasileiro em que a Constituição Federal (CF) delimita em seu art. 2º que "são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", muito se discutiu onde os Tribunais de Contas estariam inseridos. Em qual dos poderes?

Tal discussão não será objeto deste trabalho, uma vez que o tema se encontra exaustivamente discutido e há o entendimento de que os Tribunais de Contas gravitam entre todos os poderes sem, contudo, pertencer a qualquer deles. Certo é que tal convivência nem sempre tem sido pacífica, ao contrário, com freqüência não rara surgem questionamentos quanto aos limites de sua atuação, ou seja, até que ponto estariam, ou não, invadindo a competência reservada aos poderes.

Este trabalho buscará demonstrar a importância do Sistema Tribunais de Contas, conforme concebido por Rui Barbosa e inserido na Constituição Republicana de 1891, como fundamental para a manutenção do chamado sistema de "freios e contrapesos" indispensável para que os poderes se conservem não só independentes, mas harmônicos entre si, conforme quis o constituinte pátrio.

Em seguida, será buscada a delimitação da atuação das Cortes de Contas, ou seja, até onde elas podem atuar, de forma que tal se dê tão-somente no espaço reservado às ações de controle, nos estritos limites traçados pela Constituição Federal.

O entendimento da extensão das competências das Cortes de Controle é de relevante importância, vez que tais se desenvolvem não sobre as atividades típicas de cada Poder, estas expressões da independência fundamental para a manutenção do estado democrático, mas nos efeitos de sua implementação, verificando a gestão dos recursos públicos que devem ser sempre utilizados em prol do interesse e satisfação das necessidades públicas. Esta é uma linha tênue entre o poder-dever que têm os Tribunais de Contas de atuar nesse tipo de controle e a liberdade de opções que tem o agente público na formulação e implementação das suas políticas públicas.

Por outro lado, não se pode deixar de identificar e testar o chamado "poder discricionário", tantas vezes invocado pelos atingidos pelas decisões dos Tribunais de Contas como se fosse um espaço indevassável. Tal verificação será considerada neste estudo, buscando entender a sua possível sobrevivência no moderno arcabouço jurídico onde sobressaem princípios como a inexistência (até mesmo passível de nulidade) dos atos vazios de fundamentação (entenda-se também motivação) e a inafastabilidade da verificação judicial quanto à legalidade dos atos (inclua-se aí a teoria dos motivos determinantes).

Decisões dos Tribunais de Contas que não se delimitam no rol de suas competências centralmente constitucionais não têm exeqüibilidade, carecem de legitimidade, podem e devem ser desconstituídas pelo Poder Judiciário, não atendem à sua missão constitucional e enfraquecem o regime democrático, porque invalidam o sistema de freios e contrapesos e frustram os anseios da população que anseia pelo controle que visa ao melhor gasto de seus dinheiros.

É imperioso que os Tribunais de Contas tenham o pleno e inequívoco conhecimento da sua missão constitucional, seu fundamento, seus limites, e importância do exercício, de forma legal, legítima e sistemática do controle externo dos atos da Administração Pública, um dos pilares do estado de direito, razão por que este trabalho, em apertada síntese, se propõe a deslindar o seguinte problema. Alguns conceitos precisam ser fixados antes de enfrentar o tema central, que é o possível conflito entre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e o poder discricionário dos administradores públicos.

CONTROLE

O controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem.

Mas também pode haver controle-orientação, o que significa a possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá.

Se inexiste dúvida quanto à necessidade do controle sobre as funções do Estado e seus realizadores, o mesmo não se pode afirmar acerca dos meios de torná-lo efetivo, operacional, isento e eficaz. Em breve pesquisa realizada, encontramos mais de uma centena de proposições doutrinárias sobre a expressão controle, na acepção voltada para o exame de atos da administração pública, em obras nacionais, com dezenas de propostas de classificação.

A ação do controle deve evoluir, a partir da estruturação científica inicialmente concebida por Montesquieu, para uma visão mais próxima da realidade atual do Estado e da sociedade, aproveitando a experiência histórica acumulada, suas deficiências e acertos.

Esses controles, conforme seu fundamento, serão hierárquicos ou finalísticos; consoante a localização do órgão que os realiza, podem ser internos ou externos; segundo o momento em que são feitos, consideram-se prévios, concomitantes ou subseqüentes, ou por outras palavras, preventivos, sucessivos ou corretivos; e finalmente, quanto ao aspecto controlado, podem ser de legalidade ou de mérito.

O Brasil adotou o sistema Tribunais de Contas para o exercício do controle externo da Administração Pública, que consiste na existência de um Tribunal independente dos Poderes da República, com jurisdição própria e competências definidas na Constituição da República Fe-

derativa do Brasil. Assim, enquanto esses tratam exclusivamente do exame dos atos e da atividade administrativa, o julgamento final da gestão do governo como um todo continua na restrita competência do parlamento da respectiva esfera de governo.

NATUREZA E FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A improdutividade da rígida tripartição de poderes conduz ao exame das funções do Estado para melhor compreender o papel do Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas não exerce função legislativa formal. Os seus atos carecem da eficácia genérica da lei e não vinculam os Poderes do Estado.

Mais difícil é o problema da função jurisdicional. Não há dúvida de que o Tribunal de Contas, autorizado pela CF a elaborar o seu regimento com a mesma autonomia do Poder Judiciário, exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, eis que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da jurisdição: autonomia, independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso.

Esta matéria é de grande complexidade e divergências doutrinárias; entendem alguns não ter o Tribunal de Contas jurisdição. Entretanto, na interpretação dos dispositivos constitucionais (art. 71, II, 71 § 1º e 73), há entendimento de que, mesmo adotando o Brasil o monopólio de jurisdição com os órgãos do Poder Judiciário, as decisões dos Tribunais de Contas são normalmente questionadas apenas quando não for obedecido o direito de defesa pelo órgão de fiscalização das contas ou contiverem ilegalidade manifesta. A regra é a de que o conteúdo da apreciação de contas não tenha revisão — exceto nos casos citados — até porque, afirmam alguns, tendo os Tribunais de Contas competências precisas e fixadas pela Constituição para exercer o controle e fiscalização das contas públicas e o fazendo na forma da lei, não há motivo para o Judiciário fazê-lo de novo em autêntico *bis in idem*.

Por várias vezes o próprio Poder Judiciário foi instado a decidir a respeito da jurisdição do Tribunal de Contas, sempre decidindo pela competência exclusiva, salvo nulidade por irregularidade formal grave, ou manifesta ilegalidade, no julgamento das contas de responsável por haveres públicos; ou ainda: que o ato do Tribunal de Contas que, ao julgar prestação de contas, apura o alcance do responsável pelo dinheiro público é definitivo, porque tal ato é insuscetível de revisão na via judicial, exceto quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta.

As decisões das Cortes de Contas, no Brasil, são expressões da jurisdição; não jurisdição especial ou seguida de qualquer adjetivação que pretenda diminuir sua força, mas apenas jurisdição, à qual se pode, em homenagem ao órgão prolator, referir-se como jurisdição de contas.

Uma vez que o constituinte, repetindo Constituições anteriores, empregou a expressão julgar para algumas deliberações do Tribunal de Contas e, tendo em linha de consideração que, quando são empregados termos jurídicos, deve crer-se ter havido preferência pela linguagem técnica, os julgamentos das Cortes de Contas devem ser acatados pelo Poder Judiciário, visto que este não pode rejulgar o que já foi julgado.

DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Tribunal de Contas não se insere nos órgãos do Poder Judiciário, detentor de jurisdição *lato sensu*, logo não exerce o controle difuso da

constitucionalidade das leis e atos. Entretanto, no exercício de sua função fiscalizadora e de julgamento de contas, pode o Tribunal de Contas apreciar a constitucionalidade de leis e atos e deixá-los de aplicar, no caso concreto sob exame, quando entender serem os mesmos inconstitucionais, por deferimento do Supremo Tribunal Federal, que editou a Súmula 347: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público".

Portanto, deve ser analisada a atuação do Tribunal de Contas frente à constatação de inconstitucionalidade de normas vinculadas às suas funções de controle dos atos administrativos.

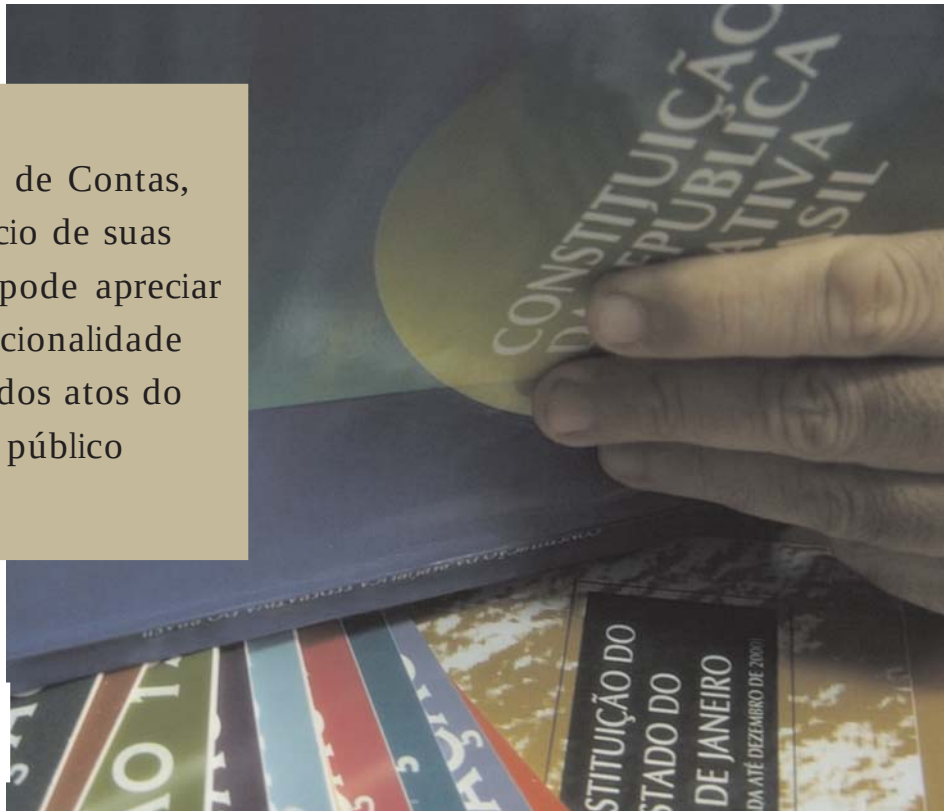
O controle externo da administração que realizam os Tribunais de Contas no Brasil, na sistemática da Constituição de 1988, é posterior, mas também preventivo. Não abraçou a Constituição de 1988 o registro prévio, que, aliás, já não era exigido na Constituição anterior; mas o controle preventivo dos Tribunais de Contas não só é desejável, é impositivo. Controle tardio é sempre ineficaz.

O controle de constitucionalidade que exerce o Tribunal de Contas insere-se na sua missão institucional e na sua competência constitucional de fiscalizar, a tempo, a aplicação de recursos públicos e a gestão do patrimônio público. Consiste em alertar o Chefe do Poder Executivo que, caso pratique atos com espeque em norma considerada verticalmente incompatível pelo Tribunal de Contas, a Corte considerará irregular o ato.

Na sistemática constitucional atual, em que o Chefe do Poder Executivo Federal e o Chefe do Poder Executivo Estadual ou Distrital (artigo 103, incisos I e III) têm legitimidade para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, não podem simplesmente deixar de cumprir norma sob alegação de que a consideram inconstitucional. Devem exercer seu direito de ação, provocando o Supremo Tribunal Federal, que decidirá a respeito.

É preciso relevar o aparente paradoxo que se instala porque se, por um lado, o Chefe do Poder Executivo é compelido a deixar de cum-

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público



prir uma norma por força de decisão do Tribunal de Contas, por outro lado, deve cumpri-la, porque existente no ordenamento jurídico, caso, contra sua constitucionalidade, não se insurja por via de ação direta.

A atuação do Tribunal de Contas, nesse ponto, tem dupla finalidade, ou conseqüência. Num primeiro passo, inibe a prática de atos administrativos fundados em normas manifestamente inconstitucionais. Num segundo momento, a atuação do Tribunal de Contas serve de incentivo para que o Chefe do Poder Executivo, não podendo dar cumprimento à lei, por reconhecê-la inconstitucional, exerça a titularidade que lhe é conferida no artigo 102 da Carta Magna. Evita-se, assim, que norma incompatível com outra que lhe é superior permaneça em vigor, provocando efeitos que, posteriormente, por força de manutenção da ordem jurídica e em obediência à segurança jurídica, acabará por ser preservada. Repita-se, aqui, que, também nesse diapasão, ou o controle exercido pelo Tribunal de Contas é célere e antecipado ou de nada servirá.

A atuação do Tribunal de Contas faz-se sentir, ainda, quando o Ministério Público encaminha decisão da Corte ou cópia de sua representação ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ou ao Ministério Público Federal, e o Procurador-Geral de Justiça ou o Procurador-Geral da República, respectivamente, ajuízam as competentes ações perante o Tribunal de Justiça ou o Supremo Tribunal Federal.

DOS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para bem atender ao interesse público, a Administração é dotada de poderes administrativos — distintos dos poderes políticos — consentâneos e proporcionais aos encargos que lhe são atribuídos. Tais poderes são verdadeiros instrumentos de trabalho, adequados à realização das tarefas administrativas. Daí serem considerados poderes instrumentais, diversamente dos poderes políticos, que são estruturais e orgânicos, porque compõem a estrutura do Estado e integram a organização constitucional (MEIRELLES, 2004, p.112).

Esse conjunto de prerrogativas de direito público que a ordem jurídica confere aos agentes administrativos, para o fim de permitir que o Estado alcance seus fins, pode ser catalogado em várias modalidades, a saber: discricionários, vinculados, hierárquicos, disciplinares, regulamentares ou poder de polícia (CARVALHO FILHO, 2004).

Os poderes da Administração Pública são instrumentos de sua atuação. O seu exercício é lícito, obrigatório e imposto por lei. O poder vinculado é aquele em que a lei prevê uma única conduta possível ao agente diante do caso concreto. Por outro lado, no poder discricionário, a norma fixa vários comportamentos ao agente que deve exercer o juízo de conveniência e oportunidade dentro dos limites legais, sob pena de caracterizar arbitrariedade.

O abuso de poder é o seu exercício ilícito, do qual decorre o excesso de poder em que o agente extrapola a competência legal de sua atuação e ainda o desvio de finalidade em que o agente abandona a finalidade legal de sua atuação.

PODER VINCULADO

A Administração não é liberta da absoluta influência da lei, significando que a sua atuação somente é lícita se conforme ou correspondente ao comando legal. A atividade administrativa será vinculada, assim, se o regramento legal impuser todas ou quase todas as exigências para a atuação, ordenando a competência, a finalidade, o motivo e o objeto de forma impositiva e cogente (ROSA, 2003, p. 63).

PODER DISCRICIONÁRIO

O estudo da discricionariedade da atuação da Administração Pública deve necessariamente começar pela compreensão do princípio da legalidade (FONSECA, 2004).

Na fase do absolutismo, caracterizado pela frase de Luís XIV, *"l'État, c'est moi"*, o Rei estava acima da lei, e tudo podia fazer e mandar fazer. Não havia limites para a atuação do monarca, sendo a sua vontade soberana. A partir da ascensão do liberalismo e do deslocamento da soberania para o povo, representado pelo parlamento, a vontade da lei substituiu a vontade do Rei como limite da atuação dos órgãos do Estado (ABREU, 1949).

Hoje, no Brasil, por mandamento constitucional, a atuação da Administração Pública é norteada pelo princípio da legalidade. Enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, como decorre do estatuído no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, a Administração só pode fazer aquilo que a lei permite, nos termos do artigo 37 da Carta Política. Como a doutrina já teve a oportunidade de afirmar, a Administração funciona em verdadeiro regime de liberdade vigiada.

Em certas situações, a legislação deixa ao administrador público a liberdade de escolher, dentre algumas alternativas igualmente válidas e legítimas, qual ação deve ser adotada e em qual momento. Daí a noção de discricionariedade da atuação do administrador. Em matéria tributária, por exemplo, o Fisco tem a obrigação legal de exigir o pagamento do tributo, mas há certa margem de discricionariedade no como conferir os fatos declarados pelo contribuinte, no modo de investigar os reais fatos ocorridos e até mesmo no quando iniciar a cobrança, respeitados os prazos máximos estabelecidos em lei.

Portanto, quando se fala em discricionariedade da Administração, ou discricionariedade administrativa, não se fala em arbitrariedade. A definição de "discricionário" que consta dos dicionários comuns normalmente é ligada à idéia de caprichoso, arbitrário ou sem limites, noção que não se coaduna com a concepção jurídica acima referida. A discricionariedade da Administração Pública é sempre limitada pela lei. Na realidade, a idéia de discricionariedade administrativa é normalmente ligada à liberdade que a lei atribui ao administrador para apreciar a oportunidade e a conveniência da prática de determinado ato.

Trata-se da faculdade que a lei dá à Administração para apreciar o valor dos motivos e determinar o objeto do ato, desde que a regra da lei não os estabeleça de antemão. No campo da discricionariedade administrativa, há um juízo subjetivo de oportunidade e conveniência que é exclusivo do administrador. Mas a mesma lei que dá tal faculdade à Administração é que igualmente dá os seus limites, não a simples vontade ou a intenção da autoridade.

LIMITES DO PODER DISCRICIONÁRIO

Justamente por ser a discricionariedade sempre limitada pela lei, embora se use o termo "ato discricionário", na realidade nenhum ato é totalmente discricionário. O que há é o ato administrativo praticado no exercício de um poder discricionário, maior ou menor, outorgado pela lei.

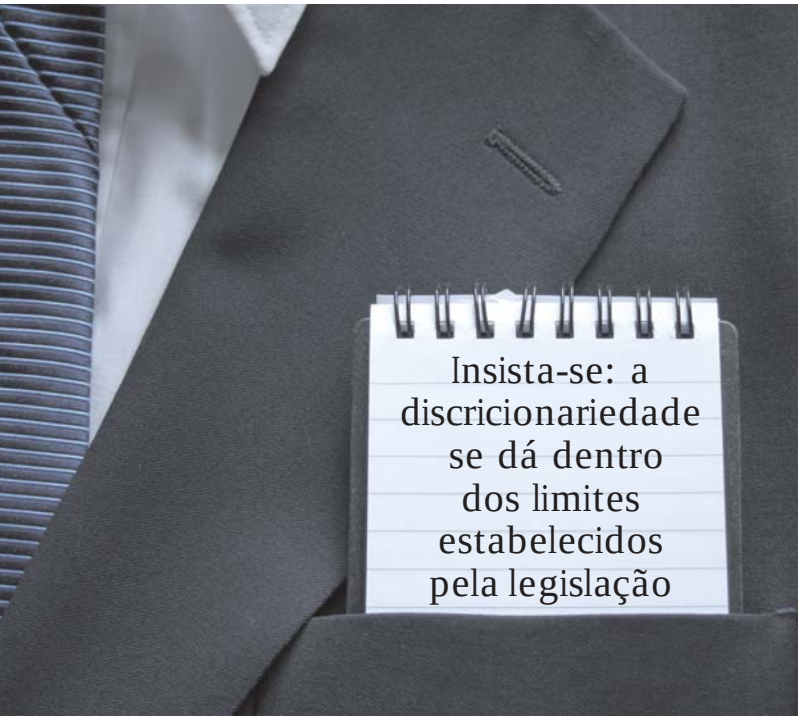
Assim, mesmo quando presente a discricionariedade, o órgão administrativo terá sempre poderes vinculados quanto a alguns aspectos e discricionários quanto a outros. Daí não existirem atos puramente discricionários, mas apenas atos praticados no exercício de poderes discricionários cumulativamente com poderes vinculados (CAETANO, 1991, p.480).

O excesso de detalhamento da lei, por outro lado, torna a Administração rígida, incapaz de se adaptar às necessidades peculiares de cada

caso. O poder discricionário é, assim, uma necessidade para evitar o engessamento da máquina administrativa, dando-lhe exigibilidade de atuação, tudo dentro dos limites tolerados pela lei. Justifica-se plenamente sob um aspecto prático.

Insista-se: a discricionariedade se dá dentro dos limites estabelecidos pela legislação. A discricionariedade volitiva do administrador, ou seja, o poder de ele atuar como melhor entender, só existe se estiver autorizada pela lei e se o seu exercício não ultrapassar os limites previamente estabelecidos pela mesma lei.

Questão interessante, porém, é examinar até que ponto, ao agir, o administrador tem ou pode ter discricionariedade para interpretar a lei. É a chamada discricionariedade cognitiva, a possibilidade de aplicação da norma jurídica com alguma liberdade pelo intérprete, matéria sobre a qual as opiniões divergem.



Como dissemos, discricionariedade não pode ser interpretada como liberdade de decidir e de agir. Ao contrário, ela está amarrada ao princípio da legalidade, ou seja, ela só existe nos exatos limites estabelecidos na lei, e o meio de combater o arbítrio é a verificação constante da observância da finalidade legal, o exame dos fatos e dos motivos determinantes da prática do ato administrativo, a fundamentação utilizada e o ato concretamente praticado, para que se impeça que o administrador, sob o manto de estar agindo no uso do poder discricionário, não esteja na realidade agindo abusivamente, em sentido contrário àquele perseguido pela legislação.

Assim, com relação à competência do agente, à validade de sua manifestação, à forma do ato e ao atendimento da finalidade legal, sempre poderá haver a análise do Judiciário, bem como dos órgãos de controle (dentre os quais os Tribunais de Contas), seja o ato discricionário ou vinculado.

Embora um ato possa ser em princípio discricionário, ou seja, a sua prática de uma ou de outra maneira esteja dentro do poder discricionário do agente, sujeito ao seu juízo de conveniência e oportunidade, a ilegalidade poderá se fazer presente de vários modos. Seja a ilegalidade relativa ao próprio agente, em função do eventual abuso de sua competência, seja a ilegalidade referente à finalidade, à forma, ao objeto ou aos motivos, sempre o que estará em questão será o princípio da legalidade, portanto, o ato poderá ser impugnado junto ao Judiciário.

Nessa concepção mais moderna, como afirma, "a verificação dos fatos, da razoabilidade da motivação e da finalidade integram a legalida-

de ou legitimidade em sentido amplo, sem substituição do juízo de valor pelo do juiz" (SOUTO, 2002, p. 358).

Também se tem defendido a possibilidade de aferição da moralidade dos atos administrativos, sempre dentro de conceitos e padrões aceitáveis pelo senso comum.

No entanto, enquanto a análise da razoabilidade e da proporcionalidade dos atos administrativos parece escorada em *standards* mais objetivamente aferíveis diante de situações concretas, em especial a partir de conceitos desenvolvidos pelas jurisprudências constitucionais norte-americana e alemã, principalmente, e do próprio Supremo Tribunal Federal no Brasil, no exame da constitucionalidade dos atos normativos, o controle judicial dos atos administrativos pelo exclusivo prisma da moralidade parece carecer de parâmetros mais concretos, capazes de garantir a segurança jurídica e impedir a simples substituição do arbítrio administrativo pelo arbítrio judicial, tão ou mais danoso do que aquele.

O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É razoável o que seja conforme a razão supondo equilíbrio, moderação e harmonia, o que não seja arbitrário ou caprichoso, o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar (BARROSO, 2003, p. 224).

O princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade sempre teve seu campo de incidência mais tradicional no âmbito da atuação do Poder Executivo. Estudado precipuamente na área do direito administrativo, ele funcionava como medida da legitimidade do exercício do poder de polícia e da interferência dos entes públicos na vida privada.

A decisão "discricionária" do funcionário será ilegítima, apesar de não transgredir nenhuma norma concreta e expressa, se é "irrazoável", o que pode ocorrer principalmente, quando: a) não dê os fundamentos de fato ou de direito que a sustentam; b) não leve em conta os fatos constantes do expediente ou públicos e notórios; ou se funde em fatos ou provas inexistentes; c) não guarde uma proporção adequada entre os meios que emprega e o fim que a lei deseja alcançar, ou seja, que se trate de uma medida desproporcionada, excessiva em relação ao que se quer alcançar.

De qualquer modo, os limites impostos à discricionariedade em virtude do princípio da legalidade não podem mais ser entendidos apenas como a observância da letra fria da lei. Também ressaltam como limitações à atuação discricionária do administrador público, em decorrência do sistema jurídico como um todo, a proporcionalidade, a boa-fé, a lealdade e a igualdade, pois não se pode compactuar com favorecimentos espúrios a uns em detrimento de outros (FIGUEIREDO, 1998, p.173).

O fundamento da discricionariedade (ou seja, a razão pela qual a lei a instituiu) reside, simultaneamente, no intento legislativo de cometer ao administrador o encargo, o dever jurídico de buscar identificar e adotar a solução apta para, no caso concreto, satisfazer de maneira perfeita a finalidade da lei e na inexorável contingência prática de servir-se de conceitos chamados vagos, fluidos ou imprecisos (MELLO, 2006, p. 921).

Outro limite do qual não se pode afastar é a chamada "Teoria dos Motivos Determinantes", que se baseia no princípio de que o motivo do ato administrativo deve sempre guardar compatibilidade com a situação de fato que ge-

rou a manifestação da vontade. O motivo se conceitua como a própria situação de fato que impede a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato.

A aplicação mais importante desse princípio incide sobre os discricionários, exatamente aqueles em que se permite ao agente maior liberdade de aferição da conduta. Mesmo que um ato administrativo seja discricionário, não exigindo, portanto, expressa motivação, esta, se existir, passa a vincular o agente aos termos em que foi mencionada. Se o interessado comprovar que inexiste a realidade fática mencionada no ato como determinante da vontade, estará ele irremediavelmente inquinado de vício de legalidade (CARVALHO FILHO, 2004, p.105).

Nesse sentido, o administrador, ao agir sob o manto da discricionariedade, na realidade estará, sim, praticando um ato eminentemente vinculado. Vinculado ao que a lei determina: seus limites, sua motivação, sua forma, seus objetivos a serem alcançados de forma razoável. Enfim, podemos ousar dizer que o poder discricionário está aprisionado pela lei, e caso esses muros sejam transpostos, surgem, com toda a força, os órgãos de controle, que frente à ilegalidade cometida, muitas vezes sob a forma de abuso de poder, deverão, conforme sua competência, corrigir ou determinar a correção do ato.

CONTROLE DOS ATOS DISCRICIONÁRIOS

Com relação ao Poder Judiciário, pelo que já dissemos até aqui, não resta qualquer dúvida quanto a sua competência para apreciar, julgar, decidir com relação aos atos do administrador público, sejam os atos vinculados, quer sejam discricionários. Naqueles, verificando se o agente praticou o ato nos exatos termos determinados pela lei (legalidade estrita) e, nestes, verificando se o ato foi praticado dentro dos limites da lei.

No primeiro caso, estaremos diante de um ato ilegal por descumprimento da lei e, no segundo caso, a ilegalidade também estará no descumprimento da lei, não por não ter o agente operado contra o comando nela contido, mas sim por ter atuado para além do que a lei lhe permitia. Em suma, em qualquer das hipóteses estamos diante de uma ilegalidade.

Firmado aqui tal entendimento quanto à possibilidade de, tanto o ato vinculado quanto o ato discricionário, ser eivado de ilegalidade, portanto sujeitos ao controle judicial, verificamos a seguir a competência dos Tribunais de Contas para, neste caso, exercer a jurisdição que lhe é própria.

Estabelece a Constituição Federal, em seu art. 70, que, entre outros aspectos, a legalidade deverá ser fiscalizada pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e mais adiante, no art. 71, estabelece que o controle externo a cargo do Poder Legislativo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, enumerando nos incisos que se seguem as competências expressas.

Desta forma, se o ato discricionário pode ter a sua legalidade verificada, por tudo já exposto, podemos, desde já, afirmar, sem sobressaltos, que mesmo o ato discricionário, quanto a sua legalidade, está sujeito a todas as formas de controle, não só o interno de cada poder como também o controle externo do Judiciário e dos Tribunais de Contas.

Vale destacar o entendimento sufragado em julgado do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação pelo Presidente do Pretório Excelso, Ministro Celso de Mello, da Suspensão de Segurança nº 1.309-9, ao sustar os efeitos do MS nº 724/98 que impunha ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro uma interdição genérica ao legítimo exercício do

controle externo com a competência para sustar processo licitatório quando eivado de nulidade:

> Essa interdição genérica, fundada na liminar mandamental em causa, parece ofender a competência institucional do Tribunal de Contas, por neutralizar, indevidamente, o desempenho da insuprimível atribuição fiscalizadora que, às Cortes de Contas, assiste no sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil especialmente se considerarem os paradigmas ético-jurídicos que devem pautar a atuação do Poder Público.
>
> É preciso ter a percepção de que a nova Constituição da República ampliou, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição Republicana de 1891 — que limitava a sua atuação à mera liquidação das contas da receita e despesa e à verificação de sua legalidade (art.89) — foram investidos, agora, de poderes mais amplos que ensejam, em tema de controle externo, a possibilidade de ampla fiscalização das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta, cabendo-lhe, bem por isso, "assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade"(CF, art. 71, IX), sustando, quando for o caso, se não atendidas, "a execução do ato impugnado . . . "(CF, art. 71, X).
>
> . . .
>
> A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornam-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais que informam a própria organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade.
>
> Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes — explícitos ou implícitos — que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhes foram cometidos.

CONCLUSÃO

No início deste estudo, apresentamos como questão a ser resolvida o possível conflito entre o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas e o poder dos administradores públicos.

Quanto aos objetivos intermediários colocados, apenas confirmamos os axiomas referentes à definição e contornos do controle externo, bem como da fundamentação jurídico-constitucional da atuação dos Tribunais de Contas, cujas competências se encontram inequivocamente enumeradas no texto da Carta Magna de 1988.

Questão mais aprofundada é quanto à sobrevivência do poder discricionário dentro do atual ordenamento jurídico, uma vez que vigente o princípio da "inafastabilidade da jurisdição", segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (CF art. 5º, XXXV), o que nos leva a entender, a princípio, que a discricionariedade estaria sepultada, uma vez que todo e qualquer ato precisa, necessariamente, ser justificado, motivado (teoria dos motivos determinantes), não sendo aceita a simples justificativa de que "pratiquei o ato porque assim o quis".

Mas ao contrário deste entendimento, demonstramos ao longo deste trabalho que "discricionariedade" não é arbítrio, podendo ser definida, de uma forma simplista, como sendo a faculdade de praticar um determinado ato dentro dos estritos limites traçados pela lei, restando ao agente a opção quanto à conveniência e oportunidade na prática do ato.

Muito embora o agente esteja preso aos demais princípios que regem a administração pública como um todo, a própria lei reservou-lhe, de forma explícita, uma faixa em que a sua atuação depende de seus critérios, de sua avaliação, ou seja, de sua discricionariedade. Obedecidos tais princípios, concluímos quanto à existência e à possibilidade de o administrador público agir dentro do "Poder Discricionário".

Por outro lado, se é a lei que cria e define os limites da discricionariedade, resta claro que somente pode ser aceita a prática de um ato como sendo expressão do poder discricionário, se o mesmo for praticado dentro dos limites impostos pela lei, bem como se a escolha do administrador, dentro das opções possíveis, respeitou os princípios gerais da administração pública e, de forma destacada, a proporcionalidade e razoabilidade.

Portanto, estamos falando de controle de legalidade do ato, mesmo se realizado sob o manto da discricionariedade quanto a conveniência e oportunidade, o que provoca a atuação dos órgãos de controle, conforme demonstrado.

Assim, podemos concluir, sem sobressaltos, que o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas não conflita com o poder discricionário dos

administradores públicos, uma vez que isso se dá tão-somente na verificação se o mesmo foi praticado obedecendo aos limites traçados pela lei que o criou, bem como quanto ao atendimento dos princípios constitucionais e em especial o da legalidade estrita que rege a Administração Pública, não invadindo a reserva discricionária da conveniência e oportunidade que somente pode ser avaliada pelo agente público, de forma individualizada e concreta a cada ato a ser praticado.

Muito embora estejamos concluindo este trabalho com a afirmação que foi feita no parágrafo anterior, entendemos que o problema proposto não pode ser tido como resolvido tão-somente em trabalho acadêmico, mas caso a caso, em que o Tribunal de Contas deve esmerar-se no autocontrole, a ser exercido constante e exaustivamente, a fim de pautar sua atuação de forma vinculada às competências que lhe foram cometidas constitucionalmente, exercendo a fiscalização quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 70), verificando o atendimento dos princípios da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37), sendo certo que se tal se der, será defeso ao administrador público opor-se à atuação do Tribunal de Contas, ainda que o ato sob fiscalização tenha sido praticado sob o manto do Poder Discricionário, porque mesmo este poderá ser controlado quanto aos limites e submissão à lei, campo de atuação daquela Corte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, João Leitão de. A discrição administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.17, jul./set. 1949.

BARROSO, Luís Roberto, *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL, *Constituição (1988). Constituição da República Federativa*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização Cláudio Brandão de Oliveira. Ed. Roma Victor: Rio de Janeiro, 2004.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. Coimbra: Almeida, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FONSECA, Rodrigo Garcia. *Discricionariedade da Administração Pública*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti_discricionariedade.pdf.> . Acesso em : 21 de abr. 2007

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

A ATUAÇÃO DAS ESCOLAS DE CONTAS NO APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

estudo de caso da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Dinair da Graça Salles Guimarães
Assessora da Procuradoria-Geral do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Maria de Lourdes Ramos de Albuquerque
Analista da Subsecretaria de Controle Municipal do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Sandra Maria Freitas Ongaratto
Técnica de Controle Externo da Procuradoria-Geral do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: A Era do Conhecimento e da Informação, caracterizada por um período de grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas, impõe novos modelos de gestão às organizações públicas e privadas. A iniciativa privada acena com o comprometimento da empresa, com a educação e o desenvolvimento de seus colaboradores, objetivando vantagem competitiva sustentável. Surge a idéia da Universidade Corporativa, como veículo eficaz para o desenvolvimento dos talentos humanos de acordo com as estratégias empresariais. No mesmo contexto, para que as organizações governamentais possam fornecer serviços públicos de boa qualidade, torna-se fundamental desenvolver a capacidade de ajustar-se e aperfeiçoar sistemas e processos. A atualização técnica e a educação permanente dos servidores públicos passam a ser estratégias para garantir o bom desempenho da gestão pública. Os governos começaram a investir em programas de educação para os seus servidores, implementando as chamadas Escolas de Governo e, no caso dos TCEs, as Escolas de Contas.

ABSTRACT: The Era of Knowledge and Information, characterized by a period of great technological, social and economic changes, requires new models of management to public and private organizations. The private initiative compromises with the commitment of the company with the education and the development of their employees, aiming sustainable competitive advantage. These transformations bring the idea of the Corporate University as a vehicle for the effective development of human talent according to the business strategies. In the same context, in order that governmental organizations can provide public services of good quality, it is essential to develop the ability to adjust and to improve systems and procedures. The updated technical and continuing education of public servants will be strategies to ensure the proper performance of public management. Governments have begun to invest in programs of education for their servers, implementing the so-called Schools of Government and in the case of the Courts of Account, the Schools of Auditors.

PALAVRAS-CHAVE:
Escola de Contas; Educação Corporativa; Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

KEYWORDS: School of Auditors; Corporate Education; School of Management and Accounts

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade mapear as ações desenvolvidas pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro — ECG/TCE-RJ, ao longo de seus quase dois anos de existência, e, buscar, num referencial de excelência, leia-se educação corporativa, princípios e práticas em comum, que nos indiquem, de forma tanto quantitativa quanto qualitativa, que a ECG/TCE-RJ pode ser vista como instrumento para o aperfeiçoamento da Gestão Pública.

A questão investigada foi: como podem as Escolas de Contas contribuir para o aperfeiçoamento da Gestão Pública?

Para tanto, o presente trabalho utilizou como referencial de análise a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro — ECG/TCE-RJ.

Preliminarmente, fizemos uma retrospectiva histórica da origem das Escolas de Contas no Brasil, no âmbito dos Tribunais de Contas de Estados e da União, bem como a catalogação destas, contendo suas respectivas regulamentações, seus objetivos e a definição de seus públicos-alvo. Atualmente, existem 19 (dezenove) Escolas de Contas e institutos afins, por parte dos Tribunais de Contas dos Estados e da União, com diferentes denominações, estruturas organizacionais e linhas de atuação, mas, via de regra, têm em comum o fato de desenvolverem e disponibilizarem uma gama de cursos técnicos, administrativos e gerenciais, em diversos níveis para múltiplas e diferenciadas áreas e públicos-alvo.

ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

HISTÓRICO

A Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro — ECG/TCE-RJ foi criada através da Lei Estadual 4.577 de 12 de julho de 2005, que autorizava a transformação do Instituto Serzedello Corrêa — ISE, setor do TCE responsável por cursos, capacitação e treinamento, em entidade denominada Escola de Contas. A intenção era que a Escola absorvesse todas as atividades do ISE, com objetivos muito mais ambiciosos.

Durante o processo de preparação para a criação da Escola, foram visitadas seis Escolas de Contas e Institutos semelhantes ao ISE, quais sejam: a ENAP — Escola Nacional de Administração Pública, do Distrito Federal; o Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União; o CEPAM — Fundação Prefeito Faria Lima, de São Paulo e as Escolas dos Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, cujo objetivo era conhecer as experiências e práticas, positivas e negativas, dessas instituições.

A partir desse *benchmarking* é que foi desenvolvido o projeto da ECG/TCE-RJ, culminando na sua criação.

VISÃO, MISSÃO E OBJETIVOS

A Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ é um órgão autônomo, vinculado à Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janei-

ro. Sua autonomia é caracterizada pelos seguintes atributos, conforme preconizados no parágrafo único da Deliberação TCE-RJ nº 231, de 30/08/05.

> Unidade orçamentária independente;
> Inscrição no CNPJ;
> Receitas próprias decorrentes de suas atividades e das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a seus jurisdicionados, além das dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas.

Sua meta é tornar-se referência na área da Administração Pública e de controle da gestão orçamentária, reconhecida por sua autonomia e capacidade técnica.

A Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ tem como missão promover o ensino e a pesquisa na área da gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, modelos e metodologias comprometidas com a inovação, a transparência, a responsabilidade e a melhoria do desempenho e do controle governamental, buscando atender às expectativas e às necessidades da sociedade.

Para sua organização e funcionamento, foi aprovado o Regimento Interno da ECG/TCE-RJ, publicado no anexo da Deliberação TCE-RJ nº 231, de 30/08/05, cujos objetivos estão delineados nos incisos do art. 2º da citada Deliberação.

O parágrafo único do art. 2º do Regimento Interno prevê como princípios gerais, norteadores das ações da Escola de Contas e Gestão:

> I - gestão por competências;
> II - educação continuada;
> III - organização que aprende;
> IV - democratização do conhecimento.

Desde já, reconhecemos aqui o quão ambicioso foi o projeto da ECG, comparando-se às universidades corporativas no setor privado.

Após análise da documentação relativa à Escola identificamos, através das ações desenvolvidas, daquelas em desenvolvimento, das previstas pela ECG/TCE-RJ e, ainda, pelos princípios que as norteiam, que estamos diante de um modelo diferente do qual as Escolas de Contas foram concebidas.

Verificamos que o sistema de educação oferecido pela ECG aproxima-se ao das Universidades Corporativas no âmbito do setor privado.

UNIVERSIDADE CORPORATIVA - EDUCAÇÃO CORPORATIVA

Entendemos como Universidade Corporativa a entidade educacional de uma organização que promove a educação corporativa com o objetivo de atender às suas estratégias de sucesso. E por Educação Corporativa, o processo integrado de treinamento, desenvolvimento e educação de pessoas, aplicado a toda uma organização, visando ao desenvolvimento de seus empregados e da organização.

As Universidades Corporativas surgiram no final do século XX, correspondendo ao setor de maior crescimento no ensino superior.

Para compreender sua importância, tanto como novo padrão para a educação superior quanto, num sentido amplo, como instrumento chave de mudança cultural, é importante compreender as forças que sustentaram o aparecimento desse fenômeno (MEISTER, 1999 *apud* EBOLI, 2004, p. 46). A saber:

> · Organizações flexíveis: a emergência da organização não hierárquica, enxuta e flexível, com capacidade de dar respostas rápidas ao turbulento ambiente empresarial.
> · Era do conhecimento: o conhecimento entendido como a nova base para a formação de riquezas nos níveis individual,

empresarial ou nacional.

· Rápida obsolescência do conhecimento: a redução do prazo do conhecimento associado ao sentido de urgência.

· Empregabilidade: o novo foco na capacidade de empregabilidade/ocupabilidade para a vida toda em lugar do emprego para toda a vida.

· Educação para estratégia global: uma mudança fundamental no mercado da educação global, evidenciando-se a necessidade de formar pessoas com visão global e perspectiva internacional dos negócios.

As empresas americanas criaram universidades-empresas, faculdades e instituições de ensino com o objetivo de satisfazer à carência de conhecimento dos empregados.

As Universidades Corporativas (UC) se multiplicaram nos Estados Unidos, atingindo os mais variados setores produtivos: automobilístico, tecnologia de ponta, saúde, serviços, financeiros, telecomunicações e varejo.

No Brasil, essa tendência está aumentando a cada dia, à medida que as empresas começam também a perceber a necessidade de repensar seus tradicionais Centros de Treinamento e Desenvolvimento (T&D), de modo que possam contribuir com eficácia e sucesso para a estratégia empresarial, agregando valor ao resultado do negócio.

As UCs são um sistema de desenvolvimento de pessoas pautado pela gestão de pessoas por competência. Para um correto entendimento, precisamos compreender o conceito de competência.

Competência é um saber agir responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo (BOTERF, 1995 *apud* FLEURY; FLEURY, 2002, p. 187).

O quadro abaixo propõe algumas definições para os verbos acima.

Numa definição mais simplificada, segundo Scott Parry (1996 *apud* EBOLI, 2004, p. 52), a competência é resultante de três fatores básicos:

Conhecimentos: relacionam-se à compreensão de conceitos e técnicas. É o saber fazer.

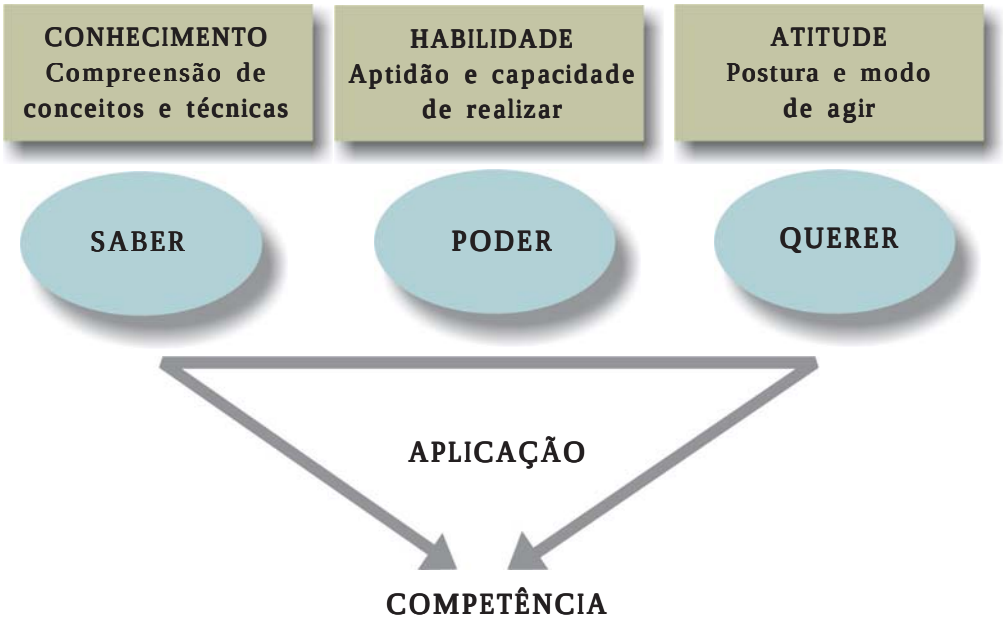
Habilidades: representam aptidão e capacidade de realizar e estão associadas à experiência e ao aprimoramento progressivo. É o poder fazer.

Atitudes: referem-se à postura e ao modo como as pessoas agem e procedem em relação a fatos, objetos e outras pessoas de seu ambiente. É o querer fazer.

Competências para o Profissional

Saber agir	Saber o que e por que faz. Saber julgar, escolher, decidir.
Saber mobilizar recursos	Criar sinergia e mobilizar recursos e competências.
Saber comunicar	Compreender, trabalhar, transmitir informações, conhecimentos.
Saber aprender	Trabalhar o conhecimento e a experiência, rever modelos mentais, saber desenvolver-se.
Saber engajar-se e comprometer-se	Saber empreender, assumir riscos. Comprometer-se
Saber assumir responsabilidades	Ser responsável, assumindo os riscos e conseqüências de suas ações e sendo por isso reconhecido.
Ter visão estratégica	Conhecer e entender o negócio da organização, o seu ambiente, identificando oportunidades e alternativas.

Fonte: Fleury; Fleury (2002, p.188)



Fonte: Eboli (2004, p. 53)

O quadro acima apresenta o conceito de competência na definição do autor.

Programas educacionais nas empresas sempre existiram, mas normalmente eram restritos aos níveis gerenciais e à alta administração. Para a grande maioria dos funcionários, havia programas de treinamento pontuais. O surgimento das UCs foi o grande marco da passagem do tradicional Centro de Treinamento & Desenvolvimento (T&D) para uma preocupação mais ampla e abrangente, com a educação de todos os colaboradores de uma empresa. Na prática, é com seu advento que vem à tona a nova modalidade de educação corporativa.

As organizações que aplicam os princípios inerentes às UCs estão criando um sistema de aprendizagem contínua. A missão das UCs consiste em formar e desenvolver os talentos na gestão dos negócios, promovendo a gestão do conhecimento organizacional (geração, assimilação, difusão e aplicação) por meio de um processo de aprendizagem ativa e contínua.

O objetivo principal desse sistema é o desenvolvimento e a instalação das competências empresariais e humanas consideradas críticas para a viabilização das estratégias de negócios. Não é por coincidência que as empresas interessadas em projetos de educação corporativa realizam esforços intensos para mapear suas competências críticas e investem em gestão de conhecimento.

Através da gestão por competências e da gestão do conhecimento, pode-se construir competências críticas, ou seja, aquelas que irão diferenciar a empresa, estrategicamente.

Segundo K. Prahalad e G. Hamel (1995 *apud* EBOLI, 2004, p. 86), o conceito de competência essencial ou crítica está associado ao domínio de qualquer estágio do ciclo de negócios, o profundo conhecimento do que se faz.

Não obstante, para ser considerado uma competência essencial, esse conhecimento deve estar associado a um sistemático processo de aprendizagem, que envolve descobrimento,

inovação e capacitação de recursos humanos. O autor cita como exemplo o caso das empresas Toyota, Canon e Nec, que utilizaram, como estratégia, suas competências, essencial ou crítica, isto é, descobriram aquilo que sabiam fazer de melhor e resolveram aproveitá-lo ao máximo.

Dessa forma, pode-se concluir que o objetivo principal do sistema de educação corporativa é o desenvolvimento e a implantação das competências críticas para a viabilização das estratégias empresariais.

Para a elaboração de um projeto bem-sucedido, é fundamental que os programas e as ações educacionais sejam concebidos e desenhados com base em diagnóstico integrado das competências críticas — empresariais, organizacionais e humanas. A saber:

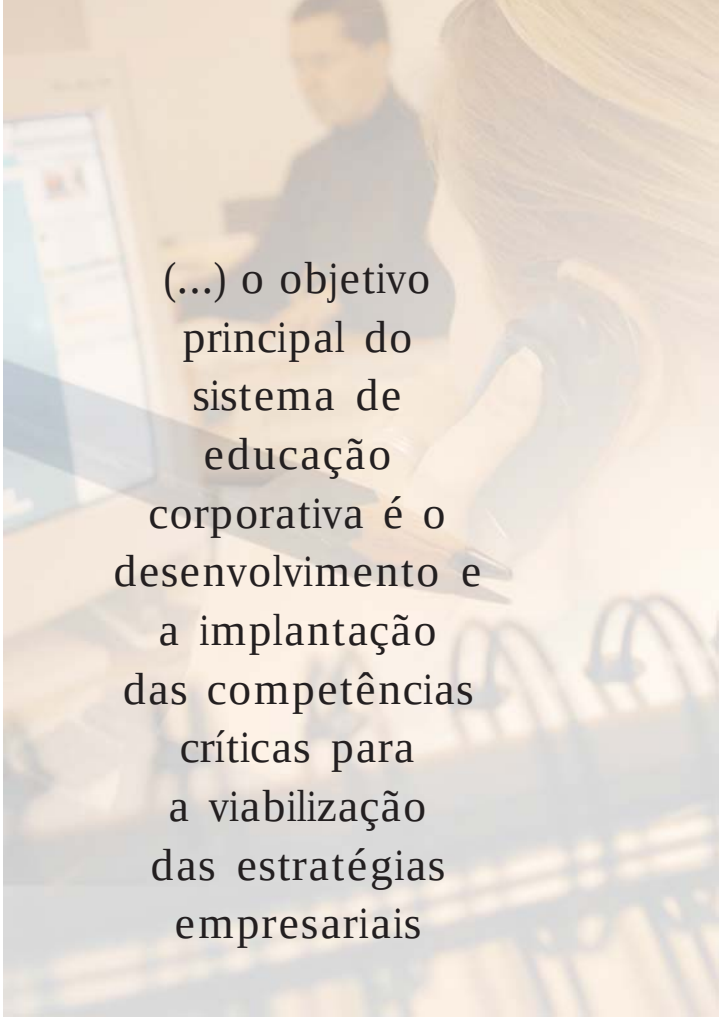
• empresariais — são as competências críticas já implantadas ou a adquirir, para que a empresa consolide e aumente cada vez mais sua capacidade de atuar com excelência e de forma diferenciada em seu setor de atividade;

• organizacionais — são as competências críticas, ainda na esfera empresarial, que precisam ser adquiridas e desenvolvidas nas principais áreas/processos ou segmentos de negócios, para dar sustentação às competências críticas e empresariais;

• humanas — são as competências que precisam ser adquiridas e desenvolvidas na esfera individual para que a empresa tenha sucesso em seus objetivos estratégicos. Podem ser habilidades culturais, negociais, gerenciais, técnicas, funcionais ou comportamentais para aqueles que exercem funções críticas na empresa.

Para que um sistema de educação corporativa atinja seus propósitos, é fundamental a motivação, o envolvimento e o comprometimento das pessoas. Só através das pessoas será construído um sistema de educação verdadeiramente eficaz. Para tanto, é essencial que a implementação da mentalidade de aprendizagem contínua ocorra de forma alinhada em três níveis: empresa, lideranças e pessoas, favorecendo a formação e a atuação de lideranças exemplares e educadoras que aceitem, vivenciem e pratiquem a cultura empresarial e, assim, despertem e estimulem nas pessoas a postura do autodesenvolvimento.

O quadro a seguir, desenvolvido por Marisa Eboli (2004), destaca que a qualidade de um sistema de educação corporativa depende da qualidade de pensamento de seus idealizadores, que deve ser balizado pelos sete princípios de sucesso de um sistema de educação corporativa e suas práticas:



PRINCÍPIOS	CONCEITOS	PRÁTICAS
Competitividade	Valoriza a educação como forma de desenvolver o capital intelectual dos colaboradores transformando-os efetivamente em fator de diferenciação da empresa frente aos concorrentes, para ampliar e consolidar sua capacidade de competir, aumentando assim seu valor de mercado através do aumento do valor das pessoas.	Obter o comprometimento e envolvimento da alta cúpula com o sistema de educação. Alinhar as estratégias, diretrizes e práticas de gestão de pessoas às estratégias do negócio. Implantar um modelo de gestão de pessoas por competências. Conceber ações e programas educacionais alinhados às estratégias do negócio.
Perpetuidade	Entender a educação não apenas como um processo de desenvolvimento e realização do potencial intelectual, físico, espiritual, estético e afetivo existente em cada colaborador, mas também como processo de transmissão da herança cultural.	Ser veículo de disseminação da cultura empresarial. Responsabilizar líderes e gestores pelo processo de aprendizagem.
Conectividade	Privilegiar a construção social do conhecimento estabelecendo conexões, intensificando a comunicação empresarial e favorecendo a interação para ampliar a quantidade e qualidade da rede de relacionamentos com o público interno e externo (fornecedores, clientes, comunidades etc.).	Adotar e implementar a educação "inclusiva", contemplando o público interno e externo. Implantar modelo de gestão do conhecimento que estimule o compartilhamento de conhecimentos organizacionais e a troca de experiências. Integrar sistema de educação como modelo de gestão do conhecimento. Criar mecanismos de gestão que favoreçam a construção social do conhecimento.
Disponibilidade	Oferecer e disponibilizar atividades e recursos educacionais de fácil uso e acesso, propiciando condições favoráveis e concretas para que os colaboradores realizem a aprendizagem "a qualquer hora e em qualquer lugar".	Utilizar de forma intensiva a tecnologia aplicada à educação. Implantar projetos virtuais de educação (aprendizagem mediada por tecnologia). Implantar múltiplas formas e processos de aprendizagem que favoreçam a aprendizagem "a qualquer hora e em qualquer lugar".
Cidadania	Estimular o exercício da cidadania individual e corporativa e da construção social do conhecimento organizacional, mediante formação de atores sociais, ou seja, sujeitos capazes de refletir criticamente sobre a realidade organizacional, construí-la e modificá-la continuamente e de atuar pautados por postura ética e socialmente responsável.	Obter sinergia entre programas educacionais e projetos sociais. Comprometer-se com a cidadania empresarial, estimulando: 1) a formação de atores sociais dentro e fora da empresa; 2) a construção social do conhecimento organizacional.
Parcerias	Entender que desenvolver continuamente as competências críticas dos colaboradores, no intenso ritmo requerido atualmente no mundo dos negócios, é uma tarefa muito complexa e audaciosa, exigindo que se estabeleçam relações de parcerias internas (com líderes e gestores da organização) e externas (com universidades e instituições de nível superior), com ideal e interesse comum na educação desses colaboradores.	Parcerias internas: responsabilizar líderes e gestores pelo processo de aprendizagem de suas equipes, estimulando a participação nos programas educacionais e criando um ambiente de trabalho propício à aprendizagem. Parcerias externas: estabelecer parcerias estratégicas com instituições de ensino superior.
Sustentabilidade	Ser um Centro gerador de resultados para a empresa, buscando agregar sempre valor ao negócio.	Tornar-se um Centro de agregação de resultados para o negócio. Implantar sistema métrico para avaliar os resultados obtidos, considerando-se os objetivos do negócio. Criar mecanismos que favoreçam a auto-sustentabilidade financeira do sistema.

Fonte: Eboli (2004, p. 60)

Demonstramos apenas alguns aspectos que julgamos necessários sobre o tema educação corporativa para o desenvolvimento de nosso estudo. Contudo, o assunto é extenso e não se esgota nestas linhas. O relevante é termos conhecimento e compartilharmos o processo vivenciado atualmente, composto de importantes e intensas mudanças no campo educacional. Vimos que o novo paradigma de educação corporativa requer uma reversão da dinâmica tradicional da educação passiva para uma postura proativa.

Portanto, concluímos que é lícito afirmar que, ao fundamentar suas ações em princípios como gestão por competência, educação continuada, organização que aprende, democratizando conhecimentos, a Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ se integra neste processo de mudança e caminha em direção a uma ruptura com projetos pedagógicos sob perspectiva meramente reprodutora, voltada tão-somente para a atualização de servidores.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Sua estrutura organizacional, conforme capítulos I e II do Regimento Interno da ECG/ TCE-RJ, publicado no anexo da Deliberação TCE-RJ nº 231, de 30/08/05, pode ser assim evidenciada:

I - Conselho Superior da Escola;

II - Órgãos auxiliares.

O Conselho Superior da Escola é o órgão deliberativo superior, composto pelos Conselheiros do Tribunal de Contas e presidido pelo Conselheiro-Presidente do TCE-RJ.

São órgãos auxiliares da ECG:

Direção-Geral, Assessoria Pedagógica, Coordenadoria Acadêmica, Coordenadoria de Capacitação, Coordenadoria de Documentação, Coordenadoria de Estudos e Pesquisas e Secretaria da ECG.

Dando prosseguimento ao estudo, observamos, na análise dos arts. 9º e 10 do Regimento Interno da ECG, que o modelo de ensino desenvolvido pela Escola do TCE-RJ está baseado nos mais modernos princípios de sistemas educacionais competitivos, denominado educação corporativa, em razão das ações delineadas por estes artigos.

Identificamos, ainda, que os programas elaborados pela ECG possuem conteúdos direcionados ao desenvolvimento das atividades profissionais. Esses programas concorrem para o desenvolvimento técnico, para o fortalecimento da gestão pública, para a formulação e avaliação de políticas públicas e para a

solução de questões comportamentais.

Nesse contexto, chamamos a atenção para o aspecto mais relevante de qualquer modelo de sistema de ensino. É na concepção pedagógica, no modelo pedagógico que encontramos os programas de educação que vão nortear as escolas de governo. É na dimensão pedagógica que enxergamos a "alma" da escola (BAYMA, 2005).

Ressaltamos a importância da escolha do modelo pedagógico, pois, nesse momento, uma condução desastrosa pode levar a Instituição a construir uma maravilhosa e bem arquitetada estrutura, porém ineficaz para obter o sucesso desejado.

No caso da ECG, o sucesso desejado corresponde a sua missão: "Ser escola-referência na área de administração pública e de controle governamental reconhecida por sua autonomia e capacidade técnica".

Entendemos como modelo pedagógico o conjunto de parâmetros que delimitam o funcionamento do sistema de ensino e norteiam a engenharia de cursos, de disciplinas e o desenho do próprio sistema de aprendizado.

Ao analisarmos o modelo pedagógico escolhido pela Escola, fica claro que, em razão dos tipos de cursos e atividades oferecidos pela ECG, não se trata de uma instituição que só busca organizar e transmitir conhecimentos, e sim uma instituição com fortes indícios de estar promovendo o que na iniciativa privada denomina-se EDUCAÇÃO CORPORATIVA.

ATIVIDADES ACADÊMICAS DESENVOLVIDAS PELA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ:

1. Palestras e seminários: eventos realizados com a finalidade de estudar um tema específico.

2. Cursos de curta duração: cursos com duração de 8 a 40 horas, com a finalidade de divulgar um tema ou um conjunto de temas específicos.

3. Cursos de educação à distância *(online)*: sobre educação à distância, consideramos importante ressaltar alguns entendimentos.

"Educação à distância é oferecer e disponibilizar atividades e recursos educacionais de fácil uso e acesso, propiciando condições favoráveis e concretas para que os colaboradores realizem a aprendizagem 'a qualquer hora e em qualquer lugar'" (EBOLI, 2004).

Alguns aspectos devem ser lembrados ao se trabalhar uma política de educação à distância, por exemplo, conteúdo e apoio ao aluno. A implantação de projetos de EAD (Educação à Distância) não difere, em essência, da implantação de quaisquer outras novas técnicas ou metodologias de ensino. E, como todas as novidades, parciais ou totais, encontra resistências.

Considerando as análises efetuadas, pertinentes ao tema, podemos dizer que o curso de Sistema de Gestão Fiscal — SIGFIS *online* da ECG pode ser considerado um projeto-piloto para a aprendizagem virtual.

4. Cursos de aperfeiçoamento ou atualização: eventos de média duração com a finalidade de transmitir conceitos, práticas operacionais, ferramentas de gestão e controle e estudo de caso.

5. Cursos especiais (customizados): treinamentos desenvolvidos a partir da construção conjunta entre a Escola de Contas e Gestão e órgãos solicitantes, para atender a demandas específicas.

6. Cursos de pós-graduação *stricto sensu*: são os cursos de mestrado e doutorado executados em parceria com faculdades, universidades e instituições como a Fundação Getúlio Vargas.

Em abril de 2006, foi inaugurado o primeiro curso de mestrado em Administração Pública da Escola de Contas e Gestão, com a participação de trinta funcionários integrantes da primeira turma.

O curso é desenvolvido através de aulas expositivas, seminários e trabalhos em grupo, com suporte de recursos audiovisuais e multimídia. Dada a ênfase na aplicação prática dos conhecimentos, grande parte do trabalho nasce do debate e da troca de experiências entre os participantes. Essa metodologia parte da premissa de aprendizagem com seus próprios objetivos e co-responsáveis pela qualidade do produto final.

O curso de mestrado em Administração Pública busca incentivar a reflexão crítica sobre a prática gerencial de seus participantes, a fim de promover mudanças no âmbito das organizações onde atuam, oferecendo-lhes os fundamentos de uma gerência eficaz e eficiente.

Considerando o modelo pedagógico aplicado ao curso constatamos, desde já, na formação do corpo docente da ECG, uma inserção de práticas inerentes à Educação Corporativa.

7. Cursos de pós-graduação *lato sensu*: cursos com duração de, no mínimo, 360 horas de aulas, que exigem a elaboração de trabalho de conclusão ao final do curso, executados em parcerias com faculdades, universidades e instituições públicas ou particulares, como o Curso de Pós-graduação em Administração Pública — CIPAD, ministrado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, no período de 2005 a 2007.

8. Pesquisas e publicações: desenvolvimento e publicação de estudos, análises e pesquisas técnicas e científicas, relacionados principalmente aos temas de gestão pública. Divulgados através de Cartilhas e da Revista do TCE.

A publicação da Cartilha do Plano Diretor, elaborada por técnicos servidores do TCE-RJ e produzida pela Coordenadoria de Estudos e Pesquisas — COE da ECG, destinada aos servidores municipais e demais cidadãos fluminenses com a finalidade de não só auxiliar os municípios na implementação ou elaboração do Plano Diretor, mas, principalmente, buscar o comprometimento da população para o acompanhamento e a fiscalização de sua implementação, colabora para um processo de controle maximizado com a incorporação do cidadão às atividades de fiscalização e monitoramento.

Outro exemplo é a *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, organizada pela ECG, substituindo a antiga, com uma nova linha editorial, por meio da qual o conhecimento produzido e acumulado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, relativo a matérias específicas de sua atuação, é compartilhado e disseminado.

Podemos dizer, diante dessa prática, que a Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ apresenta-se como um veículo de disseminação do conhecimento, através de suas publicações.

9. Encontros técnicos: ao longo dos anos de 2005 e 2006 foram realizados encontros técnicos de todos os setores do Controle Externo do TCE-RJ. Nestes seminários foram proferidas palestras, seguidas de discussões temáticas sobre diversos assuntos relacionados à prática da atividade de controle externo.

Já no primeiro semestre de 2007, identificamos uma mudança metodológica nos encontros técnicos: antes focados na transferência de conhecimentos, passaram a ser voltados para

análise e discussão de rotinas, além da racionalização de processos e a reflexão de práticas.

Dentro dessa nova abordagem, verificamos que os encontros técnicos serão ao longo do ano de 2007, desenvolvidos em três etapas:

· A primeira consiste na participação de todos os servidores do TCE-RJ, reunidos por setores para uma construção coletiva, onde o foco, por exemplo, no setor de controle externo na área municipal, foi a racionalização de processos.

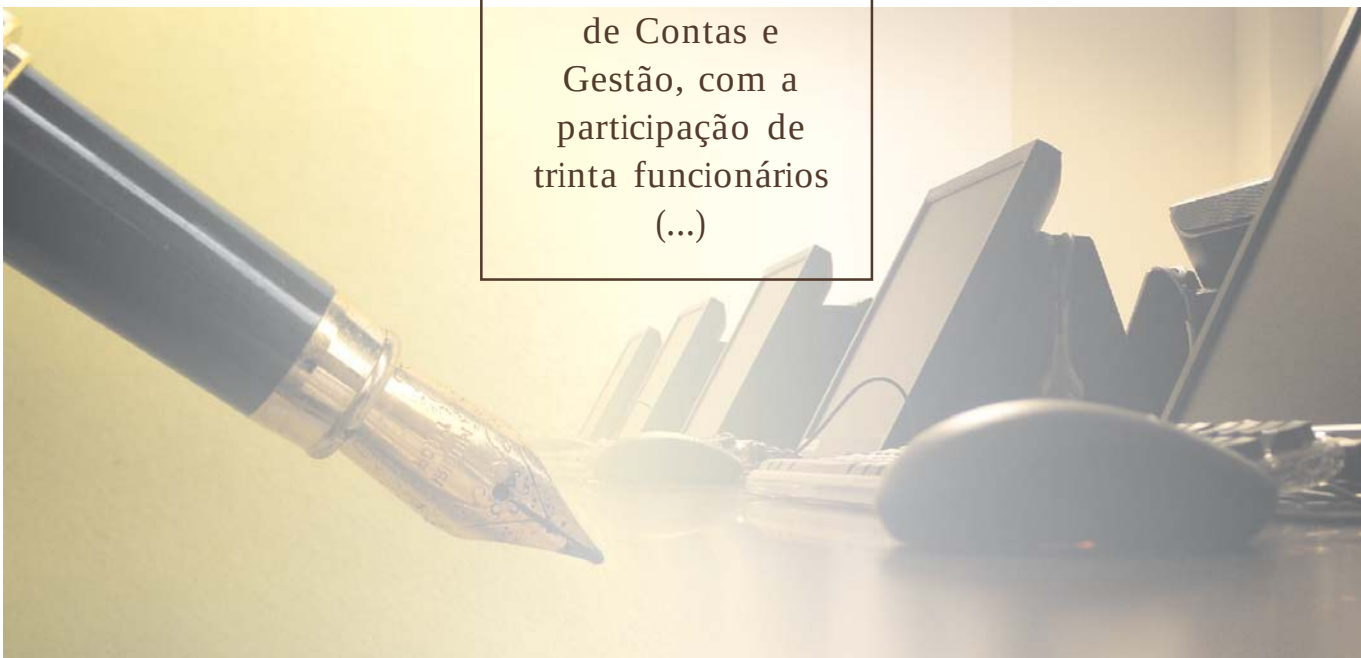
· O segundo momento consiste na participação de vários setores representados por servidores do TCE para discussão dos assuntos grupados anteriormente. Neste processo de construção e interação será gerado um documento formal, contendo a informação dos trabalhos executados nas fases anteriores, que servirá de base para a Escola.

· O terceiro momento consiste na disseminação, por parte da ECG, a todos os setores do TCE, do resultado de tudo que foi elaborado na etapa anterior.

Observamos nesta vivência uma prática do modelo de gestão do conhecimento, traduzido de forma clara e simples pelo professor André Fischer: "Estimular as pessoas a criar, buscar, preservar, valorizar e compartilhar novas interpretações sobre a realidade em que trabalham, esse seria o papel principal de um sistema de gestão do conhecimento" (2002 *apud* EBOLI, 2004, p. 128).

Torna-se claro ao nosso entendimento que os encontros técnicos, principalmente com a nova abordagem, sinalizam para a implantação do modelo gestão do conhecimento, com a construção do conhecimento balizado na troca de experiências vivenciadas.

Em abril de 2006, foi inaugurado o primeiro curso de mestrado em Administração Pública da Escola de Contas e Gestão, com a participação de trinta funcionários (...)



GESTÃO DO CONHECIMENTO

Abrimos um parêntese para uma exploração minimalista do tema gestão do conhecimento, a fim de um melhor ordenamento no pensamento.

Ao longo do tempo os filósofos têm buscado uma definição do que é conhecimento, sem que, contudo, se tenha chegado a um consenso.

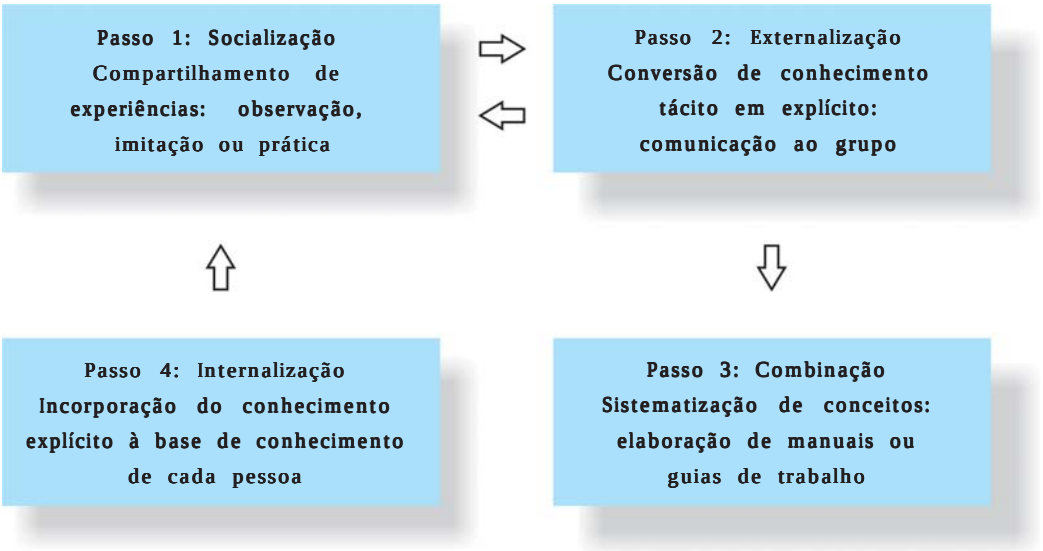
Em português, conhecimento pode significar informação, conscientização, saber, cognição, sapiência, percepção, ciência, experiência, qualificação, discernimento, competência, habilidade, prática, capacidade, aprendizado, sabedoria, certeza, crença e assim por diante. A definição depende do contexto em que é empregado. Para fins deste trabalho, o foco é o conhecimento organizacional.

Segundo Nonaka e Takeushi (1997 *apud* SOUZA; GIACOBBO, 2006, p. 17), o conhecimento pode ser classificado como tácito ou explícito. O tácito é o mais importante e é o mais difícil de ser articulado em linguagem formal. É o conhecimento pessoal incorporado à experiência individual e envolve fatores intangíveis, como intuição, valores, crenças pessoais, *insights*, habilidades, emoções, modelos mentais, percepções e conclusões. O conhecimento explícito, por sua vez, é o que pode ser articulado na linguagem formal e, portanto, pode ser transmitido formal e facilmente entre os indivíduos.

Ainda de acordo com esses autores, a criação do conhecimento ocorre em três níveis — do indivíduo, do grupo e da organização — e sob duas formas de interação — entre o conhecimento tácito e o explícito e entre o indivíduo e a organização.

Para esses autores, a organização moderna processa e cria conhecimento por meio de um processo interativo denominado por eles "espiral do conhecimento".

Espiral do Conhecimento



Fonte: Souza; Giacobbo (2006, p. 17)

Assim, esses autores definem a criação do conhecimento organizacional como a capacidade que uma organização tem de criar conhecimento, disseminá-lo internamente e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas.

De acordo com Marisa Eboli (2004, p.127/128), as principais etapas do ciclo de gestão do conhecimento são:

> · Geração: refere-se ao processo de pesquisar, procurar e validar conhecimentos.
>
> · Assimilação: é o processo de educar as pessoas para que assimilem os conhecimentos essenciais (compreensão de conceitos e técnicas que permitam aos empregados saberem fazer determinada atividade).
>
> · Comunicação: é o processo de divulgar os conhecimentos organizacionais para que se transformem em inteligência empresarial.
>
> · Aplicação: relaciona-se às ações e aos processos que estimularão as pessoas a atuar, aplicando os conhecimentos assimilados de forma conseqüente, gerando assim resultados e agregando valor ao negócio. É nesse momento que o conhecimento se converte em competência.

A autora chama à reflexão para as ações e práticas gerenciais que poderiam ser implementadas no cotidiano de trabalho, de modo a motivar as equipes na geração, assimilação, comunicação e aplicação dos conhecimentos organizacionais. Tais atividades e práticas darão vida e sustentação ao sistema como um todo.

Portanto, a gestão do conhecimento tem como objetivo o gerenciamento do conhecimento acumulado de cada indivíduo. Envolve aprendizagem, socialização e aplicação dos conhecimentos organizacionais.

Vale dizer, então, que Gestão do Conhecimento é o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos na vida de uma organização. Permite à organização saber o que ela sabe.

PROGRAMAS DE CAPACITAÇÃO

Verificamos junto à ECG que, em 2005, com relação ao seu programa de capacitação, a Escola ofereceu:

> Trinta e oito cursos, sendo 101 turmas, com participação de 2.591 alunos (servidores do TCE e jurisdicionados);
>
> Cinco seminários, com 1.497 participantes;
>
> Três palestras, com 938 participantes;
>
> Cinco encontros técnicos, com 2.251 participantes;
>
> Dois cursos de pós-graduação, com a participação de 74 alunos (servidores do TCE).

No ano de 2006, foram oferecidos:

> Sessenta e quatro cursos, com 201 turmas e 5.028 alunos (servidores e jurisdicionados);
>
> Cinco seminários, com 659 participantes;
>
> Quatro palestras, com 1.019 participantes;
>
> Um encontro técnico, com a participação de 241 técnicos;
>
> Quatro oficinas, com 82 participantes;
>
> Cinco cursos de pós-graduação, com 5 turmas e 183 alunos (servidores do TCE e jurisdicionados).

Para o programa de capacitação de 2007, a ECG/TCE-RJ disponibilizou cinqüenta e três cursos de competências técnica, instrumental e de gestão para um público interno (servidores do TCE) e externo (jurisdicionados).

Ressaltamos que, além das atividades já elencadas, existe o projeto de curso de graduação voltado para a área de contas e gestão.

O primeiro passo para a concretização deste

projeto foi o reconhecimento da ECG/TCE-RJ como integrante do sistema estadual de ensino, de acordo com o Decreto nº 40.367, de 27/11/2006.

DO LEVANTAMENTO DAS EXPECTATIVAS E NECESSIDADES DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

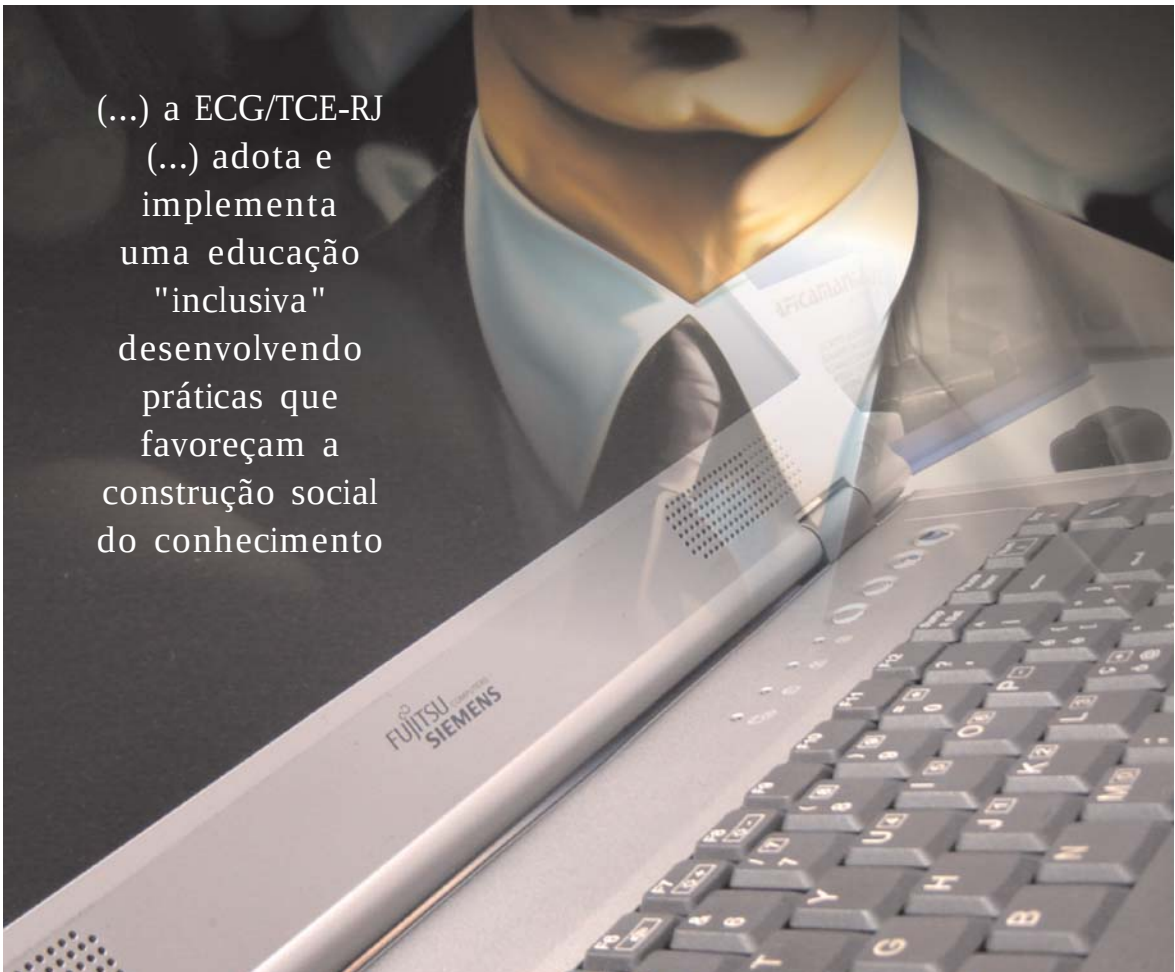
O art. 15 do Regimento Interno da ECG/TCE-RJ dispõe sobre o Levantamento das Expectativas e Necessidades de Formação e Capacitação — LENC dos órgãos do TCE e dos órgãos e entidades jurisdicionados, com vistas a um diagnóstico das demandas relativas às expectativas e necessidades de formação e capacitação focado nas competências pessoais, técnicas e organizacionais.

Tal diagnóstico, previsto para iniciar no ano de 2007, ocorrerá no 2º semestre de cada ano e permitirá fundamentar a elaboração do Plano Anual de Formação e Capacitação — PAFC, para o exercício seguinte.

Identificamos que o levantamento será realizado por meio de questionários, pesquisas, entrevistas, reuniões e outras técnicas a critério da Escola.

Ao que tudo indica, esse diagnóstico será o embrião para a implementação de um projeto de elaboração de competências, fundamental para que um sistema de educação seja bem-sucedido.

Outro dado relevante que chamou a atenção foi a chamada da alta administração (chefias) no envolvimento e comprometimento do processo de aprendizagem, observado no art. 16 do Regimento Interno da ECG/TCE-RJ.



Vislumbramos, aí, duas práticas importantes para a boa qualidade de um sistema de ensino: a primeira traduzida pelo envolvimento e comprometimento dos dirigentes do órgão no sistema de educação; e, a segunda consubstanciada na responsabilização desses líderes pelo processo de aprendizagem de suas equipes, estimulando a participação nos programas educacionais e criando um ambiente de trabalho propício à aprendizagem.

PÚBLICO-ALVO

Verificamos que a ECG/TCE-RJ possui programas voltados tanto para o público interno (servidores do TCE) quanto para o externo (jurisdicionados ou não), atendendo a dispositivo do seu Regimento Interno no art.20.

Realçando, desta maneira, o aspecto pedagógico da atuação do próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, através da Escola de Contas e Gestão.

Verificamos que a ECG/TCE-RJ, ao ampliar a rede de relacionamentos e estruturar processos que propiciem o compartilhamento de conhecimentos e troca de experiências, tanto com o público interno (servidores do TCE-RJ) quanto com o externo (entre jurisdicionados ou entes não jurisdicionados), adota e implementa uma educação "inclusiva" desenvolvendo práticas que favoreçam a construção social do conhecimento.

DO CORPO DOCENTE

O corpo docente da Escola de Contas e Gestão é formado por profissionais do TCE, devidamente habilitados.

A Escola também franquia a entrada de profissionais externos, conforme disposto no art. 50 do Regimento Interno.

Os critérios para o ingresso no corpo docente da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ variam com a área de atuação que o profissional pretende lecionar. Para os cursos de curta/média duração (palestras e cursos de desenvolvimento profissional), os requisitos são: curso superior completo; avaliação de desempenho em atividades de capacitação e educação realizadas pela escola em que tenha atuado como docente; participação e aproveitamento no curso Didática para Docentes.

Para os cursos *lato sensu* (especialização), os requisitos são: título de mestre; pós-graduação *lato sensu* com título reconhecido para fins acadêmicos e exercício do magistério superior; compromisso de participar do corpo docente.

Para os cursos *stricto sensu* (mestrado), os requisitos são: título de doutor; título de mestre e compromisso de participar do corpo docente. (Fonte: Informativo Mensal do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nº 40, setembro 2005.)

PARCERIAS INSTITUCIONAIS

Observamos na ECG/TCE-RJ o estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior renomadas.

Na verdade, a praxe de parcerias com instituições acadêmicas vem desde a sua criação.

A ECG/TCE-RJ é resultado de uma parceria com a Fundação Getúlio Vargas, instituição de inquestionável credibilidade acadêmica e pioneira no ensino e na produção de conhecimento sobre Administração Pública com a sua Escola Brasileira de Administração Pública - EBAPE.

A FGV, parceira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro na implantação da Escola, proporcionou aos servidores do TCE-RJ, mediante processo seletivo, os cursos de pós-graduação em Administra-

ção Pública — CIPAD (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública) e o curso de mestrado em Administração Pública, para formação do corpo docente da ECG/TCE-RJ, conforme explanado anteriormente.

Consignamos que, em abril de 2007, foi realizado pela ECG um encontro para levantar demandas de servidores por cursos de pós-graduação reconhecidos e ministrados por instituições de ensino credenciadas ou reconhecidas pelos órgãos integrantes dos sistemas de educação.

De acordo com dados obtidos junto à Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, as instituições parceiras no programa de formação — 2007/2008, são:

Fundação Getúlio Vargas - FGV-RJ;

Pontifícia Universidade Católica - PUC-Rio;

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ;

Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais - IBMEC;

Universidade Federal Fluminense - UFF;

Universidade Estácio de Sá - Unesa;

Universidade Veiga de Almeida - UVA;

Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz;

Universidade Católica de Petrópolis - UCP-RJ;

Universidade do Grande Rio - Unigranrio;

Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF;

Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada - IMPA;

Universidade Gama Filho - UGF.

DO ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Encontramos no Regimento Interno da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, nos artigos 37 a 39, uma preocupação em avaliar o impacto dos programas, contudo verificamos que a implementação dessas práticas encontra-se em fase de desenvolvimento, perfeitamente explicável pela recente criação da escola em 2005.

Inferimos que o desafio de se implementar um sistema métrico para avaliar o impacto dos programas de treinamentos, capacitação e aperfeiçoamento nas organizações encontra-se na criação de indicadores eficazes de mensuração. Os indicadores tradicionalmente usados refletem a realidade interna (número de dias de treinamento, número de pessoas treinadas, número de cursos oferecidos etc.), que pouco auxilia na compreensão de quantos foram realmente os benefícios trazidos com o treinamento e o aperfeiçoamento em prol da instituição, no caso o TCE-RJ.

Todavia, encontramos no sistema de avaliação da ECG/TCE-RJ, apesar de não estar totalmente implantado, a preocupação em mensurar os resultados obtidos nas ações do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e, até mesmo, nas de seus jurisdicionados.

DOS RENDIMENTOS E DO REGIME FINANCEIRO

Destacamos também a preocupação da ECG/TCE-RJ em buscar fontes alternativas de recursos que permitam um orçamento próprio e auto-sustentável. Notamos que a criação de mecanismos que favoreçam a auto-sustentabilidade financeira está prevista no art. 64 do Regimento Interno da Escola.

Destarte, o presente capítulo teve o propósito de mapear e analisar mais profundamente as ações desenvolvidas pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro desde a sua concepção, em 2005, até os dias de hoje, traçando um paralelo com os princípios e práticas do sistema de educação corporativa, referência no que diz respeito a um sistema de educação de qualidade com práticas educacionais adequadas e modernas para o desenvolvimento de talentos humanos, pois o capital humano é que representa a alavanca nos processos de mudanças e desenvolvimento organizacional.

CONCLUSÃO

Respondendo à questão que suscitou a investigação aqui considerada — como poderia a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) contribuir para o aperfeiçoamento da Gestão Pública? —, pode-se dizer que estamos diante de uma instituição de ensino, moldada sob uma nova e atual proposta pedagógica, voltada para um processo de aprendizagem contínua e permanente, oferecendo espaços para elaboração das ações de governança e para sua reflexão, com vistas a promover o aumento da capacidade governamental na Gestão de Políticas Públicas através da ampliação das competências dos seus servidores.

Após analisarmos a trajetória da ECG/TCE-RJ, desde a sua implantação em 2005 até os dias atuais, verificamos a existência de indicadores, tanto qualitativos quanto quantitativos, que nos levam a acreditar na sua contribuição para o aperfeiçoamento da Gestão Pública.

Dos conhecimentos adquiridos, após a leitura pertinente do tema, sentimos uma grande dificuldade em definir indicadores para ações de natureza tão qualitativas e subjetivas quanto as ações educativas.

Contudo, considerando os princípios e práticas da educação corporativa como um referencial de excelência, verificamos que, por ocasião da pesquisa realizada, a ECG/TCE-RJ apresentou os seguintes indicadores qualitativos:

1. Tendência de rompimento com os modelos tradicionais de ensino focada na reprodução dos conhecimentos, apesar do método de ensino presencial ser dominante e prioritário;

2. Modelo pedagógico baseado nos seguintes princípios:

a. Gestão de competência;

b. Educação continuada;

c. Organização que aprende;

d. Democratização do conhecimento;

3. Compartilhamento de conhecimentos organizacionais e troca de experiências (sob a forma presencial), através de trabalhos finais de cursos, encontros técnicos, reuniões entre os servidores do TCE e troca de experiências com outras instituições públicas e/ou privadas (público externo);

4. Disseminação do conhecimento através de trabalhos e revistas publicados;

5. Implantação do projeto SIGFIS *online* — aprendizagem mediada por tecnologia;

6. Estabelecimento de parcerias externas com instituições de ensino superior;

7. Programas voltados para atender tanto servidores do TCE-RJ quanto servidores e agentes políticos dos entes jurisdicionados;

8. Identificação de mecanismos que, futuramente, possam fomentar a auto-sustentabilidade da ECG/TCE-RJ, previstos na própria regulamen-

tação da Escola.

Entretanto, constatamos que, apesar de a ECG/TCE-RJ ter implantado um modelo de gestão por competências, não foram diagnosticadas e definidas, até o presente momento, as competências (cujo conceito, já visto, envolve conhecimento, habilidades e atitudes) fundamentais para a construção das competências críticas, ou seja, do diagnóstico das necessidades para elevar o padrão de desempenho do TCE-RJ.

Outro aspecto importante a ser observado pela ECG/TCE-RJ é a implementação de um sistema métrico que permita avaliar os resultados obtidos no ambiente de trabalho, ocasionados pela formação ou capacitação dos participantes nos cursos promovidos pela Escola.

Relevante salientar a ausência de iniciativas de programas educacionais voltados para a sociedade civil, a exemplo da experiência inovadora do Tribunal de Contas de Pernambuco com o programa "Democratizando o Conhecimento sobre as Contas Públicas", incorporando o cidadão às atividades de fiscalização e monitoramento da Gestão Pública.

Contamos, ainda, com indicadores quantitativos, tradicionalmente utilizados, medindo numericamente os dados obtidos junto à Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para a sua realização.

Finalizando este trabalho, pode-se dizer que mesmo com as limitações verificadas, e com o retorno de sua atuação ainda não efetivamente aferido, a proposta pedagógica de formação e capacitação dos profissionais no âmbito das Contas Públicas e áreas afins promovida pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contribui de forma incisiva para o aperfeiçoamento da Gestão Pública.

Vale ressaltar que as conclusões aqui relatadas referem-se a dois anos de existência da Escola, permitindo, dessa forma, outras propostas de estudo que visem a aprofundar o conteúdo deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYMA, Fátima (Org.). *Educação corporativa: desenvolvendo e gerenciando competências*. São Paulo: Pearson Prentice-Hall; Rio de Janeiro: FGV, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução nº 140, de 13 de dezembro de 2000*. Dispõe sobre estrutura e competências das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/url/ITEM/07E1660595A00B5CE0 40010A70004FD8>. Acesso em: 11 jun. 2007.

EBOLI, Marisa. *Educação corporativa no Brasil:* mitos e verdades. São Paulo: Ed. Gente, 2004.

ESCOLA de Contas e Gestão: mais um passo na modernização da administração pública. *TCE Notícia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 40, set. 2005.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. Construindo o conceito de competência. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 183-196, 2001. N. especial.

PERNAMBUCO. *Lei nº. 11.566, de 26 de agosto de 1998*. Cria a "Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães" do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.pe.gov.br/escola/principal/exibir_notic ia.asp?CO_NOTICIA=54>. Acesso em: 11 jun. 2007.

PROJETO Escola de Contas e Gestão do Estado do Rio de Janeiro: roteiro de entrevistas para o *benchmarking*. Rio de Janeiro: FGV: TCE-RJ, 2005.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei nº 4.577, de 12 de julho de 2005*. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2006 e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/c3f5d54e95b7cd0c83257043006aace5?OpenDocument&Highlight=0,4577>. Acesso em: 11 jun. 2006.

RIO DE JANEIRO (Estado).Tribunal de Contas. *Deliberação nº 231, de 30 de agosto de 2005*. Transforma o Instituto Serzedello Corrêa - ISE na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e aprova seu regimento interno, nos termos do art. 102, Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/services/DocumentManagement/File Download.EZTSvc .asp?DocumentID=%7B5C1BCCE5%2D1999%2D4A0D%2D9C7C%2DF65980599393%7D&ServiceInstUID = %7B27FBD4D0%2D8EB0%2D47AB%2DBCAA%2D72FEFAA17EAA%7D>. Acesso em: 11 jun. 2007.

_____. *TCE-RJ*: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Sítio institucional. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br>. Acesso em: 18 set. 2006.

_____. *Resolução nº 226, de 14 de dezembro de 2000*. Aprova o Manual de Organização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº. 11.935 de 24 de junho de 2003*. Institui a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena e acrescenta dispositivos à Lei nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/escola_gestao/index.php>. Acesso em: 11 jun. 2007.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000*. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em; <http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2007.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. *Resolução nº 7, de 19 de dezembro de 2001*. Regulamenta o funcionamento do Instituto de Contas do TCE-SC. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/site/legislacao/arquivos/RES07_01.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2007.

SOUZA, Marco Aurélio; GIACOBBO Mauro. *A gestão do conhecimento e o exercício do controle externo dos recursos públicos*. 2005. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 9 jun. 2007.

A ANÁLISE DOS EDITAIS DE OBRAS OU SERVIÇOS DE ENGENHARIA REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ante a questão da economicidade *versus* a discricionariedade

Maria Clara Martins Costa Chmielewski
Assistente da Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia Municipal do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: Este trabalho discorre sobre a análise da economicidade, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nos editais de concorrência pública de obras ou serviços de engenharia, com o intuito de elucidar quais os limites impostos a esta análise pelo poder discricionário do gestor. Apresenta, como embasamento para as conclusões alcançadas, as pesquisas realizadas sobre os aspectos históricos a respeito da origem e evolução do controle e dos Tribunais de Contas, no âmbito da Administração Pública, assim como sobre as questões formais, técnicas, legais e principiológicas que envolvem o tema.

ABSTRACT: This work discusses the economic analysis made by the Rio de Janeiro Court of Accounts about the public regulatory competition proposals of engineering works or services, with the aim of elucidating what are the limits to this analysis set by the discretionary power of the administrator. It presents, as foundation to the reached conclusions, research on the historical aspects with regards to the origin and evolution of control and the Courts of Accounts, in the context of Public Administration, as well as regarding the formal, technical, legal and principle questions involving the theme.

PALAVRAS-CHAVE: análise de economicidade; concorrência pública; engenharia; poder discricionário.

KEYWORDS:
economic analysis; public regulatory competition; engineering; discretionary power.

INTRODUÇÃO

O mundo vem se modificando numa velocidade e intensidade crescentes. Sendo assim, nações, empresas, organizações e pessoas que não acompanharem esse processo estão fadadas à extinção; e os Tribunais de Contas, logicamente, também estão inseridos nesse contexto.

Como parte desse processo, o cidadão torna-se, cada vez mais, cônscio dos seus direitos: não aceita mais imposições descabidas, quer participar das decisões, cobra a qualidade dos serviços prestados e exige a boa utilização dos recursos públicos e transparência na prestação de contas dos gestores. Mas como controlar o uso que os agentes administrativos fazem do dinheiro público? Quem assegura a lisura dos gastos e a sua vinculação aos legítimos interesses da sociedade? A atual Constituição Federal determina que a fiscalização da Administração Pública deve ser dividida em: controle interno, efetivada no âmbito da administração de cada órgão, nas três esferas de Poder; e controle externo, exercido pelo Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas (TCs) sobre todas as unidades administrativas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Para estar à altura dos anseios da sociedade atual e das futuras gerações, o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas vem adquirindo novas feições e realizando ações inimagináveis alguns anos atrás. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), numa atitude proativa e inovadora, instituiu a prática da análise dos editais de licitação por concorrências públicas.

A análise de editais é de extrema relevância: por ser concomitante à sua realização, ela previne prejuízos antes que eles sejam consumados; e, por examinar todo o material oferecido aos licitantes, ela contribui para o aperfeiçoamento desses instrumentos, auxiliando a administração a promover licitações em conformidade com a legislação pertinente, com os aspectos técnicos adequados e com os princípios basilares da Administração Pública, dentre os quais, o da economicidade.

Este trabalho propõe-se, tão-somente, a discutir a seguinte situação recorrente, observada nos editais de concorrências de obras ou serviços de engenharia: ainda que o edital cumpra fielmente os aspectos formais e legais exigidos e que o objeto licitado seja apropriado; que o projeto básico esteja bem elaborado e perfeitamente especificado; e que os itens da planilha estimada apresentem serviços e quantitativos adequados ao projeto e valores compatíveis com os preços de mercado, algumas peculiaridades do projeto transformam a licitação, como um todo, num ato antieconômico, comprometendo o princípio da economicidade, e, por conseguinte, o interesse público.

Por outro lado, interferências no objeto de uma licitação, normalmente, são consideradas como ingerência no poder discricionário do gestor.

Ora, num país como o Brasil, onde as carências, em praticamente todas as áreas, costumam ser muito superiores aos recursos disponíveis para saná-las, é indispensável o aperfeiçoamento dos mecanismos capazes de garantir que estes recursos sejam gastos da melhor forma possível, tanto qualitativa quanto quantitativamente.

Dessa forma, este estudo busca desvendar se os analistas do TCE-RJ, no exame de editais de licitações de concorrências públicas, podem questionar certas escolhas feitas no projeto básico, que define o objeto licitado, sempre que for constatado que não foram adotadas as melhores opções dentre aquelas possíveis.

Ante assunto tão controverso, alvo das mais diversas interpretações por parte de doutrinadores de escol, este estudo, raso e modesto, não tem pretensão de ser incontestável, mas almeja, sim, proporcionar aos analistas do TCE-RJ suporte para a realização de questionamentos que envolvam o tema economicidade *versus* discricionariedade.

BREVES DADOS HISTÓRICOS

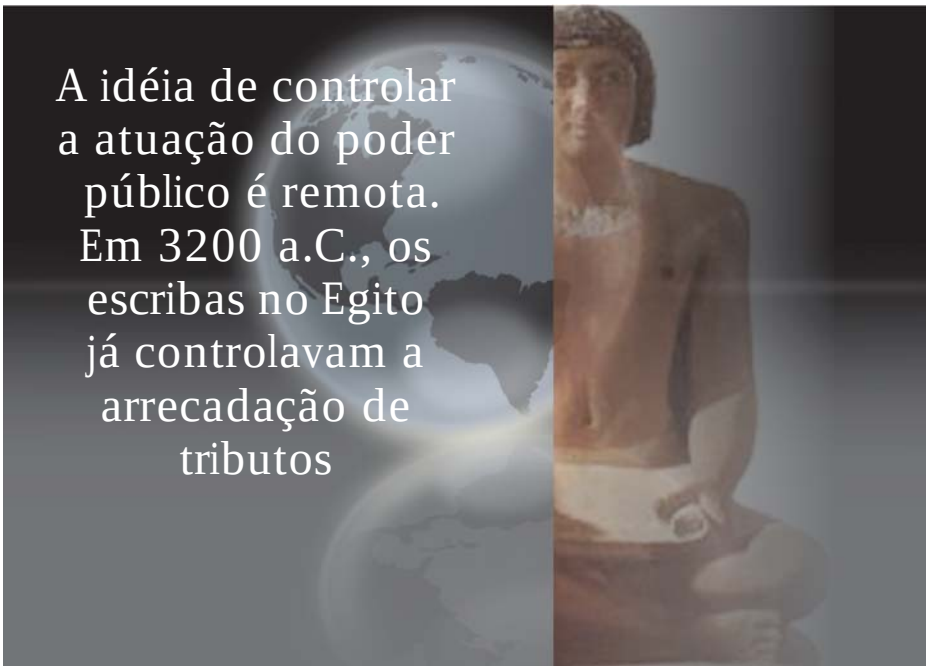
As histórias do controle e dos Tribunais de Contas confundem-se. A vida em comunidade, mesmo nas mais rudimentares, pressupõe um ordenamento de funções, tarefas e responsabilidades, a que todos estão sujeitos, que visa a nortear as ações e relações humanas no sentido de atender às necessidades básicas de sobrevivência de cada indivíduo e do grupo.

Muito antes da era cristã, a humanidade já contava com mecanismos que disciplinavam a convivência social e penalizavam os infratores. A premência de um pacto organizacional é imperativa para o equilíbrio da vida em sociedade, e, como produto desse pacto, surgiram as leis, cuja complexidade é diretamente proporcional à complexidade das sociedades a que se referem.

A idéia de controlar a atuação do poder público é remota. Em 3200 a.C., os escribas no Egito já controlavam a arrecadação de tributos. Com a modernização dos Estados, este controle passa a ser realizado, sistematicamente, por um determinado órgão: o Tribunal de Contas, instituído com a finalidade específica de fiscalizar a utilização do patrimônio público, que, sendo de todos, não pertence a ninguém em particular, nem mesmo aos gestores, que são meros agentes encarregados de promover a utilização desses recursos da melhor forma possível, em atendimento às demandas sociais.

No Brasil, desde a sua independência, em 1822, houve tentativas de se instalar um Tribunal de Contas nos moldes europeus. Em diversas oportunidades foram apresentados projetos para a sua criação que eram continuamente rejeitados. Apenas em 7 de novembro de 1890, graças aos novos ares republicanos e ao empenho de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, finalmente, é instituído o Tribunal de Contas no Brasil, pelo Decreto nº 966-A.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), chamada de "cidadã", traz consigo o fortalecimento do Tribunal de Contas, com o alargamento de sua jurisdição e competência. O art. 70 determina que a fiscalização passe a ser feita, também, quanto à legitimidade e economicidade, além da legalidade, e estende o controle aos entes da administração indireta. Além da União,



todas as unidades federativas no Brasil também possuem Tribunais de Contas.

A origem do atual Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro remonta ao antigo Tribunal de Contas do Distrito Federal, nascido em 1936. Com a mudança da Capital Federal para Brasília, em 1960, ele foi transformado em Tribunal de Contas do Estado da Guanabara; sucede que o antigo Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, já possuía uma Corte de Contas desde 1947. Em 1975, com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, o Decreto-Lei nº 4 extinguiu seus respectivos Tribunais de Contas e criou o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com sede na cidade do Rio de Janeiro e jurisdição em todo o território do novo Estado do Rio de Janeiro.

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da Administração Pública é dividido em duas grandes vertentes: o controle interno e o controle externo, ambos de caráter constitucional.

O controle interno fundamenta-se no princípio da autotutela e é aquele realizado dentro da própria estrutura de cada entidade da administração direta e indireta, por força do art. 70 da Carta Magna de 1988, a qual, no art. 74, determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter um sistema de controle interno de forma integrada.

O controle externo é efetivado por elemento apartado do órgão que sofre a fiscalização. A Constituição Federal de 1988 dispôs, no art. 70 c/c art. 75, que o controle externo, no âmbito da União, deve ser realizado pelo Congresso Nacional, estendendo esta atribuição às Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores, respectivamente, nos estados e municípios. O art. 71, *caput*, então, determina que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas é órgão autônomo, independente e constitucionalmente constituído. Ainda que seja auxiliar do Legislativo, não é seu subordinado. Sobre essa questão, da natureza jurídica das Cortes de Contas, Medauar (1992, p. 97) entende que: "Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três Poderes." E mais adiante, conclui: "A expressão 'instituição estatal independente' parece-nos a mais adequada à natureza que detém no ordenamento pátrio".

A lista das atribuições e funções dos Tribunais de Contas no Brasil atual é extensa, mas apenas cum-

prir, de forma repetitiva, os mesmos procedimentos burocráticos preestabelecidos, à exaustão, não conduz o Tribunal de Contas a exercer a sua função, em conformidade com as expectativas da sociedade.

Nessa vertente, ao buscar novos mecanismos para auxiliar na construção de um Estado Social, as Cortes de Contas, além das ações detectivas e corretivas, podem exercer, também, ações preventivas, informativas e pedagógicas.

> (...) ao buscar novos mecanismos para auxiliar na construção de um Estado Social, as Cortes de Contas, além das ações detectivas e corretivas, podem exercer, também, as ações preventivas, informativas e pedagógicas

A ANÁLISE DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO POR CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Administrar supõe atender a uma série de necessidades que, para serem supridas, precisam contar com o auxílio de elementos exógenos. Assim, no exercício de suas múltiplas atribuições, a Administração Pública é instada, por exemplo, a realizar obras e os mais diversos serviços, a alugar imóveis e equipamentos e a adquirir toda a sorte de insumos.

O caminho para o cumprimento de sua missão, portanto, conduz à celebração de contratos com empresas especializadas, capazes de prover cada uma das necessidades inerentes à administração. Porém, entre a constatação de uma necessidade e a contratação para saná-la, existe todo um procedimento jurídico-administrativo a ser cumprido, além dos aspectos técnicos a serem solucionados. Assim, para se eleger a empresa a ser contratada, há que se realizar uma licitação.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é que estabelece as regras para a realização de licitações e contratos realizados pela Administração Pública, no Brasil, especialmente no que diz respeito às obras e serviços de engenharia, para os quais é vedada a utilização do pregão.

Ao longo de seus 126 artigos, a Lei nº 8.666/93 disciplina todos os meandros das licitações e contratos administrativos, incluídos aí alguns de cunho técnico. No que concerne a este trabalho, podem ser citados, especialmente, os artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 e 13, que discorrem sobre obras e serviços de engenharia.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em 11 de julho de 1995, por meio da Deliberação 191, instituiu a análise dos editais de licitação por concorrência pública de todos os seus órgãos jurisdicionados. A referida Deliberação determina que sejam encaminhadas ao TCE-RJ cópias dos editais de licitação por concorrência pública de todos os seus órgãos jurisdicionados (art. 1º, inciso I, alínea *a*), num prazo máximo de cinco dias após sua publicação (art. 2º); e o art. 3º, inciso I, relata a documentação que deve acompanhar os editais de licitação por concorrência pública.

Quando um edital, cujo objeto é obra ou serviço de engenharia, dá entrada no TCE-RJ, é encaminhado imediatamente à Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia (SSO), para exame técnico e da economicidade. Os demais editais sofrem essa apreciação por parte da Coordenadoria de Es-

tudos e Análises Técnicas (CEA).

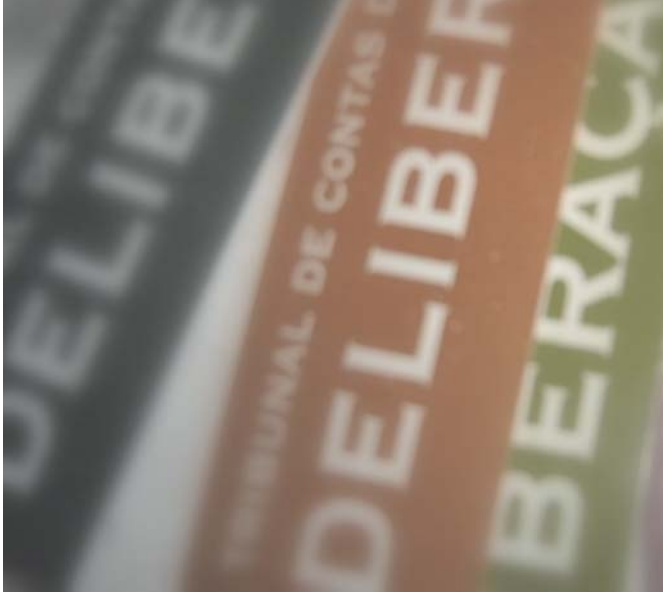
O exame, feito na SSO, é realizado por analistas com formação em engenharia ou arquitetura e visa, basicamente, a conferir os aspectos do edital relativos à questão da boa técnica e observância ao princípio da economicidade, englobando os seguintes quesitos: projeto básico, aspectos ambientais, aspectos do instrumento licitatório e conclusão.

Os pontos relativos aos aspectos do instrumento licitatório, que a princípio podem sugerir uma análise de legalidade, buscam, na realidade, garantir que o texto editalício possibilite que tanto a licitação quanto o posterior contrato e os possíveis aditamentos atendam ao princípio da economicidade, que não se restringe à mera adequação dos valores unitários, estimados e/ou pactuados, aos preços de mercado.

A importância dessa verificação é ampliada ao ser constatado que a Lei nº 8.666/93, em diversos trechos, afirma a vinculação do contrato ao ato convocatório e a subordinação daquele às condições estipuladas no edital (art. 41 *caput* c/c art. 54, § 1º). Sobre esta vinculação, Barros (2005, p. 17) entende que:

> (...) o edital (ou convite) estipula as regras do procedimento licitatório e não pode ser modificado no curso da licitação, tampouco pelo contrato que será firmado com o licitante vencedor, salvo situações excepcionais que atendam ao interesse público, sem prejuízo para o particular (...) *Havendo conflito entre as cláusulas do edital e as cláusulas do contrato, as primeiras sempre prevalecerão.* O edital é lei entre as partes. (grifo nosso).

Na conclusão, dependendo dos achados resultantes da análise, o corpo técnico pode opinar pelo conhecimeto do edital; solicitar diligência externa, para que o órgão jurisdicionado



encaminhe documentos e/ou esclarecimentos sobre quaisquer dos quesitos analisados, apresentando com clareza as dúvidas suscitadas; ou sugerir determinação para que sejam corrigidos os erros ou irregularidades observadas, embasando satisfatoriamente o parecer, em observância aos parâmetros legais, inclusive aos princípios norteadores das licitações, listados no art. 3º da Lei das Licitações e Contratos Administrativos.

Por vezes, com o intuito de colaborar com a administração, o corpo instrutivo propõe recomendações para o aperfeiçoamento do edital em análise ou dos futuros editais a serem elaborados.

Após ter sido instruído pela SSO, o edital vai para a Coordenadoria de Exame de Editais (CEE), onde se dá a análise dos preceitos legais e formais contidos na Lei Federal nº 8.666/93. Em prosseguimento, o edital passa pela verificação da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e segue para receber a manifestação do Ministério Público junto ao TCE-RJ (MPE).

Após percorrer todas essas instâncias, é encaminhado ao Conselheiro-Relator, que, de posse das informações prestadas pelo corpo instrutivo e do parecer do MP, vai redigir o seu voto, que pode concluir de acordo, parcialmente de acordo ou em desacordo, tanto com o Corpo Instrutivo quanto com o Ministério Público.

Todas as etapas, segundo a Deliberação 191, devem estar concluídas num prazo de 11 dias úteis. O edital, então, vai para a Sala das Sessões, onde o parecer do Relator é apresentado ao plenário e votado por seus pares. Sendo aprovado, é encaminhado, no sentido de serem cumpridas as providências ali determinadas.

A análise de editais vem ao encontro das expectativas da sociedade atual, que, impulsionada pela revolução das tecnologias da informação, demanda a realização de uma fiscalização preventiva, no chamado "tempo real", como esclarece o Ministro Ubiratan Aguiar (2001, p. 241).

Freitas (2004, p. 346/347) compartilha com este espírito atuante, preventivo e renovador do controle, em compasso com a evolução da sociedade:

> o controle deve ser o mais *preventivo e concomitante possível*, sem deixar de atacar os erros e os vícios no nascedouro;
> (...)
> o controle deve ser *transformador e propositivo*, não se contentando em chegar sempre tarde; (grifos nossos).

Fernandes (2005, p. 5361), sobre o controle das licitações, assim se posiciona:

> Uma ação do Tribunal de Contas capaz de, a um só tempo, controlar a corrupção e a malversação dos recursos públicos, resgatar a boa-fé nas relações entre particulares e os gestores públicos, reduzir volume de demandas judiciais, satisfazendo o interesse da sociedade de ver os recursos públicos bem aplicados.

A pesquisa ora realizada advém da experiência de uma realidade vivenciada pelos analistas do TCE-RJ há mais de uma década, qual seja, a realização da análise de editais por concorrência pública, e professa a mesma crença de Justen Filho (2005, p. 384), de que: "A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório".

Dallari (2003, p. 191), por sua vez, acredita na "essencialidade de um controle externo" das licitações e opina: "É preciso um controle mais acentuado, que hoje é perfeitamente possível de ser feito pelo Tribunal de Contas, pois existe base constitucional para isso, além de ser função institucional desse tribunal".

Bertoli (2002, p. 10) ratifica este entendimento sobre o assunto e o enriquece com o seguinte parecer:

> A análise tempestiva do edital de concorrência é fator primordial para o bom desempenho da administração. As distorções detectadas a tempo permitem a sua correção, evitam transtornos e protelações, inclusive interposição de recursos administrativos e de ações judiciais que retardam o efetivo atendimento da necessidade pública que a administração pretendia alcançar mediante a licitação.

Sob esse aspecto, pode-se dizer que, apesar das dificuldades envolvidas, como a exigüidade de tempo para análise, diversos bons frutos já foram colhidos em decorrência dessa prática, como por exemplo: a melhoria substancial dos projetos básicos elaborados, a qualidade das planilhas estimadas e o aperfeiçoamento das cláusulas editalícias.

Neste sentido, portanto, o TCE-RJ encontra-se perfeitamente integrado às novas tendências do controle, como explica Aguiar (2001, p. 246 e 251), quando afirma que "a função maior do controle não é reprimir ou apontar culpados, sendo premente que se evitem a ocorrência de fatos a serem reprimidos e de culpados a serem identificados". E conclui: "É certo que a realização de atividades de caráter preventivo apresen-

ta-se como padrão ideal de conduta, a ser buscado como meta pelas Entidades de Fiscalização Superior".

O PAPEL DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Inicialmente, há que se ressaltar a importância dos princípios para o Direito Administrativo e para a Administração Pública: eles conferem sustentabilidade à estrutura organizacional, por serem arautos da justiça e da paz social. Representam, pois, os padrões norteadores dos atos e atividades do poder público e são, todos, revestidos de eficácia jurídica, tanto os de maior abrangência quanto os mais setorizados. Na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, *caput*, consta que toda a Administração Pública brasileira obedecerá aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Segundo o Professor Hely Lopes Meirelles (2005, p. 87), além destes princípios, existem mais sete regras "de observância permanente e obrigatória para o bom administrador". Estes princípios, ainda que não estejam expressamente previstos no texto constitucional, estão nele implícitos, a saber: Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do Interesse Público.

O art. 70, *caput*, de nossa Carta Magna, balizador da atuação dos TCs, determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deverá ser feita com base nos seguintes parâmetros: Legalidade, Legitimidade e Economicidade. Entretanto, no âmbito mais específico das licitações, a Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 3º, exige que elas sejam realizadas em conformidade com os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Igualdade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao Instrumento Convocatório, Julgamento Objetivo e dos que lhes são correlatos.

Este último item abre um extenso leque de possibilidades e representa, emblematicamente, a importância que os princípios vêm adquirindo como orientadores na interpretação das leis.

O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

Como princípio, a economicidade entrou no vocabulário nacional corrente pelo art. 70 da CF de 1988, que determina 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. (grifo nosso).

Nessa esteira, é possível apreender que houve, por parte dos constituintes, a intenção inequívoca de valorizar a questão da boa alocação dos recursos públicos, ou seja, o dinheiro deve ser gasto de modo a render o máximo, tanto quantitativa quanto qualitativamente, sempre em função das necessidades da sociedade, como esclarece Bugarin (2004, p.117):

> O que se quer neste momento fixar é a idéia-chave de que economicidade reflete uma opção estratégica do constituinte de 1988 pela racional fundamentação das decisões politicamente motivadas concernentes à alocação do conjunto escasso de recursos públicos à disposição dos agentes delegados da sociedade, na sua primordial missão de atender, da melhor maneira possível, aos legítimos e urgentes anseios individuais e coletivos presen-

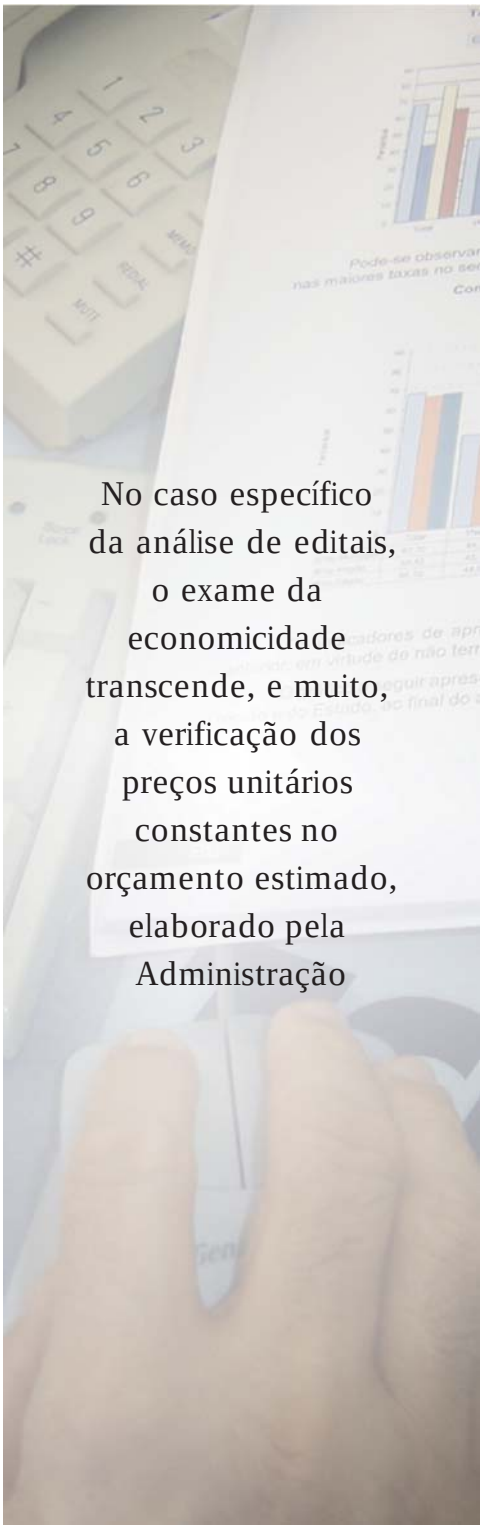
tes em nossa perversa realidade socioeconômica.

Freitas (2004, p. 72/75) associa a economicidade à otimização da ação estatal e frisa que aquele princípio está a "vedar, terminantemente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou aquelas escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor". Para Justen Filho (2005, p. 249), à Administração não é permitido desperdiçar recursos, uma vez que: "A Administração e seus agentes não são 'donos' dos recursos públicos".

Como fiel representante dos "donos", na observância atenta do uso que é feito do seu patrimônio, não há, nos tempos atuais, a possibilidade de uma Corte de Contas ater-se, apenas, às questões legal e formal dos atos praticados pela Administração Pública. Com a evolução do controle, ou melhor, da demanda social por um controle mais dinâmico e efetivo, essas Casas acrescentaram ao controle do cumprimento das normas legais a verificação da observância aos princípios fundamentais, em que reside o princípio da economicidade; o que deve ser observado, não por diletantismo, mas por obrigação de cunho constitucional.

No caso específico da análise de editais, o exame da economicidade transcende, e muito, a verificação dos preços unitários constantes no orçamento estimado, elaborado pela Administração. Ele é muito mais amplo do que normalmente se imagina, uma vez que vários outros aspectos podem comprometer a economicidade, tanto da licitação quanto da futura contratação, tais como:

· Exigências descabidas nas qualificações técnicas exigidas podem restringir demais o número de candidatos aptos a concorrer, diminuindo a competitividade e, por conseqüên-



cia, as chances de um contrato mais vantajoso para a Administração;

· A falta de um critério de aceitabilidade de preços unitários, aliado ao critério de aceitabilidade de preços, global, pode gerar o chamado "jogo de preços" ou "jogo de planilha". Esse é um expediente, infelizmente, bastante usual e é constatado quando, por meio de aditamentos ao contrato, os itens que foram ofertados por valores baixos, e que propiciaram ao licitante a vitória do certame, têm seus quantitativos drasticamente reduzidos, enquanto aqueles que praticavam valores superiores aos preços de mercado têm suas quantidades acrescidas. Normalmente, não há como penalizar os envolvidos, já que aparentemente foi tudo realizado "legalmente". A vantajosidade daquela contratação, entretanto, foi perdida;

· Da mesma forma há que se estar atento, também, ao critério de reajuste estipulado e à forma de medir e pagar os serviços executados, para que, sendo compatíveis com o objeto licitado, não produzam deformações danosas;

· A exigência de projeto básico elaborado por profissional credenciado, devidamente aprovado pelas autoridades competentes, e a comprovação do licenciamento ambiental, quando for o caso, além de zelarem pela boa técnica e responsabilidade ambiental, previnem prejuízos com possíveis embargos de obras e erros de projeto;

· A pertinência do prazo previsto para a conclusão dos serviços, assim como a adequação do cronograma físico-financeiro para o bom andamento da obra, são quesitos que devem constar do rol de análise na medida em que, se estiverem mal elaborados, podem ocasionar danos consideráveis quando da execução contratual, como, por exemplo, sucessivas prorrogações de prazo, com conseqüente incremento de itens relativos à administração dos serviços; e abandono da obra por parte da contratada, que, por já ter recebido o pagamento de praticamente a totalidade do valor pactuado — mas faltando mais da metade dos serviços a serem executados —, não tem interesse em concluí-los;

· O orçamento estimativo é parte integrante do projeto básico e precisa de averiguação minuciosa, por ser o balizador do limite aceitável para as propostas e por representar, também, o valor que a Administração entende ser suficiente para obter o objeto concluído e para o qual ela possui recursos. Assim, além da verificação da compatibilidade entre os valores unitários estimados e os preços de mercado, outros aspectos de igual relevância são também examinados: a adequação dos itens planilhados com o objeto determinado no projeto básico; a descrição completa e detalhada de todos os insumos componentes de cada item de serviço; a perfeita quantificação dos serviços necessários à boa execução deste objeto; e a composição do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) previsto. Uma planilha com vícios pode conduzir a uma contratação com valor superior ao justo preço de mercado, portanto, desvantajosa para a administração. Estes cuidados extras têm como objetivo prevenir surpresas danosas e desagradáveis durante a realização da obra ou serviço, como a necessidade de acréscimos superiores aos legalmente permitidos, a desconfiguração do objeto licitado, e, até mesmo, a interrupção da obra por falta de recursos para o seu término;

· O exame do projeto básico, em si, é o âmago desse trabalho, pois é ele que determina o objeto a ser licitado e posteriormente realizado. Da sua perfeita adequação resultam benefícios para a população, da mesma forma que suas imperfeições podem acarretar enormes prejuízos, desde o início do processo licitatório até o final do contrato, ou até sua interrupção. Assim, nenhum cuidado é excessivo quando se trata da análise da suficiência, pertinência e exatidão do projeto básico.

Meirelles (2005, p. 275) define, com precisão, a importância da qualidade do projeto básico, já que este é o decodificador do objeto licitado: "Licitação sem caracterização de seu objeto é nula, porque dificulta a apresentação das propostas e compromete a lisura do julgamento e a execução do contrato subseqüente".

O projeto básico, então, tem a obrigação de fornecer a perfeita caracterização do objeto licitado a todos os licitantes, para que estes, de posse de todas as informações técnicas pertinentes, possam oferecer propostas adequadas à realização do objeto e compatíveis com a sua exeqüibilidade.

É claro que o nível de detalhamento do projeto básico é diretamente proporcional à sua complexidade, e é indispensável que ele atenda integralmente às exigências do art. 6º, inciso IX e suas alíneas, da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, o projeto elaborado, além de atender à legalidade, atende, também, à economicidade e demais princípios balizadores das licitações públicas. Sobre a função do projeto básico, dentro do contexto licitatório, Justen Filho (2005, p. 100) disserta:

> O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, *mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Deve evidenciar* que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; *que todas as soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente*; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados, etc. (grifos nossos).

Ciente de todos esses pontos, o Tribunal de Contas, quando realiza a análise de editais, apesar da exigüidade de tempo para fazê-lo, procura examinar criteriosamente todos os aspectos do projeto básico.

Outra questão que merece ser considerada é a diferença existente entre o objeto licitado e o objetivo perseguido pela administração. O objetivo a ser alcançado é a solução para um determinado problema existente e o objeto licitado representa a forma pela qual a Administração pretende solucioná-lo.

Convém salientar que o aspecto ora em debate não tem a ver com falhas de projeto, preços ou quantitativos superestimados ou texto editalício viciado. Tampouco pretende questionar o objetivo almejado pela Administração. Trata-se, efetivamente, da opção escolhida pela administração, que pode não ser a melhor dentre aquelas possíveis para atingir o dito objetivo, analisado sob a ótica da economicidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público. Um exemplo típico dessa situação é a construção de conjuntos habitacionais em terrenos excessivamente acidentados, onde o movimento de terra é tamanho que torna o valor de cada unidade diversas vezes superior, tanto ao seu custo real quanto ao seu valor de mercado.

Não se trata de desvalidar o objeto, que é a construção de casas para a população mais carente, mas de questionar a razoabilidade da escolha do local determinado para a sua implantação.

Quando a análise da economicidade aponta situações inconsistentes, podem estar em cheque, também, outros princípios, tais como o da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, ainda que não possa ser comprovada, *a priori*, a intenção de favorecimento. Para um analista de controle externo consciente de suas obrigações como servidor do Tribunal de Contas, o qual tem como missão zelar pelo bom uso dos recursos públicos, não há como opinar pelo conhecimento de um edital cujo objeto licitado, por si só, fere o

princípio da economicidade, ainda que não tenham sido constatadas falhas legais ou formais. Teria o agente público o direito de escolher, livremente, o objeto que mais lhe aprouvesse? Para Justen Filho (2005, p.55), a resposta é não:

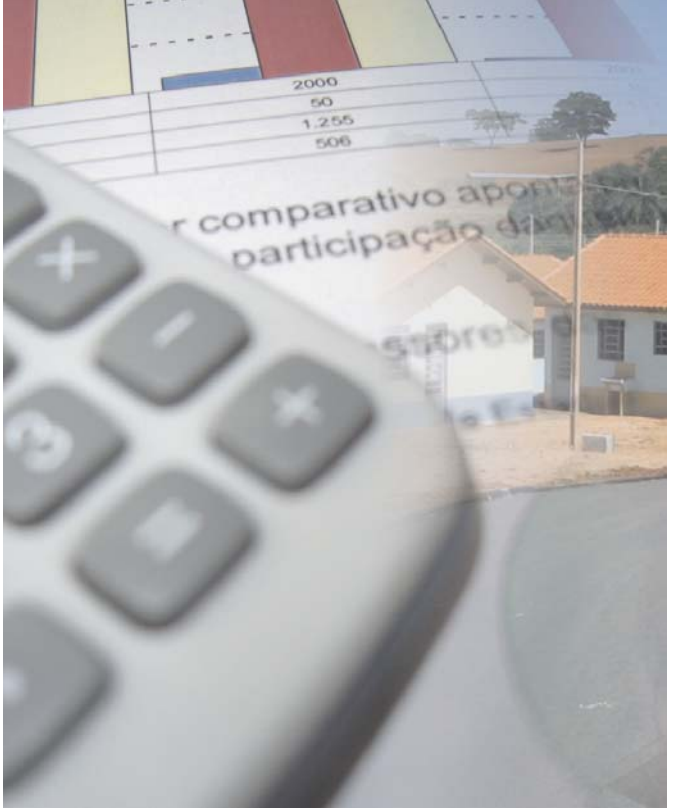
> Por outro lado, *a economicidade delimita a margem de liberdade atribuída ao agente administrativo*. Ele não está autorizado a adotar qualquer escolha, dentre aquelas teoricamente possíveis. Deverá verificar, em face do caso concreto, aquela que se afigure como a mais vantajosa, sob o ponto de vista das vantagens econômicas. (grifo nosso).

Mas outra pergunta se faz relevante: questionar a pertinência de tais escolhas seria invadir o poder discricionário do gestor? Para responder a essa questão urge que se conheça melhor esse poder.

O PODER DISCRICIONÁRIO

Para os leigos, o significado de discricionário confunde-se com o de arbitrário. Meirelles (2005, p. 118), porém, ensina que são conceitos totalmente diversos se examinados sob o ponto de vista do Direito: "Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei". Enquanto o primeiro é "legal e válido", o segundo é "ilegítimo e inválido".

A questão da discricionariedade, no direito administrativo, vem se transformando ao longo do tempo. A antiga noção de total liberdade de escolha, por parte da autoridade, vem sendo substituída por uma liberdade limitada e sujeita à legislação vigente. Medauar (2004, p. 128) afirma que "o poder discricionário sujeita-se não só às normas específicas para cada situação, mas a uma rede de princípios que asseguram a



congruência da decisão ao fim de interesse geral e impedem seu uso abusivo".

Considerando que no Estado de Direito o agente público só pode agir conforme determinação legal e considerando, também, que seria impossível prever uma lei para cada uma das infindáveis situações possíveis, a administração ver-se-ia, em diversos momentos, paralisada, por defrontar-se com situações para as quais não haveria um dispositivo legal correspondente. As leis, então, concedem às autoridades o poder de tomar a atitude que julgar mais conveniente, ante um caso concreto específico que se apresente.

A esse "poder" dá-se o nome de discricionário. Entretanto, como a função da Administração Pública é servir à sociedade, é tendência atual considerar o seu exercício mais como o cumprimento de um "dever", como pontifica Féder (1987?, p.26) sobre o assunto: "Engana-se o homem público quando pensa que tem poder. O homem público tem, primeiramente, acima de tudo, dever. O poder que lhe é confiado não o é senão para que possa cumprir o seu dever".

Convém salientar que a escolha feita pela Ad-

ministração deve ser criteriosa e pautar-se não apenas pela legalidade, como afirma Freitas (2004, p. 19 e 26): "A discricionariedade administrativa, no Estado Democrático, deve estar vinculada aos princípios fundamentais, sob pena de se traduzir em arbitrariedade", aduzindo que:

> Míngua o espaço da discricionariedade, substituída, a pouco e pouco, pela noção de liberdade vinculada e justificável racionalmente, sem sucumbir a particularismos contrários à idéia de universalização, de sorte que toda discricionariedade (...) resta vinculada aos princípios fundamentais, donde se extrai a inexistência de discricionariedade pura.

Nesse mesmo viés, ou seja, numa acepção mais ampla do que se costuma encarar como "legalidade", Di Pietro (2001, p. 173) assim discorre sobre o tema:

> Por isso mesmo, em vez de afirmar-se que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pela lei, melhor se dirá que a discricionariedade é liberdade de ação limitada pelo Direito. O princípio da legalidade há de ser observado, não no sentido estrito, concebido pelo positivismo jurídico e adotado no chamado Estado legal, mas no sentido amplo que abrange os princípios que estão na base do sistema jurídico vigente, e que permitem falar em Estado de Direito propriamente dito.

Para arrematar os aspectos da discricionariedade aqui abordados, de maneira fugaz e despretensiosa, apoiados nos ensinamentos de laureados mestres, é interessante pinçar o parecer de Moreira Neto (2002, p. 43) sobre o assunto:

> O dever da boa administração, portanto, impõe-se como um princípio não escrito (porque se o fora, seria até gritantemente pleonástico) de que o Estado Democrático de Direito deve bem atender ao "interesse" público, para cuja realização, enfim, existe. Os poderes do Estado, sejam quais forem, incluindo-se os necessários ao desempenho da função administrativa, estão política e juridicamente vinculados, por definição, como postulado, à satisfação do "interesse" público, não parcial ou incompleta, mas plenamente.

Assim, resta claro que a "liberdade de escolha" de que o administrador público usufrui, proporcionada pelo exercício da discricionariedade administrativa, é limitada e está atrelada à obediência às normas, observância aos princípios fundamentais e atendimento às regras da boa gestão, pois somente desse modo a Administração age de acordo com a sua missão de atender ao genuíno interesse público.

ECONOMICIDADE *versus* DISCRICIONARIEDADE

Ainda que este trabalho não passe de um mergulho em águas rasas, os assuntos aqui estudados são suficientes para constatar que tanto o princípio da economicidade quanto o poder-dever da discricionariedade administrativa, apesar de serem de naturezas diversas, visam ao mesmo objetivo, que é o pleno atendimento aos interesses da sociedade.

Desse modo, é inadmissível que discricionariedade e economicidade sejam encaradas como concorrentes e não como complementares. Sobre tal convivência, Justen Filho (2005, p. 55) prescreve:

> Por isso, a lei remete a escolha ao administrador, atribuindo-lhe margem de liberdade que permita a satisfação do princípio da economicidade. Sob este ângulo, a discricionariedade resulta (também) do princípio da economicidade. Ainda que outros fundamentos condicionem a instituição de discricionariedade, *é impossível considerar a liberdade do agente administrativo de modo dissociado da economicidade*. Concede-se liberdade ao agente administrativo precisamente para assegurar que opte pela melhor solução possível, em face do caso concreto. (grifo nosso).

E o mestre informa, ainda, que: "O nó da questão está no mau exercício de competências discricionárias" e que há um agravamento desta situação, motivado "pela recusa de órgãos de controle (especialmente o Judiciário) em exercitar controle mais efetivo das escolhas concretas realizadas pela Administração" (Justen Filho, 2005, p. 103).

Sobre a questão específica do controle externo sobre o mérito dos atos administrativos, o Professor Justen Filho (2005, p. 655) pontifica não caber ao Tribunal de Contas investigá-lo, alegando a questão da discricionariedade. Todavia, ele próprio abre espaço para um controle mais profundo do que a mera verificação da conformidade quando diz que: "cabe aos órgãos de fiscalização verificar se inexistiu desvio de finalidade, abuso de poder ou se, diante das circunstâncias, a decisão adotada não era a mais adequada".

Bugarin (2004, p. 136, 140, 192 e 195), em contraponto, tem outra visão sobre o mesmo tema:

> É fundamental, em síntese, afirmar-se que, *no complexo exame da economicidade dos atos públicos de gestão, não se admite mais considerar o mérito do ato administrativo como empecilho à atuação do Controle Externo*, em especial, nas situações em que se possa, diante do universo fático, determinar, racional e fundamentadamente, qual a alternativa que melhor atende ao interesse público. Tal constatação, destaque-se, reforça a tese de que a Constituição Federal autoriza e impõe a avaliação pelos Tribunais de Contas do conjunto amplo de questões que se referem ao chamado mérito administrativo. (grifo nosso).
>
> (...)
>
> Ante todo o exposto, infere-se que o princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens público autoriza o órgão técnico encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional — *in casu*, o TCU — , ao exame, em especial, *pari passu, dos elementos de fato* informadores dos diversos processos *subjetivos* de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos *vis-à-vis* o conjunto *objetivo* dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a conseqüente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social. (grifos do autor)

E o mesmo autor prossegue, sempre no intuito de valorizar a atuação do controle externo como agente inibidor de possíveis ações abusivas, por parte da Administração, escorando-se, indevidamente, no instituto da discricionariedade (Bugarin, 2004, p. 192 e 195):

> Assim, impõe-se afirmar expressamente a tese fundamental de que *o princípio da economicidade alcança o conteúdo de mérito da despesa pública, permitindo que se verifique se o juízo de conveniência e oportunidade do gestor público assegurou a melhor relação custo-benefício para a consecução dos fins almejados.*
>
> (...)
>
> É inegável que a atuação do TCU, dada a ampla dimensão principiológica dos seus vetores normativos, implica e autoriza um qualificado exame quanto aos motivos ensejadores de determinada decisão administrativa de alocação de recursos públicos. (grifo nosso).

Sob esse aspecto, são inúmeras as possibilidades de deitar um olhar crítico nos editais de licitação, a começar pela pertinência dos objetos licitados. O TCU (2007), efetivamente, vem tomando decisões que atingem frontalmente o chamado mérito do ato administrativo, como, por exemplo, no caso da construção de nova sede para o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região — Piauí (TRT), quando foi considerado que o próprio objetivo a ser alcançado "contraria os princípios da economicidade e da razoabilidade". Bugarin (2004, p. 117) reconhece a relação "umbilical" entre a razoabilidade e a economicidade. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.510/DF, em 19.11.2003, reconheceu que: "O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § § 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões".

Dallari (2003, p. 191/192 e 195) posiciona-se do seguinte modo, a respeito da economicidade e discricionariedade, ante o controle externo das licitações:

> Lamentavelmente há muito conluio em matéria de licitação, resultando daí verdadeiros absurdos em contratos celebrados pela Administração, mesmo mediante licitação. A experiência estava indicando que era preciso ir um pouco mais fundo, e o legislador constituinte de 1988 foi mais fundo: quando cuidou do Tribunal de Contas deixou bem claro que, *no controle externo, deve ser examinada também a econonomicidade.*
>
> (...)
>
> O que acontece hoje em dia em termos de controle da licitação é uma timidez fantástica do Poder Judiciário, que ainda encon-

> tra uma barreira enorme na vetusta questão da discricionariedade, da autonomia da Administração, da suposta autonomia do Poder Executivo. O Poder Judiciário, como regra geral (ressalvadas honrosas exceções), não vai fundo no exame das questões inerentes à licitação; ele se compraz em examinar a ritualística, em verificar se o edital foi obedecido. *Há uma timidez inaceitável em verificar se aquelas condições estabelecidas no edital são pertinentes, sob a alegação de que isso é campo da discricionariedade*, pois a Administração é que deve saber o que é conveniente e o que não é. *Mas é preciso, sim, verificar a relação de pertinência dos requisitos estabelecidos no edital.*
>
> (...)
>
> Em face das circunstâncias atuais, enquanto o Poder Judiciário não exorcizar o demônio de discricionariedade, *o papel preponderante deve ser exercido pelo Tribunal de Contas, que, expressamente, tem o dever-poder de examinar a legalidade e o mérito da licitação*. (grifos nossos).

No mesmo diapasão, Freitas (2004, p. 19) pronuncia-se:

> A discricionariedade administrativa, no Estado Democrático, deve estar vinculada aos princípios fundamentais, sob pena de se traduzir em arbitrariedade e de minar os limites à liberdade de conformação como racional característica fundante do ordenamento. (...) Numa visão sistemática, o mérito do ato, por via reflexa, pode ser inquirido (efetuado o controle de 'demérito') e, em razão disso, o controle de adequação deve ser realizado com maior rigor, uma vez que a discricionariedade existe, presumidamente, para que o agente concretize, com maior presteza, a vinculante finalidade pública.

O mote de toda problemática da Administração Pública é, sempre e sobretudo, o atendimento aos reais e genuínos interesses públicos. Porém, quais seriam eles? Di Pietro (2001, p. 217/218) pondera que, ainda que não seja uma tarefa das mais fáceis definir interesse público, é fato que ele se confunde com a idéia de "bem comum" e deve ser observado em toda a atividade administrativa.

É função do controle externo, portanto, observar, atentamente, se as ações propostas pela Administração visam ao benefício dos administrados e não dos administradores, o que, por si só, já é um grande elemento limitador da discricionariedade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do estudo, restou claro que os seres humanos, de natureza gregária, ao mesmo tempo em que não sobreviveriam isoladamente, não conseguem conviver em harmonia sem a existência de códigos claros de comportamento, cujo objetivo, cada vez mais, é a busca do bem-estar da coletividade, aspiração maior do Estado Social.

O controle é um dos nós dessa intrincada rede, onde está inserido o Tribunal de Contas. E, atualmente, todos os governos praticam alguma forma de controle das atividades da Administração Pública, a fim de garantir que o patrimônio de todos não seja usado em benefício de apenas alguns. As formas de controle são muitas, assim como as maneiras pelas quais elas podem auxiliar no sucesso da Administração, além de cumprir a função primordial de controlar a utilização dos recursos públicos. O controle não foi criado para punir e sim para zelar pelo bom uso do patrimônio público.

O controle externo, além de exercer a fiscalização sobre os atos da Administração, pode contribuir para otimizar a gestão pública. A análise de editais, sob esse aspecto, é extremamente colaborativa — e nem um pouco punitiva —, pois, além de prevenir possíveis irregularidades, ilegalidades e prejuízos antes que eles sejam perpetrados, auxilia o órgão jurisdicionado a aprimorar os seus editais e realizar licitações mais tranqüilas, reduzindo, inclusive, as demandas judiciais. Enfim, reflete as aspirações dos novos conceitos de controle.

Por ser, também, concomitante, vai ao encontro das expectativas da sociedade na era da comunicação *online*, que não está interessada na caça e punição tardia de culpados, e sim em atitudes tempestivas e afirmativas. Essas análises apóiam-se, basicamente, em critérios técnicos específicos de cada licitação, nas leis pertinentes e nos princípios fundamentais, os quais vêm adquirindo um lugar cada vez mais relevante no Direito Administrativo, construindo uma ponte naquilo que os leigos costumam chamar de "abismo", entre as leis e a justiça social.

A legalidade benéfica não pode ser usada como escudo para decisões embasadas num legalismo arcaico e paralisante. Os princípios são dinâmicos, abrangentes e revigorantes e vieram para que a Administração Pública, respeitando as normas instituídas, possa utilizar, também, os valores fundamentais, representados nos princípios, como base para as suas ações que devem ter sempre como fim o bem comum.

Os princípios basilares funcionam em conjunto, permeiam-se uns com os outros e com as leis. Todos possuem eficácia jurídica e a sua inclusão na Constituição Federal de 1988 demonstra a importância que os constituintes atribuíram à sua observância pelo poder público.

No decorrer deste estudo, não foi encontrado motivo suficiente e bastante para comprovar a impropriedade da análise de editais de licitação de concorrências públicas por parte do Tribunal de Contas. As querelas a esse respeito versam sobre assuntos de somenos, especialmente quando a questão é observada pelo viés dos princípios fundamentais e dos valores que eles representam.

Por outro lado, as vantagens vislumbradas foram muitas e diversos autores renomados ratificam esse entendimento. O próprio Supremo Tribunal Federal reconhece que o Tribunal de Contas da União, órgão de referência dos demais TCs nacionais, tem competência para fiscalizar os procedimentos licitatórios e examinar os editais de licitação.

A pesquisa realizada sobre a economicidade e a discricionariedade, com vistas a desvendar se intervenções feitas pelos analistas do TCE-RJ durante o exame de editais, com base no princípio da economicidade, estariam ferindo o poder discricionário do gestor, demonstraram que esse pretenso embate inexiste.

O princípio da economicidade não foi incluído na Constituição Federal por capricho dos constituintes, mas sim para ser observado. O poder discricionário, por sua vez, mostrou-se mais como um dever do gestor, de agir com sabedoria e responsabilidade, ante situações não previstas nas leis, do que uma possibilidade de decidir aleatoriamente, a seu bel-prazer, sem ter que prestar contas de seus atos à sociedade.

Aliando essas duas premissas à missão dos Tribunais de Contas, resta claro que os analistas têm o dever de apontar qualquer situação que possa levar a Administração a pactuar um contrato desvantajoso, causador de prejuízos e que não traga benefícios compatíveis com seus custos. Não existe ingerência nessa atitude, mas omitir-se, em tal situação, seria conivência com a malversação dos recursos públicos.

Para concluir, só resta esclarecer que, da mesma forma que controle e Tribunal de Contas são indissociáveis, a Administração Pública também é parte inalienável dessa mesma associação. E, se todos têm o compromisso de chegar ao mesmo ponto, que é a plena satisfação dos legítimos interesses da sociedade, o único caminho a ser trilhado, com garantia de sucesso, é o da cooperação mútua.

Só com a colaboração e esforços de todos, o Brasil será capaz de alcançar os objetivos fundamentais gravados em nossa Carta Magna: construir uma sociedade justa, livre e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Ubiratan. A ação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 32, n. 90, p. 239-252, out./dez.2001.

BARROS, Márcio dos Santos. *502 comentários sobre licitações e contratos administrativos*. São Paulo: NDJ, 2005.

BERTOLI, Moacir. *Exame prévio de editais de concorrência, dispensas e inexigibilidades de licitação, acompanhamento de contratos e aditivos, responsabilização das consultoras*. Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/principal.htm>. Acesso em: 15 mar. 2007.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil/constituição/principal.htm >. Acesso em: 15 de mar. 2007.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil/leis/principal_ano.ftm >. Acesso em: 15 mar. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.510/DF*. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 316/01*. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 15 jun. 2007.

_____. *Decisão nº 245/99*. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 15 jun. 2007.

_____. *Regimento Interno*. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 18 jun. 2007.

BUGARIN, Paulo Soares. *O Princípio da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos Jurídicos da Licitação*. 6. ed. atual., ver. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FÉDER, João. *O controle do dinheiro público*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural Edições, [1987?].

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Controle das Licitações pelo Tribuna de Contas. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 5, nº 50. p. 5361-5370, abr.2005.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, ano 8, nº 2, p. 83-99. fev. 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. *Deliberação nº 191, de 11 de julho de 1995*. Disponível em: < www.tce.rj.gov.br >. Acesso em: 26 maio 2007.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS

estudo de casos

Luisa Maia
Assistente da Coordenadoria de Exame de Editais do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Roberto Luis de Souza Ferreira
Assessor do Gabinete do Conselheiro José Gomes Graciosa, do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Simone Quintão de Moraes
Inspetora da 5ª Inspetoria Regional de Controle Externo do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: Esta Monografia é uma reflexão sobre o tema desenvolvimento local sustentável, explorando a aplicação de seu conceito na avaliação de programas adotados por gestores municipais do Estado do Rio de Janeiro. Para melhor entendimento do tema, foram definidos os conceitos de gestão pública, de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento local e social. A pesquisa de estudo de caso visou à análise de dois programas municipais agraciados com a premiação no Programa Gestão Pública e Cidadania, confrontando-os com um município que não havia participado do evento. Para isso, foram aplicados questionários aos cidadãos, aos membros de sindicatos, associações e ONGs e aos agentes políticos e servidores dos poderes executivo e legislativo municipais. Destaca-se a competência constitucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em avaliar programas, objetivando o exame das diversas dimensões do desempenho da ação pública. Recomenda-se a adoção de ações a serem implementadas pelos administradores municipais que visam garantir a sustentabilidade dos programas adotados. Apontam-se, ainda, fatores que independem da vontade política dos gestores municipais e que podem colocar em risco o sucesso da sustentabilidade desses programas.

ABSTRACT: This monograph is a reflection about the theme local sustainable development exploring its concept in analyzing programs adopted by county´s managers in the state of Rio de Janeiro. For a better understanding of this them, we introduced concepts of governmental manager, sustainable development and local and social development. A research for a case study focused an analysis of two counties programs that received a reward of governmental manager program and citizenship against a county that did not participated on its rewarding. The comparison was made by using applications filled by citizens, union members, class associations and political agents and government workers. Detaching Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro´s constitutional competency for analyzing programs focusing the exam of different dimensions of government action performances. It´s recommended to adopt actions to be implemented by county´s authorities to guarantee the sustainability of program adopted. Also pinpointing factors that block the county´s authorities actions and may out in risk the success of the programs sustainability.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento sustentável; cidadania; política pública e gestão social.

KEYWORDS: sustainable development; citizenship; public policy and social manager.

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, tem-se discutido acerca de modelos e alternativas de desenvolvimento capazes de enfrentar desafios e problemas econômicos, sociais e ambientais, sendo destacada a proposta de desenvolvimento sustentável.

Em vista disso, em 1992, realizou-se, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio 92 ou Eco 92, na qual a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland, Primeira Ministra da Noruega (por isso também conhecida como Comissão Brundtland), no seu relatório "Nosso Futuro Comum", propôs uma nova formulação para a relação entre meio ambiente e desenvolvimento econômico, inspirada no conceito de sustentabilidade. Esse relatório já afirmava que tal conceito não dizia respeito apenas ao impacto da atividade econômica sobre o meio ambiente, mas, sim, referia-se principalmente às conseqüências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, tanto presente quanto futura, da seguinte forma: garantindo que "atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas" (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.b 9).

Na Agenda 21, outro documento produzido pela Rio 92, foi disposto que tanto as políticas econômicas dos países individuais como as relações econômicas internacionais têm grande relevância para o desenvolvimento sustentável. A reativação e a aceleração do desenvolvimento exigem um ambiente econômico e internacional ao mesmo tempo dinâmico e propício, juntamente com políticas firmes no plano nacional. Nota-se que a ausência de qualquer dessas exigências determinará o fracasso do desenvolvimento sustentável. No entanto, foi na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CMDS), denominada Rio+10, realizada em Joanesburgo, na África do Sul, que esse conceito se consagrou.

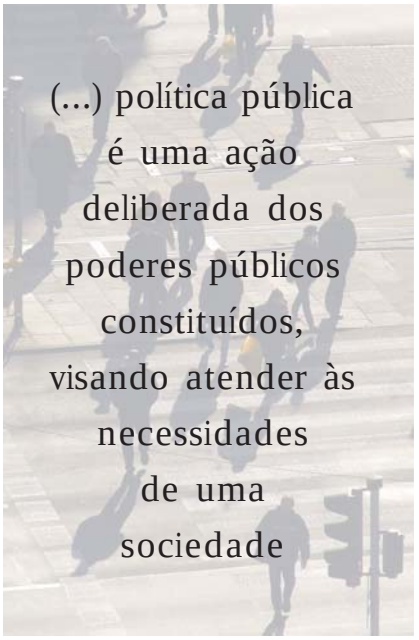
Os autores Leroy *et al* (2002) citam os documentos acima mencionados e concluem que a adaptação tecnológica e o crescimento econômico deveriam levar à sustentabilidade e à redução da pobreza, pelo caminho da colaboração e do consenso, a partir da implementação de políticas públicas comprometidas com o desenvolvimento sustentável.

Cabe destacar que, segundo Tenório (2004), política pública é uma ação deliberada dos poderes públicos constituídos, visando atender às necessidades de uma sociedade. Essas ações podem ser definidas para atender a demandas focalizadas (com atenção a problemas que afetam parte de uma dada população), ou universalistas (com atenção a problemas que afetam a população no seu todo). Tais ações também contribuem para a solução de questões setoriais (educação, habitação, justiça, estrutura agrária, saúde, saneamento, segurança, transporte etc.), ou geograficamente delimitadas (nacional, regional, sub-regional, local etc.).

Portanto, as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável devem adotar a combinação do fomento à pesquisa científica e tecnológica com o desenvolvimento sócio-estratégico-sustentável, destacando-se, ainda, a imperiosa necessidade de melhoria das estruturas logísticas das prefeituras, incrementando, em termos qualitativos, a presença do poder público nas regiões, notadamente naquelas menos privilegiadas. Esse diferencial deverá potencializar o aspecto sociocultural, cujos reflexos possam efetivamente elevar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, simultaneamente, reduzir o Índice de Exclusão Social (IES).

Todo esse panorama leva ao seguinte problema: há sustentabilidade gerencial nos programas sociais aplicados pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro?

Objetivando responder a essa questão, realizamos um estudo pretendendo avaliar a sustentabilidade de programas aplicados por municípios que se destacaram dos demais, por conterem, em seus programas, características voltadas para o desenvolvimento sustentável.



Para alcançar o objetivo proposto, selecionamos, dentre as dezenas de municípios existentes no Estado do Rio de Janeiro, aqueles que melhor representaram nossos anseios. Por esse motivo, o trabalho tomou por base de análise o município de Rio das Flores, com seu programa "Município Sustentável", e o de Piraí, com seu programa "Piraí Digital". Esses municípios foram selecionados por aplicarem programas voltados para a sustentabilidade local, sendo ambos contemplados na premiação do Programa Gestão Pública e Cidadania — Ciclo de Premiação 2004/2005. Também foi avaliado o município de Engenheiro Paulo de Frontin por não ter participado do evento, de forma a proporcionar a comparação entre a gerência de dois municípios que buscam aplicar a proposta de um desenvolvimento local sustentável e um que não possui programas com essas características. Ressalte-se que a análise dos casos restringiu-se aos conceitos de eficácia e eficiência.

Nesta pesquisa, evidencia-se o município (dos três selecionados) que buscou um gerenciamento participativo e inovador, seguindo os pressupostos de descentralização, co-gestão, parcerias e ação integrada entre as secretarias. Para isso, identificamos como principais variáveis: a cidadania; a participação; a democracia; o gerenciamento; o desenvolvimento sustentável; o associativismo/cooperativismo e a geração de ocupação/emprego e renda.

NOÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

GESTÃO PÚBLICA

As características da gestão pública estão determinadas pela Constituição de 1988, mais precisamente em seu artigo 37, no qual consta que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência"** (grifo nosso. BRASIL, 1999, p. 40).

Tenório (2006) leva-nos a constatar que a função da administração pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou quaisquer de suas subdivisões. Esse autor,

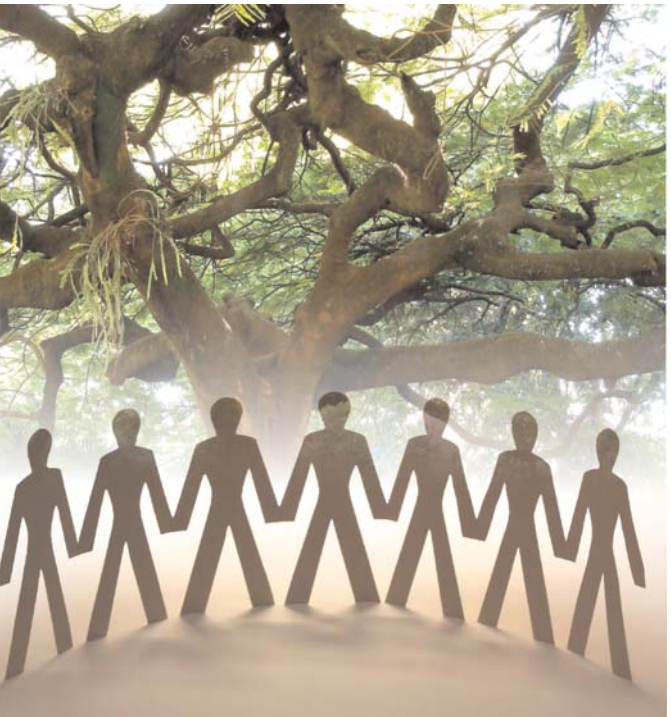
citando Habermas, salienta que nenhum preconceito ou discriminação deve privar os grupos não privilegiados de sua oportunidade de usar os direitos formais distribuídos igualitariamente. A dialética entre igualdade jurídica e desigualdade real fundamenta a tarefa do Estado Social, que consiste em assegurar condições de vida sociais, tecnológicas e ecológicas que permitam a todos, em condições de igualdade de oportunidades, tirar proveito dos direitos cívicos igualmente distribuídos.

Ainda neste sentido, Tenório (2006) sustenta-nos dizendo que o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. Assim, a gestão pública, independentemente da organização que a pratique, deve estar orientada para o público e não para o privado; para o coletivo e não para o individual; para benefício da comunidade e não dos "compadres".

Destacamos que no Brasil, país com dimensões continentais e grande população, constata-se que a utilização das políticas sociais (em todos os níveis, federal, estadual e municipal) não tem sido aplicada de maneira eficiente, de forma que o que se consegue é uma distribuição de renda desigual e injusta, propiciando um ambiente favorável ao assistencialismo eleitoral.

Devemos, no entanto, como afirmam Cunha e Resende (2005), reconhecer que os indicadores sociais brasileiros, na atualidade, exceto pelo grau de concentração da renda, talvez nunca tenham sido tão bons em relação ao próprio país, o que não é razão para muita euforia. Há de se considerar, igualmente, uma situação caracterizada pela transição (política, social, demográfica, econômica etc.), com agendas socioeconômicas complexas, marcadas pela constante tensão entre o combate à pobreza, a busca do bem-estar social, o crescimento econômico, a geração de empregos e a preocupação ambiental.

Cabe trazermos à baila os municípios do Estado do Rio de Janeiro, onde é possível verificar, a partir dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sua função fiscalizadora, que o que ocorre é a prática da política de promoção social como puro e simples assistencialismo.



DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Vieira (2006) expõe que o conceito de Desenvolvimento Sustentável está expresso no inciso VI do art. 170 da Carta Maior (Título VIII, Da ordem Econômica), e intrinsecamente observado no bojo do artigo 225 (Título VIII, da Ordem Social, Capítulo VI, do Meio Ambiente), consolidando a ponderação constitucional de interesses sociais, econômicos e ambientais.

Ocorre que a grande maioria dos municípios brasileiros sobrevive com recursos oriundos de transferências intergovernamentais. A partir da

Constituição Federal, promulgada em 1988, o orçamento brasileiro passou por um processo de expressiva redução no grau de discricionariedade alocativa dos recursos. Esse movimento está atrelado a diversas restrições no uso das receitas, como as vinculações de receitas, comprometendo a autonomia das finanças públicas, inviabilizando e limitando a implantação de políticas públicas na localidade. As vinculações de receitas, somadas aos gastos de pessoal, em boa medida incomprimíveis, benefícios previdenciários, entre outros, tornaram o processo de destinação de recursos extremamente rígido. Essa "rigidez orçamentária", segundo Cunha e Resende (2005), cerceia cada vez mais as escolhas orçamentárias e a ação do Estado no campo do desenvolvimento econômico. Fiamos no sentido de que isso dificulta o direcionamento da receita de acordo com as necessidades e prioridades vigentes.

Verifica-se, ainda, que alguns governantes aplicam recursos públicos em programas de cunho assistencialista, antagônicos ao conceito de desenvolvimento sustentável. Como indica Motta (2001), não se inovará um sistema produtivo desconsiderando injustiças sociais, esgotabilidade dos recursos naturais, ou em desatenção ao desenvolvimento individual ou à espiritualidade humana. Seria construir um sistema tão injusto quanto vulnerável. A aceleração da mudança, com a transformação da vida das pessoas, pode ser vista com otimismo. A história administrativa pode estar sendo reescrita segundo novos valores e direcionada a um destino mais justo.

DESENVOLVIMENTO LOCAL E SOCIAL

A partir do Texto Constitucional de 1988, os municípios ficaram legalmente instituídos como entes federados autônomos. Foi o momento formal, legal, de reconhecimento e revalorização do papel dos governos locais na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e desempenho de funções de natureza local (JUNQUEIRA, 1996). Desde então, é legalmente possível aos municípios darem conta dos problemas sociais do seu território, garantindo maior eqüidade social no acesso a serviços públicos essenciais, colaborando para a redução da desigualdade entre os grupos sociais e entre as áreas geográficas de sua responsabilidade.

Nota-se que os princípios constitucionais da Carta de 1988 produziram reestruturações no aparelho estatal, procurando torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através do controle social, dividindo-a por diferentes instâncias de poder e, gradativamente, mudando as relações Estado/Sociedade. Isso foi possível porque se combinaram iniciativas de todos os entes governamentais (federal, estadual e municipal) em torno da meta da descentralização, marcando expressivas transferências de recursos para estados e municípios, principalmente na área social.

Os anos 1990 foram marcados pela recentralização de recursos, provocando constrangimentos na função de articulação intergovernamental, intersetorial e na orientação e implementação do desenvolvimento estadual e local. O desempenho das atribuições definidas pela Constituição Federal e pelas leis complementares, desde então vem se tornando cada vez mais difícil. A materialização do arcabouço legal do processo de municipalização instituído pela Constituição de 1988 tem ocorrido em diferentes gradações, sem nenhuma coordenação, sendo as competências e encargos distribuídos aos governos locais, com maior ou menor intensidade. O *status* de "ente federado" não tem sido assumido pela maioria dos municípios, porque exige autonomia financeira e autogoverno, dependente de arrecadação financeira própria. Com todas essas

nuances, o processo de municipalização, democratização e, agora, de globalização, deram maior legitimidade aos governos locais e fizeram emergir a **cidade**, no Brasil, como ator político capaz de assumir acordos e associações, passando a representar o papel de pólo central na articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado.

Esse novo ator, no território de sua jurisdição, deve fazer face ao acúmulo de problemas decorrentes da aglomeração urbana, à mudança no padrão de acumulação capitalista e à ausência de políticas do Estado para enfrentar a situação. Deterioração da infra-estrutura, aumento da pobreza e da violência, crescentes dificuldades de habitação, transporte e locomoção, o desemprego e a instabilidade de emprego vêm prejudicando a qualidade de vida da população e têm se constituído em matéria cotidiana de atenção municipal.

Os governos direcionados à promoção do desenvolvimento social e à garantia dos mínimos sociais a todos os cidadãos precisam construir uma interferência intencional e monitorada nas questões que estão no seu espaço de governabilidade, sendo que, para isso, devem buscar modelos alternativos que dêem conta da complexidade de seus problemas. A compatibilização de Estado, democracia e eqüidade exige um projeto social que articule economia, política e dimensões socioculturais, de modo que permita a reafirmação da cidadania e a construção do processo de advocacia dos direitos sociais. Ainda, para superar a pobreza e promover o desenvolvimento humano, é necessário articular um projeto que supere as falsas dicotomias entre propostas de desenvolvimento econômico-social sustentável e promova o compartilhamento da riqueza material e imaterial disponível em um grupo social, em um determinado momento histórico (INOJOSA, 1998).

A crença de que desenvolvimento social seria uma conseqüência, por si só, do desenvolvimento econômico sempre orientou as definições políticas de nossos governos. O desafio que se apresenta é encontrar estratégias de enfrentamento de desigualdades sociais que permitam atender aos objetivos de desenvolvimento a partir de condições de respeito à democracia.

A visão de alguns ideólogos da sociedade e analistas políticos é de que uma nova concepção de processo do desenvolvimento social precisa ser centrada no cidadão e em suas necessidades e na desigualdade do atendimento a essas necessidades. Segundo Inojosa (1998), a linha divisória da exclusão social está na impossibilidade de um grupo de indivíduos alcançar um conjunto de mínimos sociais que lhe permita o exercício de sua condição de cidadão e o atendimento a seus direitos sociais garantidos pela Constituição Federal. Essa concepção exige a busca de um encadeamento e articulação entre desenvolvimento social e desenvolvi-mento humano sustentável. Implica a necessidade de deslocamento do eixo de análise da categoria trabalho para conceitos de condições de qualidade de vida, de exercício de direitos e de desenvolvimento de capacidades. Esse grau de complexidade do conceito de desenvolvimento social e da realidade correspondente a ele significa que nenhum setor ou agência isoladamente será capaz de controlar todos os fatores que o determinam.

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

A interação entre os conceitos de gestão pública, de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento local e social remete ao conceito de desenvolvimento local sustentável.

Buarque (2002) conceitua desenvolvimento local sustentável como o resultado da interação e sinergia entre a qualidade de vida da popula-

ção local (redução da pobreza, geração de riqueza e distribuição de ativos), a eficiência econômica (com agregação de valor na cadeia produtiva) e a gestão pública eficiente. Essa interação seria mediada pela governança (transbordando da base econômica para as finanças e os investimentos públicos locais) e pela distribuição de ativos sociais (assegurando a internalização da riqueza e os desdobramentos sociais da economia), sendo estes os grandes pilares de um processo de desenvolvimento local.

Por meio de ações municipais, em que o município exerce o papel de facilitador e impulsionador de empreendimentos, o conceito de desenvolvimento local sustentável tem se firmado. As autoridades municipais, em relação às outras esferas do governo, possuem algumas vantagens que lhe são conferidas pela sua escala de atuação. A proximidade com o cotidiano da população e a possibilidade de diálogos diretos e contínuos com suas lideranças permitem a formulação de políticas públicas em nível que atenda à real dimensão de suas necessidades (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2005). Em vista disso, os municípios selecionados, nesta pesquisa, serviram de exemplos para que fosse avaliada a aplicação deste conceito.

ESTUDO DE CASOS

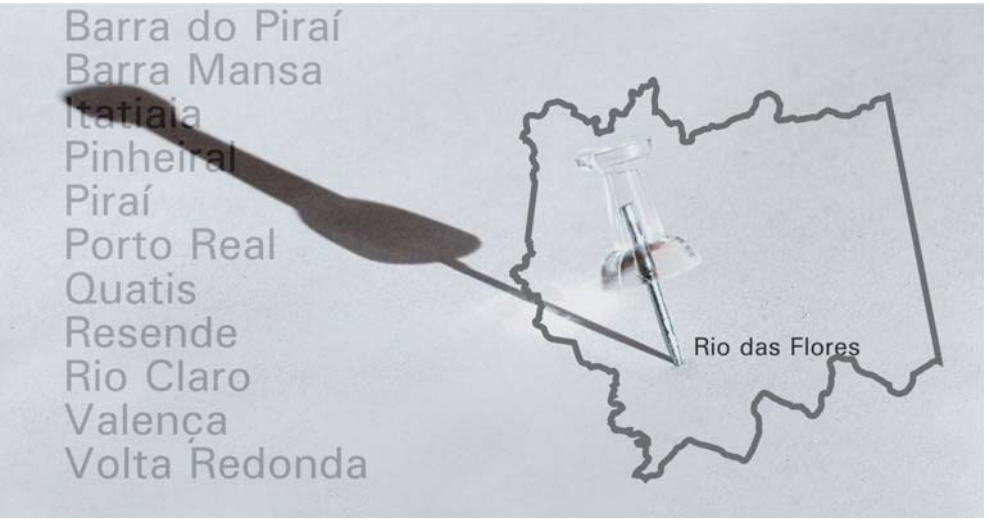
COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO

Nosso trabalho foi embasado na proposta apresentada por Vergara (2006a), sendo efetuadas pesquisas descritivas e explicativas, quanto aos fins, e bibliográficas, documental e de campo (estudo de casos), quanto aos meios. Os dados levantados e as informações obtidas nesta pesquisa foram tratados de forma qualitativa e quantitativa.

MUNICÍPIO DE RIO DAS FLORES

O município de Rio das Flores situa-se na região do Médio Paraíba, no Estado do Rio de Janeiro, que também abrange os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Valença e Volta Redonda.

O município sofreu diretamente as conseqüências da decadência do ciclo do café. Dependente da economia cafeeira e, ainda, com a construção da rodovia Rio-São Paulo, ficou à margem das principais atividades comerciais e



financeiras. O esvaziamento econômico do município acarretou a redução da população de 1950 a 2000 em 73,3%, passando de 30.000 (trinta mil) para aproximadamente 8.000 (oito mil) habitantes (BRASIL, 2007a) — texto extraído (PM RIO DAS FLORES, 2004).

Outro fator que estagnou o desenvolvimento de uma dinâmica própria em Rio das Flores foi a proximidade com o município de Valença, que supria as necessidades socioeconômicas do município.

Todo esse cenário levou a administração municipal a adotar uma política pública diversa das já adotadas no município, objetivando reverter os problemas sociais existentes. Visando desenvolver as potencialidades da região, o prefeito municipal, Vicente de Paula de Souza Guedes, em sua primeira gestão (1993 a 1996), iniciou, de forma embrionária, o esboço de um programa que se tornaria, posteriormente, o Programa Município Sustentável.

Cabe ressaltar que a administração municipal enfrentou diversas dificuldades, tais como: a baixa infra-estrutura no município; a necessidade de motivar e mobilizar eventuais empreendedores com potencialidades; capacitar e qualificar empreendedores, bem como a mão-de-obra local; aprovar uma legislação de incentivos a micro e pequenas empresas; captar recursos para aquisição de terrenos e construção de estruturas físicas, como galpões; e difundir o associativismo e o cooperativismo.

O programa Município Sustentável foi desenvolvido formalmente em 2001, na segunda administração do Prefeito, e, com a reeleição, teve prosseguimento em 2005, objetivando o fortalecimento das políticas de fomento ao desenvolvimento socioeconômico.

As metas foram estabelecidas a partir de um censo para o trabalho, Programa Geo-Social para o Trabalho — Progest, por meio de questionários aplicados à população, sendo levantados os anseios da população e a amostragem de todo o potencial de mão-de-obra do município, dando origem a diversas linhas de ação, tais como: geração de emprego e renda; desenvolvimento local; educação; cultura e lazer; habitação; assistência social a crianças e adolescentes; saúde e saneamento; promoção da cidadania e modernização da gestão.

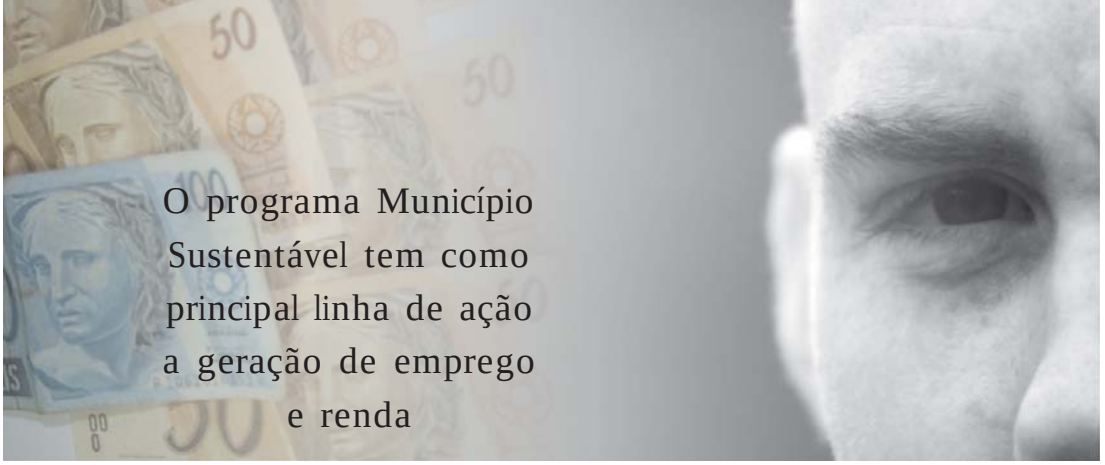
O que foi avaliado

O programa Município Sustentável tem como principal linha de ação a **geração de emprego e renda**. O tema é socialmente importante e recebe a atenção de diversos atores sociais. A ação oferece oportunidades de formação de mão-de-obra e a autonomia da população beneficiada, principalmente a partir do fornecimento de cursos de capacitação (costura, informática e artesanato) e apoio para a formação de cooperativas, podendo contribuir para a redução da pobreza na localidade. Portanto, objetiva o fomento da economia local, gerando um aumento de renda *per capita* para a população e, ainda, acaba com o conceito de que a principal fonte geradora de trabalho no município seria a Prefeitura Municipal.

Como se desenvolveu a ação Geração de Emprego e Renda

Para a execução do programa, a Prefeitura firmou parcerias e empregou recursos da seguinte forma[1] :

1 Fonte: Relatório apresentado pela Prefeitura Municipal de Rio das Flores.



· Confecções: Edu e Gabi Confecções Ltda., F. A. Majella Confecções de Roupas, A.L.M. da Silva Confecções e Estamparia de Roupas ME. A Prefeitura cedeu três galpões sem a cobrança de aluguel e oferece cursos de capacitação aos empregados das confecções. Os cursos de costura industrial e de informática são oferecidos na Casa de Capacitação Olímpio Rosa dos Santos, localizada no bairro Sossego. O quarto galpão já foi concluído, estando, no ano de 2007, em fase de seleção da empresa a ser instalada;

· Cooperativas de costura: A Prefeitura concede incentivos de diferentes formas para todas as cooperativas, por meio da isenção do pagamento de aluguel; uma ajuda no custeio das despesas fixas (pagamento da conta de luz; e empréstimo de máquinas de costura;

· Associação de Artesanato Centro de Geração de Renda Amor à Arte em Taboas, voltada ao turismo na região. A Prefeitura cedeu o terreno e, em parceria com o Governo Federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, construiu o prédio. A Prefeitura também apóia a associação com a participação em feiras e eventos da região;

· Formação de mão-de-obra em vários setores: o Governo Municipal, através das Secretarias de Trabalho, de Cultura, de Assistência Social e da Agência de Desenvolvimento Municipal (ADM), realizou parcerias para a realização de cursos de capacitação temporários com diversas instituições, como o Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOP) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Para o desenvolvimento dessas ações, o principal arranjo institucional desenvolvido no município foi a Agência de Desenvolvimento Municipal (ADM), instituída no ano de 2005, tendo por objetivo auxiliar na execução de ações do governo municipal, captando recursos públicos, sensibilizando as lideranças municipais para as questões ligadas ao desenvolvimento local, formação de parcerias que auxiliassem nesse processo e ser um canal alternativo para os micros e pequenos empreendedores do município, tanto na área urbana quanto na área rural, sejam eles formais e/ou informais (RIO DAS FLORES, 2007).

MUNICÍPIO DE PIRAÍ

O município de Piraí pertence à Região do Médio Paraíba, que também abrange os municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda.

Em 1996, o município sofreu um impacto social e econômico decorrente da demissão de 1.200 (mil e duzentas) pessoas com a privatização da Light. O número de desempregados, considerando uma população em

torno de 23.000 habitantes, poderia resultar na decretação de um estado de emergência (PIRAÍ, 2007).

Para o processo de reestruturação do município, o Poder Executivo Municipal se empenhou em desenvolver um sistema de comunicação e tecnologia, visando atrair o empresariado ao município, o que resultaria na geração de empregos. Para isso, implantou um programa de desenvolvimento local, envolvendo a construção de um condomínio industrial e a formação do pólo de piscicultura e de cooperativas, gerando postos de trabalho em decorrência da abertura de 14 (quatorze) companhias, incluindo uma fabricante de equipamentos para informática.

O que foi avaliado

No ano de 1997, foi instituído um plano diretor de informática para o município, em convênio com a Universidade de Brasília (UnB), sendo capacitados 400 (quatrocentos) funcionários da Prefeitura, estando disponíveis somente seis computadores na administração. A Prefeitura Municipal desenhou o Programa Piraí-Município Digital, com foco na área educacional, sendo estimado um custo de R$ 1,5 milhão, e encaminhou uma solicitação de financiamento ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que foi recusada (PIRAÍ, 2004). Apesar das dificuldades, não houve desistência, e o plano diretor de informática foi apresentado ao diretor social do BNDES, sendo meio de sensibilização ao governo federal, possibilitando que o município receba recursos do Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), pois somente cidades com mais de 500 mil habitantes e grandes capitais poderiam ser habilitadas, sendo estendido às cidades pequenas (TECNOLOGIA, 2007).

Como se desenvolveu o programa Piraí-Município Digital

Para implantar e dar continuidade ao programa Piraí-Município Digital, foram firmadas diversas parcerias, tais como com a Universidade Federal Fluminense (UFF), BNDES, Itautec, Banco Real e a cervejaria Cintra. A solução tecnológica com menor custo e mais apropriada às características geográficas da região, considerando que os distritos de Piraí são separados por vales e montanhas, seria a adoção de um sistema misto, utilizando a conexão de banda larga, por meio de um sistema híbrido com suporte *wireless* (Sistema SHSW) (PIRAÍ, 2004).

Sendo assim, o programa foi instituído visando à democratização do acesso aos meios de informação e comunicação, gerando oportunidades de desenvolvimento econômico e social e ampliando os horizontes da cidade (PIRAÍ, 2007). Seus objetivos específicos foram assim elencados:

· Democratizar e otimizar o uso dos recursos tecnológicos da informação e da comunicação para colaborar na produção e socialização do conhecimento;

· Modernizar e racionalizar a administração pública;

· Disseminar uma sociedade da informação e do conhecimento e impulsionar atividades que possibilitem à comunidade uma incorporação mais ágil desse novo conceito, de modo que viabilizasse o desenvolvimento social e facilitasse o acesso à formação e à informação para todos, assegurasse a disponibilidade e o acesso às novas tecnologias e eliminasse as barreiras do acesso à informação;

· Garantir a coordenação e regulamentação dos esforços para criar uma estrutura física de acesso lógico e alto desempenho a ser utilizada também pelas ações de Inclusão Digital.

Foram estabelecidas as seguintes ações estratégicas:

· Revisão do marco lógico do Plano Estratégico de Desenvolvimento Local, integrando a visão de Município Digital;

· Participação e engajamento de vários atores e comunidades organizadas em torno de um processo virtuoso de melhoria das condições sociais, econômicas, ambientais, culturais e políticas dos municípios;

· Articulação entre os setores Público e Privado e o Terceiro Setor, visando à integração de uma agenda positiva de tomada de decisão sobre o uso dos recursos e potencialidades locais;

· Formação de Conselho da Cidade que integre ações do Plano Estratégico, incorporando Plano Diretor e Agenda 21 Local.

Em entrevista dada ao Jornal "O Globo — 23/04/07", o Prefeito à época, Luiz Fernando de Souza, hoje Vice-Governador do Estado do Rio de Janeiro, apresentou os seguintes resultados relativos à evolução do programa Piraí - Município Digital:

· O programa recebeu prêmios nacionais e internacionais;

· As 23 (vinte e três) escolas, incluindo as das áreas rurais, com seus 6.300 (seis mil e trezentos) alunos, possuem laboratórios com Internet em barda larga;

· Foram disponibilizados 400 (quatrocentos) computadores em quiosques nas praças da cidade, telecentros, 39 (trinta e nove) edifícios públicos, postos de saúde, bibliotecas, rodoviárias e fábricas;

· Com a melhoria na infra-estrutura de comunicação foi atraída ao município a instalação de dezoito indústrias;

· Foram criados 4.200 (quatro mil e duzentos) empregos;

· Inspirado no modelo de Piraí, o governo do Estado do Rio de Janeiro levou a Internet em alta velocidade aos municípios de Rio das Flores e Mangaratiba;

· Foi dado início ao projeto de inclusão digital em comunidades carentes do município do

Rio de Janeiro, em parceria com o grupo AfroReggae.

MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN

O município de Engenheiro Paulo de Frontin pertence à Região Centro-Sul Fluminense, que também abrange os municípios de Vassouras, Mendes, Barra do Piraí e Paraíba do Sul.

No município há algumas indústrias de pequeno porte. Também desenvolve a agricultura, principalmente de hortaliças. Um importante ponto a destacar é que seu território possui a maior reserva de Mata Atlântica do Estado do Rio de Janeiro, correspondente a 57% de sua área física, estando em 3º lugar na preservação ambiental (RESGATE, 2007). Ressalte-se, ainda, que o município fez parte da economia cafeeira na região e já foi um dos maiores produtores de orquídeas no Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, considerando os potenciais acima mencionados, quais sejam, ecológico, cultural e histórico, o município se empenha para seu desenvolvimento, firmando parcerias. A seguir, são apresentados alguns exemplos dessas ações:

· Passou a integrar o Conselho de Turismo da Região do Vale do Ciclo do Café — Conciclo, que tem por objetivo desenvolver o turismo histórico e ecológico na região, do qual fazem parte quatorze municípios. Os municípios que participaram do Conselho, em parceria com o SEBRAE-RJ, no ano de 2005, foram incluídos no calendário turístico nacional e internacional. Um dos eventos que se destaca na região é o Circuito de Outono Café, Cachaça e Chorinho, do qual participam cerca de quarenta mil pessoas, tornando-se um pólo turístico da região;

· Construção de um orquidário municipal (inaugurado em 11/05/2007), com capacidade para cento e setenta e sete espécies da planta e cento e noventa e nove de bromélias. O orquidário foi planejado tendo por base

uma pesquisa por meio da qual foi descoberto que o município já foi o maior produtor do Estado. Esse projeto tem o objetivo de gerar empregos e renda para o município, com incentivo à população a cultivar orquídeas, bem como aplicar cursos de aperfeiçoamento. Um dos objetivos intermediários será o de fomentar o turismo, ou seja, que o orquidário se torne um atrativo turístico com exposição das espécies;

· De acordo com informações obtidas junto à Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer (ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN,2007), está em andamento, em parceria com o Serviço Social do Comércio (SESC) — Barra Mansa, um projeto junto à comunidade local com objetivos específicos, tais como: fomentar a valorização dos talentos locais; promover o acesso de diferentes manifestações culturais; estimular ações de geração de trabalho e renda; estimular os bons hábitos de saúde (incluindo as ações preventivas, prática de esportes e hábitos alimentares); conscientizar sobre a importância da interação homem/meio ambiente, tornando-o responsável pela sustentabilidade do planeta; propiciar o estímulo à leitura; valorizar o lazer como forma de inserção social e trabalhos artesanais (para se saber qual a identidade do município nesse âmbito). O objetivo final do projeto é criar um evento anual com violeiros locais e da região trazendo de volta a cultura da música caipira.

· Com base em dados obtidos junto à Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer (ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN, 2007), está em andamento (com início previsto para 09/05/2007), em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) — Três Rios, o projeto "Caminhos Singulares do Turismo/Artesanato — Caminho Novo da Estrada Real", com a proposta de se trabalhar com um grupo composto de elementos da cadeia de turismo local, a partir de encontros com metodologia de construção participativa, orientação técnica de termos específicos do setor. O objetivo final é a criação de uma estratégia municipal que beneficie todos os atores da cadeia do turismo associados à produção artesanal e às manifestações culturais, tornando o município capaz de atrair e manter um fluxo com a qualidade e retorno desejados.

· Foram instaladas, no município, duas estações digitais, sendo uma localizada no centro e outra no distrito de Morro Azul, equipadas com dez computadores cada uma, disponibilizadas para uso de estudantes e comunidades. As seguintes etapas foram cumpridas: na primeira, para se estabelecer fisicamente, foi realizada uma parceria com o Governo do Estado por meio do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ); na segunda, por causa da necessidade de financiamento para aquisição de materiais e equipamentos e capacitação dos educadores sociais, foi realizada uma parceira com a Fundação Banco do Brasil. Em 2007, foi inaugurado o terceiro centro de inclusão digital no distrito de Sacra Família. A média de acessos desses telecentros era de setecentos e noventa e quatro ao mês (RESGATE, 2007).

ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Este capítulo objetiva apresentar o resultado das entrevistas efetuadas nos municípios em estudo, evidenciando, em números percentuais, a aplicação dos programas quanto à sua eficiência no que diz respeito à aplicabilidade do desenvolvimento sustentável.

O quadro a seguir representa a amostragem das entrevistas realizadas:

Quadro 1: Amostragem das entrevistas

	Cidadãos	Prefeitura e Câmara Municipal	Sindicatos, Associações e ONGs	TOTAL
Rio das Flores	24	13	4	41
Piraí	21	8	3	32
Engº. Paulo de Frontin	29	11	4	44
TOTAL	74	32	11	117

Após a conclusão do trabalho de campo, foram alcançados os seguintes resultados:

· Questionários aplicados aos agentes políticos: Observa-se que o município de Piraí obtém maior grau de conhecimento sobre programas de desenvolvimento sustentável em sua execução, dando destaque à implantação do Pólo Econômico, seguido do município de Rio das Flores, que deu destaque à ação Geração de Emprego e Renda. O município de Engenheiro Paulo de Frontin obteve o menor grau de conhecimento quanto ao conceito de programas/projetos voltados ao desenvolvimento sustentável, não mostrando uma percepção clara. Quanto à aplicação do conceito de cidadania, os agentes políticos dos três municípios obtiveram o mesmo nível de entendimento.

Os municípios de Rio das Flores e Piraí demonstraram, novamente, como crescimento do município as ações voltadas à Geração de Emprego e Renda. Quanto a Engenheiro Paulo de Frontin, a percepção foi voltada para o desenvolvimento do turismo.

·Questionários aplicados aos cidadãos:

Percebe-se que não há eficiência na atuação da administração municipal no que concerne ao chamamento dos cidadãos para participarem das reuniões voltadas ao desenvolvimento do município. Há o consenso, entre os cidadãos, de que deveria haver maior divulgação dos eventos através dos veículos de comunicação local e convites. O município de Rio das Flores, em relação aos convites feitos a população, obteve o índice de 42% contra 14% em Piraí, enquanto que Engenheiro Paulo de Frontin obteve um índice de 34%.

Quanto aos cidadãos que participaram da reunião, no caso de Rio das Flores, a motivação se deu em 50% para melhoria do município e 50% na busca de saber o que acontece. Em Piraí, chamou a atenção o fato de 100% ter tido por motivação a melhoria do município, enquanto, em Engenheiro Paulo de Frontin, 50% terem se voltado à melhoria do município e 50% terem tido envolvimento político.

Constata-se, ainda, um baixo índice de participação da população com relação a fazer parte de organizações da sociedade civil, ONGs e pastorais, tendo como principal motivo a falta de interesse, seguido da ausência de convites. Vale destacar, também, o baixo grau de conhecimento dos cidadãos entrevistados com relação ao conceito de desenvolvimento sustentável, mesmo nos municípios premiados.

No entanto, dos que têm conhecimento do conceito, há de se destacar que 100% dos entrevistados em Rio das Flores e 50% em Piraí e Engenheiro Paulo de Frontin consideram satisfatório o desempenho desse projeto, havendo adesão quanto à continuidade do mesmo pelos próximos governantes.

Com relação à avaliação das administrações municipais, os cidadãos, apesar das críticas ao desempenho dos gestores, consideraram-nas boas.

· Questionários aplicados aos membros de sindicatos, associações e ONGs:

Quando da visita aos três municípios, não foi constatada a existência de Organizações Não Governamentais (ONGs), havendo um número limitado de sindicatos, aos quais não tivemos acesso. Dessa forma, a amostragem limitou-se a entrevistas de membros de associações de moradores e de conselhos de governança local.

Ocorreu que a totalidade dos entrevistados dos municípios de Rio das Flores e de Engenheiro Paulo de Frontin tem conhecimento de programas voltados ao desenvolvimento sustentável, enquanto em Piraí somente 33% detêm essa informação.

Ao questionarmos quais são esses programas, notou-se uma dificuldade, por parte dos entrevistados, em descrevê-los. Por exemplo, em Rio das Flores, 75% destacaram a instituição de cooperativas, sendo que essa ação está integrada à ação Geração de Emprego e Renda do programa Município Sustentável. Outra dificuldade a ser mencionada é o desconhecimento de como se efetua a execução de um programa. Observamos, ainda, a inexistência, no município de Engenheiro Paulo de Frontin, de uma cultura local voltada para o associativismo/cooperativismo.

Com relação à existência de fóruns municipais, destaca-se o município de Engenheiro Paulo de Frontin, em que 75% dos entrevistados afirmaram sua inexistência.

Segundo os entrevistados, devido a suas atribuições, há a percepção de que a estimulação da participação da população é efetuada através de convites e do incentivo proporcionado nas próprias reuniões.

A participação da instituição nas decisões e/ou direcionamento dos projetos voltados ao desenvolvimento sustentável ocorre em 75% e 67% nos municípios de Rio das Flores e Piraí, respectivamente. No caso de Engenheiro Paulo de Frontin, 75% dos entrevistados afirmam não existir essa participação.

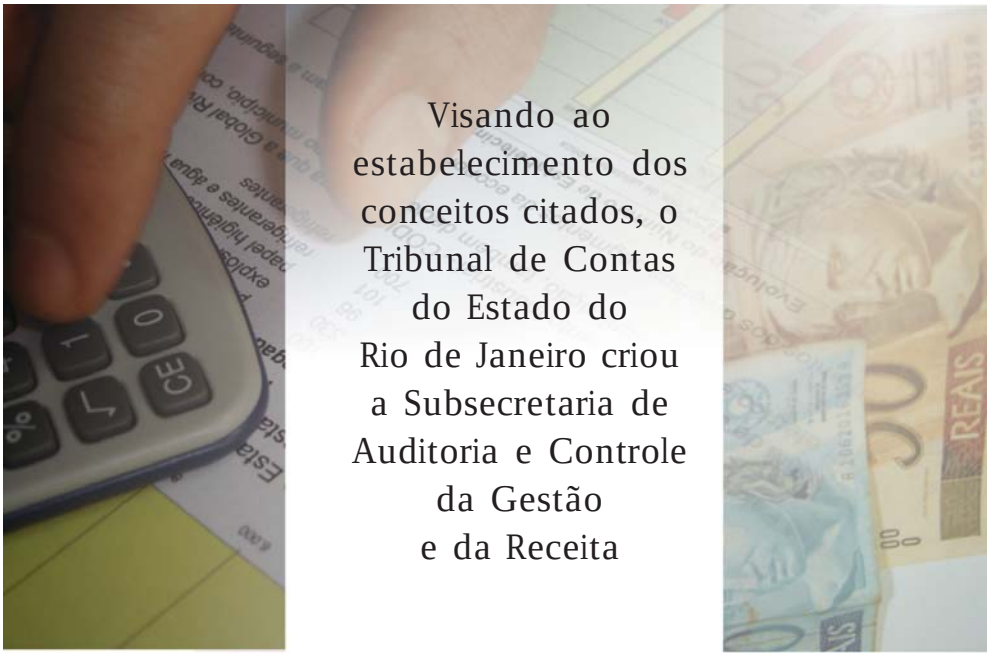
Os entrevistados dos municípios de Rio das Flores e Piraí afirmam que suas instituições envolvem-se efetivamente nas políticas do município. O contrário foi afirmado pelos entrevistados do município de Engenheiro Paulo de Frontin.

Houve consenso quanto à responsabilidade do fortalecimento da cidadania com a implantação de projetos pela administração municipal, havendo reconhecimento de que o município cresce em virtude dessas ações, ressaltando a geração de emprego e renda e a inclusão social.

AUDITORIA GOVERNAMENTAL

Este capítulo tem por objetivo apresentar a importância da aplicação de auditorias a serem exercidas pelos municípios e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, como condição de garantir a sustentabilidade gerencial nos programas sociais em estudo.

Considerando o objeto deste estudo, destaca-se o objetivo da Auditoria Operacional. Este consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos desses, com a finalidade de emi-



Visando ao estabelecimento dos conceitos citados, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro criou a Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita

tir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, por meio de recomendações, que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. Esse tipo de procedimento auditorial consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvida de forma tempestiva no contexto de setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados (JUND, 2004, p.110).

Valendo-se dos ensinamentos do professor Roberto Bevilacqua (2006), a auditoria de programas públicos deve basear-se nos seguintes conceitos:

Auditoria de desempenho: avaliação do desempenho de uma organização governamental, programa, atividade ou função, a fim de gerar informações aos órgãos competentes para decisões relacionadas a ações corretivas que se façam necessárias.

A auditoria de desempenho pode ser desdobrada em **auditoria de eficiência** e **auditoria de programa**, a saber:

Auditoria de eficiência: focaliza o exame do uso dos recursos pela entidade de forma econômica e eficiente; a causa das práticas antieconômicas; e a observância da legislação atinente à eficiência.

Auditoria de programa: enfatiza o exame do alcance pelo programa dos resultados ou benefícios estabelecidos pela legislação que o instituiu; da efetividade das entidades, programas, atividades ou funções; e a observância, pela entidade executora, da legislação aplicável ao programa.

CONTROLE EXTERNO

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o art. 124 da Constituição Estadual dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios, assim como a fiscalização de todas as entidades

de sua administração direta, indireta e fundacional, é exercida mediante **controle externo** da Câmara Municipal e pelos sistemas de **controle interno** do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei. O § 1º do citado artigo dispõe que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Esse controle se dá por meio da análise e julgamento das contas prestadas pelos órgãos jurisdicionados, bem como por meio da realização de inspeções e auditorias (art. 39, incisos III e IV, da Lei Complementar n.º 63/90).

Visando ao estabelecimento dos conceitos citados, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro criou a Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita (SSR) em sua estrutura organizacional, com atribuições dispostas através do Ato Normativo n.º 80, de 3/3/2005 (TCE, 2005).

A execução das atividades de auditoria de desempenho operacional e de avaliação de programas é exercida pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento (CAD), subordinada à SSR.

Foi criada, ainda, por meio do já citado Ato Normativo, a Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia (SSO), tendo como atribuições básicas planejar, coordenar e controlar as atividades de auditoria e inspeções, assim como controlar e acompanhar obras e serviços de engenharia e os aspectos ambientais envolvidos, no âmbito do estado e dos municípios jurisdicionados do Estado do Rio de Janeiro. Esta subsecretaria também tem por objetivo promover o desenvolvimento, o aprimoramento e a uniformização de técnicas de auditoria e controle em sua área de atuação. A execução das atividades de auditoria e inspeções no âmbito municipal cabe à Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia Municipal (CAM), e, no estadual, à Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia Estadual (CAE).

Das visitas realizadas à CAD, CAM e CAE, destacamos o número de inspeções realizadas pelas mesmas, nos exercícios de 2005 a 2007 (de janeiro a junho), com foco na auditoria operacional:

Quadro 2: Número de inspeções realizadas

Exercícios	CAD – administração hospitalar	CAD – sistemas informatizados	CAM	CAE
2005	12	04	50	13
2006	08	06	14	15
2007 (janeiro a junho)	04	03	08	07
Total	24	13	72	35
Total Geral	**144**			

Fonte: Levantamento efetuado a partir de entrevistas a técnicos lotados nas Coordenadorias.

Como se pode constatar, a auditoria operacional exercida pelo TCE-RJ encontra-se em fase embrionária, tendo sido objeto de discussões em encontros técnicos visando à melhoria e à adequação de sua aplicação.

CONTROLE INTERNO

Em visita aos órgãos de controle interno dos três municípios em estudo, constatamos que há iniciativa visando ao acompanhamento da execução dos programas/projetos adotados pela administração; no entanto, não são utilizados mecanismos que possibilitem execução de auditorias operacional e de desempenho. Acredita-se que devem ser implementados mecanismos de controle mais eficazes visando cumprir suas funções constitucionais.

Outra falha a ser destacada é que a autonomia do órgão fica comprometida por ter somente ocupantes de cargos comissionados, o que não ocorre no município Engenheiro Paulo de Frontin.

INDICADORES

Um dos desafios a serem conquistados pelos gestores públicos na construção do desenvolvimento sustentável é a utilização de indicadores capazes de demonstrar os resultados obtidos e transformações desejadas com as ações aplicadas.

Selecionamos como exemplo de indicadores de desenvolvimento, os construídos e aplicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na obra *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável — Brasil 2002*, produzida pelo IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002), destacamos os seguintes conceitos:

Indicadores: são ferramentas constituídas por uma ou mais variáveis que, associadas de diversas formas, revelam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem.

Indicadores de desenvolvimento sustentável: são instrumentos essenciais para guiar a ação e subsidiar o acompanhamento e a avaliação do progresso alcançado rumo ao desenvolvimento sustentável.

Na referida publicação, os indicadores foram organizados em quatro dimensões: Social, Ambiental, Econômica e Institucional, abrangendo temas como Eqüidade, Saúde, Educação, População, Habitação, Segurança, entre outros.

Podemos concluir que os indicadores de desenvolvimento sustentável são importantes guias para os gestores públicos, órgãos de controle externo e interno e para o público em geral e, além de fornecer informações quantitativas e qualitativas, possibilitam a identificação dos pontos fortes e fracos das ações adotadas pela administração. No entanto, constatamos que esses instrumentos não são utilizados pelos gestores dos municípios em estudo.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O conceito de desenvolvimento local sustentável tem sido objeto de debates e reflexões, em especial entre os agentes políticos municipais, como orientador das ações a serem implantadas, visando não somente à redução do impacto da atividade econômica no meio ambiente como também às conseqüências na qualidade de vida e ao bem-estar da sociedade, garantindo o exercício da cidadania e o desenvolvimento de cada município, combatendo, assim, de forma contundente, a exclusão social.

A busca desse conceito pelos gestores municipais também decorre da pressão exercida pela população, no sentido de que seja aplicada política de assistência social distinta do fenômeno tradicional conhecido como assistencialismo.

Objetivando instituir ações capazes de combater a exclusão social e promover o desenvolvimento local, os gestores dos municípios de Rio das Flores e Piraí se organizaram e buscaram meios inovadores para implantar os programas Rio das Flores — *Município Sustentável* e Piraí — *Município Digital*, tendo sido alcançado êxito. No entanto, cabe reportarmos a conclusão à questão desta pesquisa: há sustentabilidade gerencial nos programas sociais implantados nos municípios do Estado do Rio de Janeiro?

A partir das pesquisas e entrevistas realizadas nos municípios em estudo, constataram-se algumas ações que devem ser implementadas pelo administrador municipal, as quais podem colaborar para a garantia da sustentabilidade gerencial dos programas adotados:

· Estabelecer, aos agentes políticos, sociedade e membros de associações, maior entendimento do conceito de desenvolvimento sustentável, a fim de que possam constatar sua aplicabilidade e identificar se os programas/projetos adotados pelo município se enquadram nesse contexto;

· Adotar medidas que incentivem a participação da sociedade nas reuniões realizadas pela administração pública, bem como pelas associações de moradores, visando ao desenvolvimento local;

· Adotar medidas que incentivem a formação de organizações não-governamentais envolvidas com o desenvolvimento e a assistência social, ou seja, com o "terceiro setor";

· Proporcionar maior autonomia ao órgão de controle interno, por meio da realização de concursos públicos para o preenchimento de cargos a serem ocupados nesse setor;

· Investir na capacitação dos técnicos que atuam no órgão de controle interno, para que possam realizar auditorias operacional e de desempenho;

· Instituir indicadores capazes de demonstrar a ocorrência de melhorias qualitativas e/ou quantitativas nas condições de vida das comunidades, após a implementação dos programas/projetos, de forma a possibilitar a

avaliação dos resultados de cada ação adotada e do programa como um todo;

· Fixar novas metas para os programas implementados, baseadas em prioridades e em ações que visem ao fortalecimento da relação entre os atores Estado, Sociedade Civil (terceiro setor) e Mercado (economia/capital - corporações privadas), assim como, também, estabelecer prazos para o atendimento das metas.

Sabe-se, no entanto, que alguns segmentos independem da vontade política do administrador, os quais podem, por causa disso, colocar em risco o sucesso da sustentabilidade dos programas sociais implantados, de acordo com o que se expõe a seguir:

· Não há garantia quanto à continuidade da concessão de incentivos pelos poderes públicos estadual e federal (renovação de convênios, entre outros);

· Os próximos gestores públicos, ao tomarem posse, deveriam dar continuidade aos programas/projetos que não foram elaborados por sua equipe. O comprometimento com o programa deve estar acima das questões políticas internas, o que não ocorre no Brasil, sendo habitual determinado segmento político não dar continuidade a ações desenvolvidas por seus antecessores;

· Caberia maior atuação por parte do TCE-RJ, por meio da realização de auditorias operacionais, cujos resultados poderiam orientar o gestor público, para que, de forma tempestiva, pudessem ser adotadas medidas saneadoras nas práticas dos atos e fatos administrativos, contribuindo, desse modo, para a melhoria da prestação do serviço público.

Outrossim, cabe apontarmos variáveis positivas que demonstram a sustentabilidade gerencial dos programas/projetos adotados pelos municípios de Rio das Flores e de Piraí, a saber:

· Instituição de Arranjos Produtivos Locais, através da criação de pólos industriais e da instituição de cooperativas, implantadas em comunidades da localidade, sendo proporcionada toda a infra-estrutura de maneira a fortalecer sua sustentabilidade;

· Viabilização de Arranjos Institucionais, como, por exemplo, a implantação da Agência de Desenvolvimento Municipal (ADM) no município de Rio das Flores;

· Foram identificadas as necessidades e potencialidades das comunidades, o que permitiu êxito na implantação dos programas/projetos, promovendo o bem-estar das populações atendidas;

· Os beneficiários das comunidades perceberam melhorias em suas condições de vida, resultando no apoio às políticas adotadas;

· Foram promovidos cursos de capacitação junto às comunidades, sendo compatíveis com a aptidão da população, bem como com as necessidades do mercado local;

· Foi incentivada a formação de cooperativas e associações;

· As experiências foram transferidas para outras administrações de municípi-

os vizinhos e para o estado;

· Fica evidente a boa articulação política, tendo sido firmadas parcerias com os governos federal e estadual, possibilitando o financiamento de projetos;

· As secretarias municipais agem de forma integrada, a partir de uma visão não-departamentalizada.

Com relação ao município de Engenheiro Paulo de Frontin, constata-se que, nele, por não estarem preparadas para a implementação de programas/projetos voltados ao desenvolvimento sustentável local, as comunidades são menos articuladas e menos organizadas, apesar de reconhecerem e participarem de programas voltados à inclusão social. Por não existir um grau de organização suficiente, há dificuldade com relação à implantação de programas voltados à promoção do desenvolvimento sustentável.

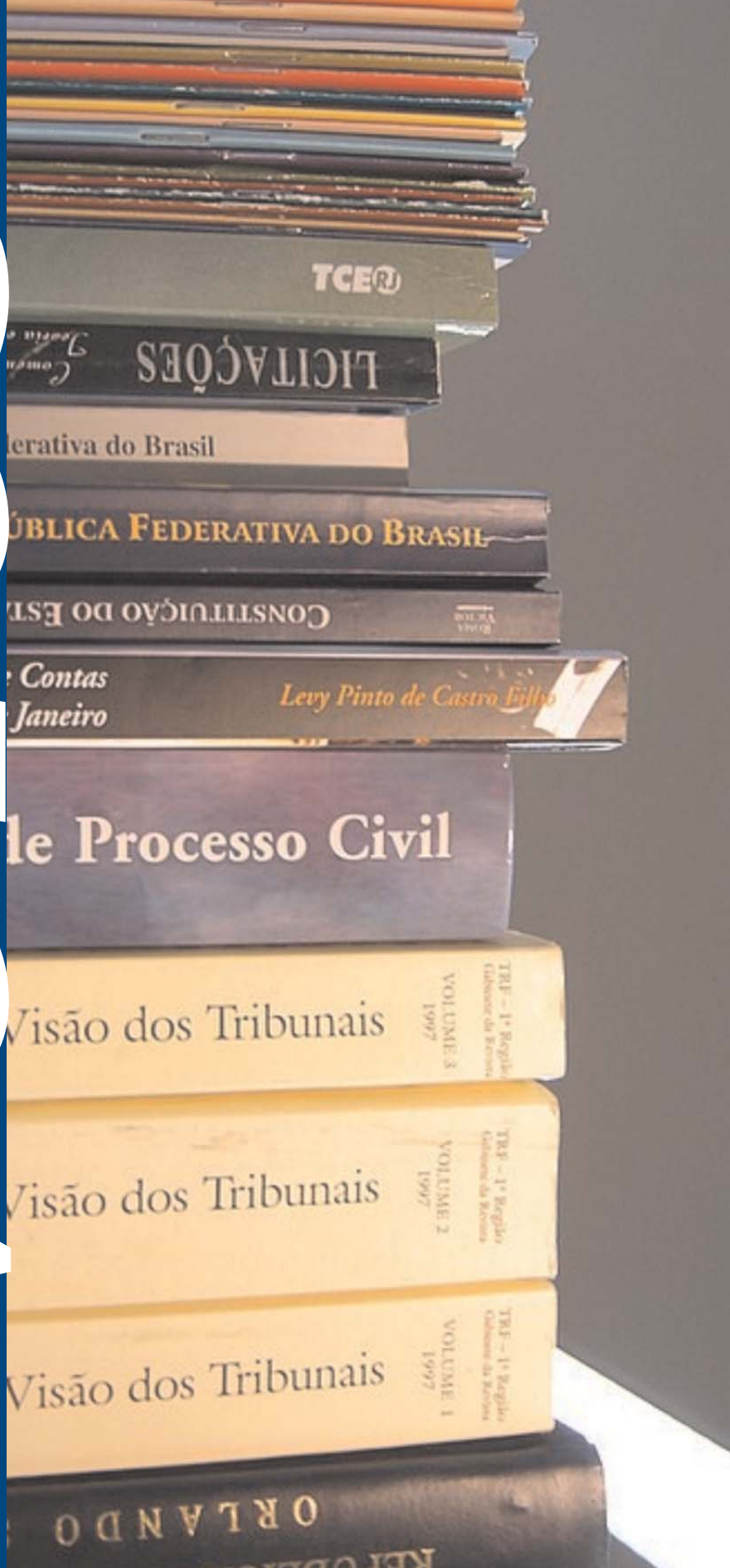
Todas essas observações levam à conclusão de que os municípios de Rio das Flores e de Piraí podem ser considerados como modelos por apresentarem, em sua estrutura, sustentabilidade gerencial, o que os difere dos demais municípios, como, por exemplo, o de Engenheiro Paulo de Frontin.

Portanto, conclui-se que municípios instalados no interior, que enfrentam a escassez de recursos humanos e financeiros, dentre outros obstáculos, são capazes de se organizar e apresentar experiências inovadoras. Ressalte-se que de pequenas sementes nascem grandes árvores. Como afirmou Thomas Edison: "Se todos fizéssemos o que somos capazes de fazer, ficaríamos literalmente surpresos".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEVILAQUA, Roberto. *Curso Mensuração e Avaliação do Desempenho das Organizações*. 2006. Apostila.
BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1999.
BRASIL. Controladoria-Geral da União. 2006. Disponível em: <http://www.sfc.fazenda.gov.br/CGU>. Acesso em: 1º jul. 2007.
BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável*: metodologia de Planejamento. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Gerenciamento eficaz dos processos de contratações. In: VERGARA, Sylvia (Org.); CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida (Org.). *Proposta para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN (RJ). Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer. Disponível em: <www.pmepf.rj.gov.br>. Acesso em: 5 abr. 2007.
INOJOSA, R.M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro,* v. 32, n. 2, p. 35-48, mar./abr. 1998.
INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Manual do Prefeito. 12.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2000. Rio de Janeiro, 2007.
_____. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro, 2002.
JUND, Sérgio. *Auditoria, conceitos, normas, técnicas e procedimentos*: teoria e 800 questões. 6.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.
JUNQUEIRA, L.A.P. A descentralização e a gestão municipal da política de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 21-22, 1996.
LEROY, Jean Pierre et. al. *Tudo ao mesmo tempo agora*: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você? Petrópolis: Vozes, 2002.
MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação organizacional*: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
PIRAÍ (RJ). Disponível em: <http://www.pirai.rj.gov.br>. 2007. Acesso em: 10 maio 2007.
_____. *Premiação 2004*. Piraí, 2004.
RESGATE da vocação. *Jornal Nossa Terra, Engenheiro Paulo de Frontin*, ano 9, n. 161, 23 maio 2007.
RIO DAS FLORES (RJ). Investimentos na iniciativa privada. Rio das Flores, 2007. Folder.
_____. R*elatório sobre o Programa Município Sustentável*. Rio das Flores, 2004.
RIO DE JANEIRO (Estado). Constituição (1989). *Constituição Estadual*. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/processo6.htm>. Acesso em: 1º maio 2007.
RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar n.º 63, de 1º de agosto de 1990. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: < http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?Team={4BBC7F77-9738-423A-B699-AB24D7C9C586}>. Acesso em: 3 jul. 2007.
SOUZA, Luiz Fernando de. O GLOBO, Rio de Janeiro, 23 abr. 2007. Entrevista concedida.
TECNOLOGIA para a inclusão social. *A rede, Piraí*, ano 2, n. 22, janeiro/fevereiro, 2007.
TENÓRIO, Fernando G. *Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado*. Ensaios de gestão social. 2.ed. Ijuí: Unijuí, 2004.
TENÓRIO, Fernando G.; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos. (Org.); PIERANTI, Octavio Penna. (Org.). *Estado e Gestão Pública*: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em administração*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006b.
_____. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2006a.
VIEIRA, André Luiz. *A fundamentação teórica do Desenvolvimento Sustentável*: considerações. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 5, n. 27, p. 3289-3427, maio/jun. 2006.

VOTOS


TCERJ
LICITAÇÕES
ÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Levy Pinto de Castro Filho
de Processo Civil
Visão dos Tribunais
VOLUME 3
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 2
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 1
1997

Esta seção apresenta seis votos aprovados em Plenário, um de cada Conselheiro, escolhidos por eles próprios, os quais, pela relevância dos temas que abordam e ao exclusivo critério dos Excelentíssimos Senhores Conselheiros, mereceram ser trazidos ao conhecimento público pela Revista Síntese. Tais votos, como centenas de outros não menos importantes, podem ser objeto de consulta em nosso *site* *www.tce.rj.gov.br*

96 ALUISIO GAMA DE SOUZA

Ato de dispensa de licitação. Artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93. Falta de comprovação da reputação ético-profissional dos Institutos privados contratados. Critérios para fixação do *quantum* das sanções (multas). Ação Penal Pública na Lei Federal nº 8.666/93. Poder Geral de Cautela da Corte de Contas no resguardo da coisa pública, dos interesses da administração e da efetivação da decisão.

136 JOSÉ GOMES GRACIOSA

Regime de competência da despesa: modalidade de regime contábil em que as despesas são apropriadas como do exercício em razão da data do respectivo fato gerador (ocorrência do fato que cria a obrigação) e não da época em que ocorre o pagamento.

162 MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

Aposentadoria. Desvio de Função. Impossibilidade.
Enquadramento em dissonância com o art. 37, II, da CRFB. Inconstitucionalidade.

174 JOSÉ LEITE NADER

Edital de Concorrência nº 02/07, encaminhado pela Prefeitura Municipal de São Fidélis. Aquisição de combustível tipo óleo diesel e gasolina, pelo prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias. Adaptação da vigência contratual para limitar-se à duração dos créditos orçamentários, conforme disposto no *caput* do art. 57 da Lei nº 8666/93.

178 JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

Município de Iguaba Grande - Poder Executivo - Exercício de 2006 -
Voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, com ressalvas e determinações.

214 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.

ALUISIO GAMA DE SOUZA

”A dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, só deve ocorrer quando os objetivos da contratada forem condizentes com os propósitos almejados pela administração pública. Além disso, deverá a contratada ter estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos.”

Conselheiro Aluisio Gama
Processo 104.825-7/04

DISPENSA DE LICITAÇÃO

Versam os autos sobre o Ato de Dispensa de Licitação formalizado pela Fundação Escola de Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro — FESP-RJ em favor do Instituto Nacional de Pesquisa e Ensino da Administração Pública — INEP e Outros, com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93. O objeto destes autos é a prestação de serviço de informatização na Farmácia Popular Vital Brazil.

Em sessão realizada aos 31 de agosto de 2004, acatando voto que prolatei, o Plenário decidiu por diligência externa com comunicação ao então Presidente da FESP-RJ, nos termos propostos pela instrução às fls. 162/163.

Aos 30 de dezembro de 2004, o Jurisdicionado, atendendo à determinação da Corte, encaminhou documentos que foram protocolizados sob nºs 52.562-0/04 e 52.564-8/04.

Após análise da documentação encaminhada, a instrução se manifesta por nova comunicação ao titular da FESP-RJ, tendo o Ministério Público Especial junto a esta Corte se manifestado em parecer no mesmo sentido.

Em Sessão Plenária realizada aos 21 de junho de 2005, discordando da instrução e do Ministério Público Especial, apresentei Voto, acatado pelo Plenário, pela diligência interna, para que se procedesse à juntada de todos os processos que tramitam na Corte e que tratam da Contratação da FESP-RJ por órgãos estaduais, bem como daqueles que tratam da Contratação de Terceiros pela FESP-RJ.

Em cumprimento à decisão, a instrução procedeu à juntada dos processos em questão e às fls. 222/297, após minuciosa análise, concluiu às fls. 298/314, pela Comunicação aos agentes responsáveis, nos termos propostos nos itens 1 a 19 de fls. 298/312.

Em Sessão Plenária realizada aos 4 de maio de 2006, acatando voto de minha lavra às fls. 316/355, a Corte decidiu pela Comunicação e por Determinação.

Às fls. 393/394, a CPR (Coordenadoria Setorial de Prazos e Diligências) comunica à 4ª IGE o atendimento aos itens da Comunicação determinada pelo Plenário, exceto quanto aos Senhores Francisco Manoel de Carvalho e César José de Campos.

Este processo foi, então, objeto de nova decisão plenária, com o voto de minha lavra, acolhido pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 19 de abril de 2007 (fls. 520/620), que concluiu na forma abaixo, *in verbis*:

"VOTO:

1 - Pela NOTIFICAÇÃO aos Senhores Luiz Carlos dos Santos, Luiz Fernando Victor e Paulo Sérgio Costa Lima Marques, já qualificados nos autos, na forma proposta pelos itens 1/3 de fls. 498/504;

2 - Pela DETERMINAÇÃO aos atuais Titulares da FESP/RJ, do IVB, da SES, da SUDERJ, do RioPrevidência, da SSP, do DETRAN/RJ e da SEE, conforme exposto nos itens 4/11 de fls. 504/505;

*3 - Pelo CONHECIMENTO in casu, DESAPENSAÇÃO e posterior ARQUIVAMENTO dos processos relacionados no item **12** de fls. 505/507;*

4 - Pela NOTIFICAÇÃO dos Senhores Francisco Manoel de Carvalho e César José de Campos, ex-Titulares da SUDERJ e SSP, para que apresentem razões de defesa pela não atendimento à decisão desta Corte, comunicada pelos ofícios PRS/SSE nº 9963/2006 e PRS/SSE nº 9968/2006, respectivamente."

Após o transcurso do prazo para resposta por parte dos jurisdicionados, o Corpo Instrutivo deste Tribunal se manifesta, às fls. 667/708, como se segue, *in verbis*:

"Os Ofícios comunicando a referida Decisão Plenária e os arrazoados oferecidos pelos jurisdicionados (quando apresentados) encontram-se expostos às fls. 655/656.

Preliminarmente, encaminhamos o presente processo aos cuidados da Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA para exame, sob a ótica da economicidade, dos itens 3.b e 3.d (Doc. nº 025.599-4/07), considerando ainda as seguintes situações:

a) os efeitos da Revelia para as questões de responsabilidade do Sr. Luiz Carlos dos Santos (itens 1.b, 1.d, 1.e, 1.f, 1.g e 1.h); e

b) os efeitos da Revelia para as questões de responsabilidade do Sr. Luiz Fernando Victor (item 2.b).

No decorrer da análise da CEA, o Sr. Luiz Fernando Victor apresentou suas Razões de Defesa, as quais constituíram o DOC. n.º 038.943-2/07. A CEA elaborou sua Instrução às fls. 658/665 e remeteu o presente a esta IGE.

Considerando entendimentos mantidos com a CEA e a entrada das Razões de Defesa do Sr. Luiz Carlos dos Santos (DOC. n.º 039.635-4/07), esta Inspetoria recambiou este processo para aquela Coordenadoria.

A nova Instrução da CEA se encontra às fls. 667/679 e será considerada no decorrer deste Relatório.

Assim, passamos ao exame dos autos.

Quanto ao Item 1 de fls. 498/502 (Item 1 do Voto, fl. 619)

O Sr. Luiz Carlos dos Santos apresentou suas Razões de Defesa, por meio das peças protocolizadas como DOC. n.º 039.635-4/07.

Sobre as mesmas, passamos a tecer os seguintes comentários:

1.a) Apresente razões de defesa pelas contratações do INEP e INAAP, uma vez que não restam comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais com relação aos administrativos relacionados na tabela abaixo, em atendimento à condição estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INEP INAAP	**108.462-9/04** 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	**862.414,20** 1.030.749,24
INEP INAAP	**115.077-1/04** **100.219-6/05** **100.220-5/05** 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	**20.591.182,50** 24.811.217,28
INEP INAAP	**107.961-8/04** **103.827-0/05** 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	**1.133.523,00** 1.074.919,20
INEP INAAP	**115.078-5/04** **100.217-8/05** 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda	**2.642.532,30** 3.804.917,54
INEP INAAP	**104.825-7/04** **103.268-6/04** 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói	**1.930.905,28** 714.826,20
INEP INAAP	**113.275-1/04** **113.770-1/04** 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	**3.184.483,92** 3.171.574,08
INEP INAAP	**103.833-9/05** 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	**1.133.523,24** 1.113.031,20
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00

1.c) Apresente razões de defesa pelas contratações do IQUAL e IAM, uma vez que não restam comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais com relação aos administrativos a seguir relacionados, em atendimento à condição estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
IQUAL	115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	20.488.958,58
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60

As argumentações apresentadas pelo Notificado, para os dois itens acima, podem ser assim resumidas:

- que a FESP-RJ teve sua competência ampliada pelo Decreto Estadual n.º 38.143/05, o qual permitiu que aquela Fundação se articulasse com órgãos e entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, objetivando a realização de planos, projetos, inclusive de apoio logístico, análises, avaliações e consultorias, prioritariamente nas áreas de atuação do Estado;

- que a partir do exercício de 2003, a FESP-RJ passou a coordenar diversos projetos de Políticas Públicas, de grande alcance social;

- que as contratações encontram repouso no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93;

- que segundo a doutrina do professor Marçal Justen Filho, 'não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição';

- que a lei licitatória ao estabelecer a hipótese prevista no artigo 24, inciso XIII, dá cumprimento à ordem do artigo 218 da Constituição Federal, o qual incumbe o Estado de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica;

- que a hipótese da dispensa em comento se encontra no mesmo patamar

constitucional do instituto da licitação, sendo de nenhuma relevância o fato de existirem outras empresas no mercado aptas a executar o mesmo objeto do contrato;

- que uma vez cumpridos os requisitos legais determinados na hipótese de dispensa, nada obsta ao administrador em, atento ao interesse público, escolher contratar com determinada instituição em detrimento de outra;

- que a avaliação da reputação ético-profissional é de incumbência do administrador, uma vez que está diretamente ligada ao juízo de conveniência e oportunidade na escolha do contratado;

- que muitas vezes o administrador opta pela dispensa, posto que, como afirma o ilustre Marçal Justen Filho, 'os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir';

- que a FESP-RJ mantinha cadastros para a habilitação de instituições sem fins lucrativos e interessadas em participar dos processos de implantação de vários projetos que viessem a ser desenvolvidos;

- que o tempo de existência de uma entidade não é requisito para comprovação da sua inquestionável reputação ético-profissional;

- que a aptidão da Instituição é verificada pelo quadro técnico, pelo zelo e pela excelência dos serviços prestados; e

- que ao realizar as contratações, nada mais fez do que dar continuidade aos projetos que já vinham sendo executados anteriormente.

O Notificado trouxe aos autos algumas questões já debatidas e refutadas por este Tribunal, tais como: a ampliação das competências da FESP-RJ pelo Decreto Estadual n.º 38.143/05; a existência de cadastros para habilitação de instituições sem fins lucrativos; e a de que o tempo de existência de uma entidade não pode ser requisito para comprovação de sua inquestionável reputação ético-profissional. Tais questões não merecem comentários.

Também trouxe à tona entendimentos sobre a viabilidade de se utilizar uma contratação direta com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, nada diferente daquilo que se encontra nas letras daquele permissivo legal.

O Corpo Instrutivo já combateu tais argumentações, conforme se verifica na Instrução de fls. 437/438 e 443/446, valendo lembrar que o Voto de fls. 520/620 acompanhou o entendimento manifestado pelo Controle Externo, no que diz respeito ao alegado pelo Sr. Luiz Carlos.

A principal questão não foi enfrentada pelo Notificado. Os Institutos contratados teriam objetivos condizentes com o objeto almejado pela administração pública, a ponto de serem beneficiados pela dispensa de licitação por inquestionável reputação ético-profissional?

Veja como o Tribunal de Contas da União se manifesta acerca desta questão:

TCU — D.O.U. de 22.06.1999: decisão 346/99 - Ministro Relator Lincoln Magalhães da Rocha: '(...) A fim de compatibilizar a norma com o ordenamento jurídico vigente, onde se tem, no campo da Administração Pública, o princípio maior da licitação — balizada por princípios outros como o da impessoalidade, da moralidade — impõe-se uma interpretação rigorosa do dispositivo legal citado, de modo a ***exigir que a entidade contratada tenha objetivos condizentes com o objeto da contratação e estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos'.*** *(grifamos)*

Realmente, assiste razão ao Sr. Luiz Carlos dos Santos quando este afirma que a avaliação da reputação ético-profissional deve levar em consideração a conveniência e oportunidade na escolha do contratado. Porém, esta discricionariedade do administrador público não pode ultrapassar os limites da lei e da ordem, o que parece ter ocorrido no caso em tela ao não ser levado em consideração os objetivos dos Institutos contratados e a necessária correlação com o objeto almejado pela FESP-RJ.

Também não pode prosperar a alegação de que o administrador público pode contratar determinada instituição em detrimento de outra, havendo igualdade de condições, sem levar em consideração os preços a serem oferecidos.

Ora, se o administrador público verifica que mais de uma empresa possui aptidão para a prestação dos serviços almejados, seja pelo seu quadro técnico, seja pelo zelo, seja pela excelência, por que utilizar critérios subjetivos para beneficiar determinada empresa?

O Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos é claro, ao prever no seu artigo 3º, que a administração deve selecionar a proposta mais vantajosa, devendo o julgamento do Gestor se materializar pela objetividade. Portanto, não se pode admitir a ausência de cotejamento de preços quando duas ou mais empresas preenchem o perfil técnico da inquestionável reputação ético-profissional em condições de igualdade.

Não é outro o entendimento de Márcio dos Santos Barros (Comentários Sobre Licitações e Contratos Administrativos, 1ª ed. 2005, Editora NDJ Ltda, p. 102), ao afirmar que o permissivo legal não é uma autorização genérica visto que se existirem duas ou mais instituições atendendo aos requisitos da lei, capacitadas para a prestação dos serviços nos moldes desejados

pela Administração, sem que se possa estabelecer critério diferenciador para a escolha de uma delas, a licitação deverá ser realizada.

Destarte, os argumentos apresentados não são suficientes para afastar a ilegalidade das contratações analisadas neste tópico, eis que se deram com base em dispensas de licitação fulcradas no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, sem que restassem comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais.

Por esta razão, será sugerida, ao final desta Instrução, a **Ilegalidade** das referidas contratações e a **Aplicação de Multa ao Sr. Luiz Carlos dos Santos**, tendo como fulcro o artigo 63, inciso II c/c 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90.

1.b) Com relação aos processos abaixo relacionados, apresente razões de defesa pela variação significativa dos percentuais dos encargos sociais utilizados nas contratações, sem prejuízo do encaminhamento das respectivas composições:

Processo TCE nº	Contratado	Objeto	Percentual de encargos sociais
115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	IQUAL	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	14,29%
104.797-6/05	IAM	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	20,00%
108.007-5/04 103.837-5/05	INAAP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	42,43%
104.513-6/04 103.271-3/04	INAAP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	42,43%
104.089-5/04 100.853-8/05	IBDT	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática	47,86%
114.740-3/04 113.771-5/04	INAAP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	60,00%
115.077-1/04 100.219-6/05 100.220-5/05	INEP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	80,00%
115.079-9/04 100.218-2/05	INAAP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda	80,00%
115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	INAAP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	80,00%
107.961-8/04 103.827-0/05	INEP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	117,00%
104.825-7/04 103.268-6/04	INEP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói	117,00%
103.833-9/05	INEP	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	117,00%

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 671/672), que assim concluiu:

> *Foi esclarecido, às fls. 13 do Documento supracitado, que as propostas 'se referiram a valores globais, não constando em qualquer momento o valor discriminado'. E complementa, às fls. 14, que 'para a execução dos projetos em questão, não houve condicionamento sobre qual a forma específica de contratação de mão de obra, e acaso se ela ocorresse, de igual modo, não foi prevista sobre que regime ela se daria, sendo de exclusiva responsabilidade da contratada o pagamento de quaisquer impostos e/ou encargos trabalhistas, previdenciários e/ou outros que viessem a ser devidos sob qualquer condição'.*
>
> Contudo, embora não tenham sido apresentadas as composições dos percentuais dos encargos sociais, consideramos que estes se encontram dentro dos parâmetros aceitáveis por esta Coordenadoria.
>
> Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.
>
> 1.d) Quanto ao projeto das Farmácias Populares, apresente razões de defesa pela divergência entre os preços unitários dos softwares apresentados para a unidade de Niterói (processos TCE nºs 104.825-7/04 e 103.268-6/04), visto que são exatamente o dobro dos preços unitários mostrados nas planilhas de custos das unidades de Nova Iguaçu e Duque de Caxias (processos TCE nºs 107.961-8/04, 103.827-0/05 e 103.833-9/05).

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fl. 673), que assim concluiu:

> *Foi esclarecido, às fls. 14 do Documento TCE nº 39.635-4/04, que não se trata de criação de um novo sistema, mas sim de licença de uso e suporte do sistema original adaptado, para atendimento das unidades Nova Iguaçu e Duque de Caxias.*
>
> *Sendo assim, consideramos o atendimento deste item.*
>
> Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.
>
> 1.e) Quanto ao Curso de Capacitação para Delegacias Legais, processos TCE nºs 104.089-5/04 e 100.853-8/05, apresente razões de defesa pelo fato dos salários homem-hora de alguns profissionais (Analista de TI, Designer Instrucional, Webdesigner e Programador) serem superiores aos praticados no mercado, como abaixo demonstrado:

Função	Horas/Mês	Valor H/H no processo	Valor H/H no mercado	Variação %
Analista de TI	66	75	50	50
Designer Instrucional	120	65	42,61	52
Webdesigner	120	50	15,26	227
Programador	120	65	42,61	52

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 673/674), que assim concluiu:

Quanto ao item "1-e", acima, às fls. 14/15 do Documento TCE nº 39.635-4/04, foi justificado os preços praticados, sendo encaminhada pesquisa de mercado para os referidos salários, às fls. 151/152 do supracitado Documento, o que entendemos ter atendido aos questionamentos elaborados por esta Coordenadoria.

Elaboramos nova planilha, considerando também os preços encaminhados no Documento supracitado, às fls. 14/15 e 151/152, cuja variação salarial consideramos aceitável:

Função	Horas/Mês	Valor H/H no processo	Valor H/H no mercado	Nova pesquisa	Nova pesquisa	Média	Variação %
Analista de TI	66	75	50	80	85	72	4,17
Designer Instrucional	120	65	42,61	80	75	66	-1,52
Webdesigner	120	50	15,26	65	60	47	6,38
Programador	120	65	42,61	100	95	79	-17,72

Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.

1.f) Quanto ao Projeto Farmácia Popular - Unidade Campo Grande (processo TCE nº 108.462-9/04), apresente razões de defesa quanto à divergência observada, no confronto das planilhas de fls. 61/62 com relação de fls. 85/87, ambas do processo TCE-RJ nº. 108.462-9/04, referente ao número de profissionais envolvidos na prestação dos serviços, sem prejuízo da discriminação de seus cargos, salários unitários e totais.

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fl. 674), que assim concluiu:

Foi encaminhado, às fls. 16 do Documento TCE nº 39.635-4/04, cópia da planilha detalhada, na qual não verificamos o atendimento quanto às divergências apontadas acima.

Contudo quanto aos valores salariais, constatamos na planilha, às fls. 16, que se

encontram compatíveis com os valores de mercado, razão pela qual entendemos que os autos encontram-se em condições de prosseguimento.

Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.

1.g) Apresente razões de defesa quanto à divergência de R$ 143.934,12 (cento e quarenta e três mil, novecentos e trinta e quatro reais e doze centavos), observada no confronto das planilhas apresentadas no Documento TCE n.º 8.005-6/05, anexado ao processo TCE-RJ n.º 115.008-8/03, com o extrato de contrato publicado no DOERJ de 09.10.03 (fls. 50 do referido processo).

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 674/675), que assim concluiu:

Quanto ao item "1-g", acima, foi justificado, às fls. 16 do Documento TCE nº 39.635-4/04, que em contato com a Diretoria Financeira da FESP ficou esclarecido por diversos levantamentos que não houve a referida divergência.

Isto posto, com base na justificativa acima, e considerando que os valores salariais, às fls. 428, encontram-se compatíveis com os valores de mercado, entendemos que os autos encontram-se em condições de prosseguimento.

Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.

1.h) Sem prejuízo da apresentação de razões de defesa, encaminhe os seguintes documentos a fim de viabilizar o exame dos processos em foco sob o aspecto da economicidade:

· **Projeto Voluntários da Paz** — processos TCE nºs 107.292-7/05, 107.300-0/05 e 107.306-4/05 — planilhas de custos unitários e quantidades dos itens "vale transporte", "alimentação", "rádio Nextel" e "Seleção, Investigação e Treinamento".

· **Projeto Farmácia Popular — Unidade Campo Grande**, processos TCE nºs 104.513-6/04 e 103.271-3/04 — planilhas discriminadas de custos unitários e quantidades dos itens "despesas eventuais" (R$ 6.082,05/mês) e "treinamento" (R$ 9.000,00).

· **Projeto Farmácia Popular — Equipes multidisciplinares para diversas unidades**, processo TCE nº 115.437-5/04 — planilha detalhada de quantidades e custos unitários da composição do item "outras despesas" (treinamento e serviços de terceiros).

· **Projeto Farmácia Popular — Unidades Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda**, processos TCE nºs 115.078-5/04, 100.217-8/05, 115.079-9/04 e 100.218-2/05 — planilhas de custos unitários com a discriminação dos equipamentos relativos à infra-estrutura, os *softwares* básicos utilizados e os profissionais envolvidos.

· **Projeto Farmácia Popular — Unidades Campos, Ilha do Governador e Bangu**, processos TCE nºs 113.275-1/04 e 113.770-1/04 — planilhas de custos unitários contendo a relação dos valores percebidos pelos profissionais envolvidos, com os respectivos encargos e impostos inerentes às categorias.

· **Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" — Niterói**, processo TCE nº 100.183-9/04 — Relação dos profissionais envolvidos em cada tarefa, com a descrição do cargo e função de cada um, bem como planilha de custos, incluindo os salários unitários pagos, mais os encargos sociais, e outros custos eventualmente envolvidos.

· **Redirecionamento e otimização das ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo DETRAN**, processo TCE nº 115.518-3/03, 115.301-8/03, 114.678-4/04 e 114.676-6/04 relação com os valores totais, dos módulos II, III e IV do projeto de qualidade no atendimento ao usuário. planilha não corresponde ao valor total contratado. Portanto, devem ser encaminhados esclarecimentos quanto a essa divergência.

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 675/676), que assim concluiu:

> *Quanto ao item "1-h", acima, foi justificado, às fls. 17 do Documento TCE nº 39.635-4/04, que não consta nos autos a discriminação dos referidos valores solicitados abaixo, visto que as propostas foram apresentadas por valores globais.*
>
> *Sendo assim, com base nos elementos já constantes nos autos, verificamos que os valores unitários dos salários estão aceitáveis se comparados com os de mercado, razão pela qual entendemos que possa ser relevada a ausência da discriminação dos itens solicitados abaixo, tornando os autos em condições de prosseguimento.*

Desta forma, este item foi **satisfatoriamente atendido**, não mais pairando dúvidas quanto ao aspecto da economicidade.

Quanto ao Item 2 de fls. 502/503 (Item 1 do Voto, fl. 619)

O Sr. Luiz Fernando Victor apresentou suas Razões de Defesa, por meio das peças protocolizadas como DOC. n.º 038.943-2/07.

Sobre as mesmas, passamos a tecer os seguintes comentários:

2.a) Apresente razões de defesa pela contratação do INAAP, uma vez que não resta comprovada a inquestionável reputação ético-profissional com relação ao administrativo a seguir relacionado, em atendimento à condição estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00

2.c) Apresente razões de defesa pela contratação do CEDIC (atual CBDDC — Centro Brasileiro de Defesa dos Direitos da Cidadania), uma vez que não resta comprovada a inquestionável reputação ético-profissional, em atendimento à condição estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	8.049.828,61

As alegações apresentadas pelo Notificado são as mesmas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos, razão pela qual aplicamos os mesmos comentários tecidos com relação aos **Itens 1.a e 1.c, fls. 681/685.**

Destarte, os argumentos apresentados não são suficientes para afastar a ilegalidade das contratações analisadas neste tópico, eis que se deram com base em dispensas de licitação fulcradas no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, sem que restassem comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais.

Por esta razão, será sugerida, ao final desta Instrução, a **Ilegalidade** das referidas contratações e a **Aplicação de Multa ao Sr. Luiz Fernando Victor**, tendo como fulcro o artigo 63, inciso II c/c o 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90.

2.b) Com relação aos processos abaixo relacionados, apresente razões de defesa pela variação significativa dos percentuais dos encargos sociais utilizados nas contratações, sem prejuízo do encaminhamento das respectivas composições:

Processo TCE nº	Contratado	Objeto	Percentual de encargos sociais
103.840-2/05	INAAP	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	22,00%
116.532-0/05	CEDIC	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	117,00%

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 676/677), que assim concluiu:

> *Foi esclarecido, às fls. 09 do Documento supracitado, que as propostas 'técnico-orçamentárias', às fls. 12/23, 'se referiram a valores globais, não constando em qualquer momento o valor discriminado, à conta de encargos sociais'. E complementa, às fls. 11, que 'para a execução dos projetos em questão, não houve condicionamento sobre qual a forma específica de contratação de mão de obra, e acaso se ela ocorresse, de igual modo, não foi prevista sobre que regime ela se daria, sendo de exclusiva responsabilidade da contratada o pagamento de quaisquer impostos e/ou encargos trabalhistas, previdenciários e/ou outros que viessem a ser devidos sob qualquer condição'.*
>
> *Outrossim, entendemos que, embora não tenham sido apresentadas as composições dos percentuais dos encargos sociais, consideramos que estes encontram-se dentro dos parâmetros aceitáveis por esta Coordenadoria.*
>
> *Cabe esclarecer que esta Coordenadoria, em análise aos referidos processos, constatou, às fls. 417, o seguinte:*
>
> *- 103.840-2/05 - salários e encargos sociais compatíveis com os de mercado;*
> *- 116.532-0/05 - salários compatíveis com os de mercado.*

Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.

Quanto ao Item 3 de fls. 503/504 (Item 1 do Voto, fl. 619)

O Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques apresentou suas Razões de Defesa, por meio das peças protocolizadas como DOC. n.º 025.599-4/07.

Sobre as mesmas, passamos a tecer os seguintes comentários:

3.a) Apresente razões de defesa para as contratações do INEP e INAAP uma vez que não restam comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais, em atendimento à condição estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INEP INAAP	115.658-3/05 115.660-6/05 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	4.694.115,00

As alegações apresentadas pelo Notificado são as mesmas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos, razão pela qual aplicamos os mesmos comentários tecidos com relação aos **Itens 1.a e 1.c, fls. 681/685**.

Destarte, os argumentos apresentados não são suficientes para afastar a ilegalidade das contratações analisadas neste tópico, eis que se deram com base em dispensas de licitação fulcradas no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, sem que restassem comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais.

Por esta razão, será sugerida, ao final desta Instrução, a **Ilegalidade** das referidas contratações e a **Aplicação de Multa ao Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, tendo como fulcro o artigo 63, inciso II c/c o 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90.

3.b) Com relação aos processos abaixo relacionados, apresente razões de defesa pela variação significativa dos percentuais dos encargos sociais utilizados nas contratações, sem prejuízo do encaminhamento das respectivas composições:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Percentual de encargos sociais
IBDT	112.775-6/05 116.541-5/05	Implementação do PRÓ-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	20,00%
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	60,26%
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	80,00%

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 677/678), que assim concluiu:

Verificamos no Documento TCE nº 25.599-4/07, os valores percentuais de encargos referentes a cada Instituição (IBDT, IDORT/RJ e IDETEC), que constatamos estarem compatíveis, considerando as justificativas apresentadas abaixo.

Com relação ao IBDT, às fls. 12 e 40/41 (Anexo III), foi justificado que o percentual de 20% se refere à Previdência Social, arcando a Instituição, por sua conta e risco, com o recolhimento dos demais encargos que eventualmente viessem a ser por ela devidos.

Quanto ao IDORT-RJ, às fls. 12 e 42/43 (Anexo IV), foi previsto, além dos encargos previdenciários, provisão para férias, 13º salário, FGTS, além de reserva técnica para suprir eventuais demissões e gratificações.

Por fim, quanto ao IDETEC, às fls. 12 e 44/45 (Anexo V), informa que a contratação de profissionais habilitados, através de regime celetista, implicou na previsão dos encargos sociais e trabalhistas no percentual de 80%.

Desta forma, as Razões de Defesa apresentadas afiguram-se **procedentes**.

3.c) Apresente razões de defesa para as contratações do IDORT/RJ e IDETEC, uma vez que não restam comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais, em atendimento à condição estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12

As alegações apresentadas pelo Notificado são basicamente as mesmas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos, razão pela qual aplicamos os mesmos comentários tecidos com relação aos **Itens 1.a e 1.c, fls. 681/685**.

De diferente, afirmou que o IDORT-RJ é uma Instituição criada há mais de 42 anos, com larga experiência, inclusive de caráter internacional, caracterizando, pois, a sua inquestionável reputação ético-profissional, através de *curriculum* (anexo II), onde se destaca a atuação na prestação de serviços na área de saúde em diversos órgãos públicos. Embora o contrato firmado tenha por foco a área de saúde, o seu objeto refere-se à prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa — Zona Oeste e Região Metropolitana I, ou seja, um contrato de prestação de serviços que teve como objeto a gestão administrativa, o que guarda nexo com as suas finalidades e atividades.

Sobre tal alegação, é de se relembrar que o Notificado, quando do atendimento à Decisão Plenária de 02.05.06, apresentou diversos atestados de órgãos e entidades públicas que, no entanto, não foram suficientes para comprovar a inquestionável reputação ético-profissional daquele Instituto para prestar os serviços relativos ao Programa Emergência em Casa (vide fls. 476/479).

A documentação contida no Anexo II, do DOC n.º 25.599-4/07, como dito pelo Sr. Paulo Sérgio, diz respeito a um *Curriculum* que retrata a atuação do IDORT na prestação de serviços na área de saúde em diversos órgãos públicos. Tal documentação, sem preâmbulo, sem assinatura, sem início/meio/fim, não pode servir de elemento probante, haja vista que a expressão da verdade deveria ser declarada pelos próprios órgãos públicos e não pelo Notificado, tal qual como se deu na resposta à Decisão Plenária de 04.05.06.

Também foi alegado que o IDETEC, ao manter vínculo com o corpo docente da Universidade Gama Filho, instituição reconhecida por sua excelência na educação superior e na formação e qualificação profissional, dele se utiliza na execução dos contratos efetuados, como é o caso presente, em que prestou serviços através de profissionais das áreas das ciências exatas e humanas (engenheiros, arquitetos e advogados).

Sobre tal alegação, temos a informar que o fato de aquele Instituto manter vínculo com o corpo docente da Universidade Gama Filho e dele se utilizar para atender aos objetivos do contrato não se afigura como plausível justificativa de inquestionável reputação ético-profissional.

A dispensa de licitação com fundamento no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, só deve ocorrer quando os objetivos da contratada forem condizentes com os propósitos almejados pela administração pública. Além disso, deverá a contratada ter estrutura que comporte o cumprimento pessoal dos compromissos assumidos.

Em nenhum momento, o Notificado traz aos autos peças que comprovem que o IDETEC possui objetivos compatíveis para prestar serviços de avaliação imobiliária e de aprimoramento dos cadastros de imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA.

Por fim, alegou que o próprio Corpo Instrutivo deste Tribunal assim entendeu quando enfrentou a contratação da IQUAL pela FESP, na análise da resposta ao questionamento de fls. 566/567, *literis*:

> *As cópias dos referidos Estatutos revelam que os objetivos das instituições são amplos como, por exemplo, o desenvolvimento de projetos visando à melhoria e qualidade de vida do cidadão (IQUAL) e ao desenvolvimento, apoio e gerenciamento de programas de modernização física, administrativa e tecnológica, no que tange à estrutura, organização e funcionamento, das organizações dos setores público e social, com o objetivo de habilitá-las para melhor atingir suas finalidades (CEDIC atual CBDDC).*
>
> *No que se refere ao IQUAL, diante dos novos elementos trazidos aos autos, bem como das contratações anteriores já objeto de apreciação por esta Corte de Contas, cremos que não deverão prosperar questionamentos adicionais, sendo demonstrado que aquele Instituto preenche os requisitos exigidos pelo artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, no que tange à inquestionável reputação ético-profissional com relação às atividades correlacionadas ao "Projeto Voluntários da Paz" (processos TCE nº 106.390-8/05).*

Quanto às alegações de que o Corpo Instrutivo desta Corte entendeu que o IQUAL preencheu os requisitos exigidos pelo artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, no que tange à inquestionável reputação ético-profissional com relação às atividades correlacionadas ao Projeto Voluntários da Paz, entendemos não merecer consideração.

Isto porque, naquela oportunidade, foram trazidas aos autos peças probantes de que o IQUAL possuía objetivos condizentes com aqueles almejados pela administração pública para realização do aludido projeto.

É de bom alvitre lembrar que a análise da reputação ético-profissional deve levar em consideração não só a entidade a ser contratada, mas também os objetivos almejados pela administração. Assim, é possível que um determinado contratado possua reputação ético-profissional para atender um determinado objeto e não a possua para cumprir outro objeto.

Destarte, os argumentos apresentados não são suficientes para afastar a ilegalidade das contratações analisadas neste tópico, eis que se deram com base em dispensas de licitação fulcradas no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, sem que restassem comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais.

Por esta razão, será sugerida, ao final desta Instrução, a **Ilegalidade** das referidas contratações e a **Aplicação de Multa ao Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, tendo como fulcro o artigo 63, inciso II c/c o 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90.

3.d) Sem prejuízo da apresentação de razões de defesa, encaminhe os seguintes documentos a fim de viabilizar o exame dos processos em foco sob o aspecto da economicidade:

· **Programa Emergência em Casa**, processo TCE nº 112.772-4/05 — planilha discriminada em quantidades e custos unitários dos itens 1 e 2 (Coordenação Operacional e Assessoria Técnica — Consultoria Especializada e Manutenção Operacional).

Este item foi devidamente analisado pela Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA deste Tribunal (fls. 678/679), que assim concluiu:

Foi apresentado no Documento TCE nº 25.599-4/07, às fls. 18/20 e 42/43 (Anexo IV), justificativa e planilha respectivamente.

Com relação ao item 1, constatamos que a planilha apresentada às fls. 43, do supracitado Documento, diverge da planilha constante no Processo TCE 104.825-7/04, Volume 1, Anexo V, Letra "e" (ref. esclarecimentos prestados pelo Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques), não tornando cristalino os valores unitários apresentados.

Quanto ao item 2, não verificamos no Documento TCE nº 25.599-4/07, Anexo IV, a planilha discriminada em quantitativos e preços unitários, de modo de seja demonstrada a composição dos preços unitários de cada item, contudo, cabe esclarecer que o processo TCE n.º 112.772-4/05 foi analisado por esta Coordenadoria, às fls. 420, sendo constatado que os salários encontram-se compatíveis com os de mercado.

Com relação ao item 3-d, "1", constatamos que a planilha apresentada às fls. 43, do Documento TCE nº 25.599-4/07, diverge da planilha constante no Pro-

cesso TCE 104.825-7/04, Volume 1, Anexo V, Letra "e", não tornando cristalino os valores unitários apresentados. Sendo assim, entendemos ser necessária a justificativa desta divergência.

Desta forma, este item deverá ser objeto de **Comunicação ao Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques** para que tal divergência seja justificada.

Quanto aos Itens 4/11 de fls. 504/505 (Item 2 do Voto, fl. 619)

Esta Corte fez determinação ao atual titular da FESP-RJ, no sentido de que a mesma não mais aceite ser contratada por órgãos e entidades estaduais, em casos análogos com a matéria tratada no presente, com base no artigo 24, incisos VIII e XIII, da Lei Federal nº 8.666/93.

No mesmo sentido, efetuou determinações aos atuais titulares da SESDEC, da SUDERJ, do RIOPREVIDÊNCIA, da SESEG, do DETRAN-RJ, da SEEDUC e do IVB, para que não mais seja utilizado o artigo 24, incisos VIII e XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, nas contratações análogas à matéria tratada no presente.

As referidas determinações diziam respeito às providências futuras a serem adotadas pelos jurisdicionados, não necessitando de respostas ao TCE-RJ para fins de cumprimento da decisão plenária, cumprimento este que poderá ser verificado ao longo do tempo.

Ainda assim, o RIOPREVIDÊNCIA, o DETRAN-RJ e a SEEDUC informam a este Tribunal que tomaram ciência das determinações (vide Doc's nºs 032.565-4/07, 015.426-9/07 e 037.137-8/07).

Ressaltamos, ainda, que o atual titular da SEPLAG deu ciência ao RIOPREVIDÊNCIA do Ofício PRS/SSE nº 10.226/07 (vide Doc. nº 031.311-4/07), o que proporcionou que aquela Autarquia respondesse a esta Corte através do Doc. nº 032.565-4/07, acima comentado.

Quanto ao Item 12 de fls. 505/507 (Item 3 do Voto, fl. 620)

Os processos listados no Item 12 de fls. 505/507 foram Conhecidos "*in casu*", Desapensados do presente e devidamente Arquivados.

Constata-se que todos os processos em que a FESP-RJ figura como contratada por órgãos estaduais (44 administrativos) se encaixam em tal situação. Além disso, mais 04 (quatro) processos em que a FESP-RJ figura como contratante de terceiros também foram Conhecidos e Arquivados por esta Corte, o que perfaz um total de **48 (quarenta e oito) processos** com decisão definitiva.

Considerando que a análise abrangeu 100 (cem) processos, incluído o presente neste cômputo, temos que tramitam pendentes de questionamentos **52 (cinqüenta e dois) processos**, relativos a **vinte e sete contratações** em valor igual a **R$ 125.813.229,75 (cento e vinte e**

cinco milhões, oitocentos e treze mil, duzentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos), conforme demonstrado a seguir:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
INEP INAAP	**108.462-9/04** 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	**862.414,20** 1.030.749,24	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**115.077-1/04** **100.219-6/05** **100.220-5/05** 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	**20.591.182,50** 24.811.217,28	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**107.961-8/04** **103.827-0/05** 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	**1.133.523,00** 1.074.919,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**115.078-5/04** **100.217-8/05** 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda	**2.642.532,30** 3.804.917,54	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**104.825-7/04** **103.268-6/04** 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói	**1.930.905,28** 714.826,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**113.275-1/04** **113.770-1/04** 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	**3.184.483,92** 3.171.574,08	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**103.833-9/05** 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	**1.133.523,24** 1.113.031,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação De serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IBDT	104.089-5/04 100.853-8/05	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática	592.000,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	107.292-7/05 107.300-0/05 107.306-4/05	Execução do Projeto Voluntários da Paz	5.375.105,62	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
ILA IQUAL	**115.518-3/03** **115.301-8/03** **114.678-4/04** **114.676-6/04** 115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	**11.868.190,44** 20.488.958,58	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	8.049.828,61	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
IBDT	112.775-6/05 116.541-1/05	Implementação do PRÓ-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	2.268.351,90	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
INEP INAAP	**115.658-3/05** **115.660-6/05** 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	**1.778.407,08** 2.915.707,92	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**125.813.229,75**	-

Quanto ao Item 4 do Voto de fl. 620

Os Srs. Francisco Manoel de Carvalho e César José de Campos foram notificados para apresentar Razões de Defesa pelo não atendimento à Decisão Plenária de 02.05.06, comunicada através dos Ofícios PRS/SSE n.ºs 9963/2006 e 9968/2006, respectivamente (vide fls. 367/368 e 373/374).

Embora o Sr. Francisco Manoel de Carvalho não tenha comparecido aos autos, esta IGE fica impossibilitada de afirmar se o Ofício de n.º 10.220/07 foi recebido pelo próprio (vide fls. 629/630). Desta forma, faz-se necessária uma nova **Notificação** àquele responsável, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92.

Já o Sr. César José de Campos apresentou argumentos que foram protocolizados neste Tribunal como DOC. n.º 021.265-7/07.

Naquele documento, foi dito que os questionamentos oriundos da Decisão Plenária de 02.05.06 foram devidamente atendidos, através do Ofício n.º 0394/0026/SSP/RJ-2006, protocolado neste Tribunal em 02/06/06.

Merecem razão os argumentos do Sr. César José de Campos, vez que o mesmo atendeu à Decisão Plenária de 02/05/06 por meio das peças protocolizadas nesta Corte como DOC. n.º 014.614-9/06, as quais foram consideradas na Instrução desta IGE, consoante se vislumbra às fls. 490/491.

Desta forma, a defesa daquele responsável deve ser **acolhida.**

Observação Geral

Após a análise das argumentações apresentadas pelos responsáveis acerca dos **52 (cinqüenta e dois)** processos listados às fls. 698/699, verificamos que não mais restam questionamentos acerca daqueles abaixo relacionados, sob o aspecto da economicidade analisado pela CEA, podendo esta Corte ordenar o **Conhecimento e Arquivamento** dos mesmos:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
IBDT	104.089-5/04 100.853-8/05	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática	592.000,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	107.292-7/05 107.300-0/05 107.306-4/05	Execução do Projeto Voluntários da Paz	5.375.105,62	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
ILA	115.518-3/03 115.301-8/03 114.678-4/04 114.676-6/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	11.868.190,44	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IBDT	112.775-6/05 116.541-1/05	Implementação do PRÓ-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	2.268.351,90	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**20.103.647,96**	-

Vale lembrar que a matéria relativa à inquestionável reputação ético-profissional também já se encontrava superada, quando do anterior exame dos referidos processos.

CONCLUSÃO

Considerando que as Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos (DOC. n.º 039.635-4/07), quanto aos **Itens 1.a e 1.c de fls. 681/685**, não foram suficientes para afastar a ilegalidade das contratações autorizadas por aquele responsável;

Considerando que as Razões de Defesa e os esclarecimentos apresentados pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos (DOC. n.º 039.635-4/07), quanto aos **Itens 1.b, 1.d, 1.e, 1.f e 1.g e 1.h de fls. 685/690**, afiguram-se procedentes, não mais restando questionamentos acerca da economicidade das contratações, conforme Instrução da CEA às fls. 671/676;

Considerando que as Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Victor (DOC. n.º 038.943-2/07), quanto aos **Itens 2.a e 2.c de fls. 690/691**, não foram suficientes para afastar a ilegalidade das contratações autorizadas por aquele responsável;

Considerando que as Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Victor (DOC. n.º 038.943-2/07), quanto ao **Item 2.b de fls. 691/692**, afiguram-se procedentes, não mais restando questionamentos acerca da economicidade das contratações, conforme Instrução da CEA às fls. 676/677;

Considerando que as Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques (DOC. n.º 025.599-4/07), quanto aos **Itens 3.a e 3.c de fls. 692 e 694/696**, não foram suficientes para afastar a ilegalidade das contratações autorizadas por aquele responsável;

Considerando que as Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques (DOC. n.º 025.599-4/07), quanto ao **Item 3.b de fl. 693**, afiguram-se procedentes, não mais restando questionamentos acerca da economicidade das contratações, conforme Instrução da CEA às fls. 677/678;

Considerando que os esclarecimentos apresentados pelo Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques (DOC. n.º 025.599-4/07), quanto ao **Item 3 de fls. 696/697**, revelaram a necessidade de justificativas, de forma a propiciar um completo exame da economicidade da contratação objeto do processo TCE-RJ n.º 112.772-4/05 (Programa Emergência em Casa — Zona Oeste e Região Metropolitana I), conforme Instrução da CEA às fls. 678/679;

Considerando que o fiel cumprimento da determinação exarada por esta Corte no **Item 2 do Voto, fl. 619**, poderá ser verificado ao longo do tempo, consoante se extrai da leitura de fl. 697;

Considerando que a Decisão Plenária de 19.04.07 **(Item 3 do Voto, fl. 620)**

ordenou o Conhecimento e Arquivamento de 48 (quarenta e oito) processos, restando pendente de decisão definitiva **52 (cinqüenta e dois) processos** (incluído o presente neste cômputo), relativos a **vinte e sete contratações** em valor igual a **R$ 125.813.229,75 (cento e vinte e cinco milhões, oitocentos e treze mil, duzentos e vinte e nove reais e setenta e cinco centavos)**, conforme demonstrado às fls. 697/699;

Considerando que o Sr. Francisco Manoel de Carvalho não compareceu aos autos para apresentar suas Razões de Defesa pelo não atendimento à Decisão Plenária de 02.05.06, comunicada através do Ofício PRS/SSE n.º 9963/2006, não sendo cumprido, na íntegra, o ordenado no **Item 4 do Voto, fl. 620**;

Considerando que esta IGE está impossibilitada de afirmar se o Ofício de n.º 10.220/07 foi recebido pelo Sr. Francisco Manoel de Carvalho (vide fls. 629/630), fazendo-se necessária uma nova **Notificação** àquele responsável, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, conforme narrativa de fl. 699;

Considerando que as Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. César José de Campos (DOC. n.º 021.265-7/07), quanto ao **Item 4 do Voto, fl. 620**, afiguram-se procedentes, conforme dito às fls. 699/700;

Considerando que não mais restam questionamentos acerca dos processos listados à fl. 700, quer seja sob o aspecto da economicidade analisado pela CEA, quer seja por estar superado o assunto relativo à inquestionável reputação ético-profissional, podendo este Tribunal decidir pelo **Conhecimento e Arquivamento** dos mesmos;

Considerando, finalmente, todo o explanado neste Relatório, somos:

1 **-** Pelo **Acolhimento Parcial** das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos, já qualificado nos autos, através do Doc. n.º 039.635-4/07;

2 **-** Pelo **Acolhimento Parcial** das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Victor, já qualificado nos autos, através do Doc. n.º 038.943-2/07;

3 **-** Pelo **Acolhimento Parcial** das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques, já qualificado nos autos, através do Doc. n.º 025.599-4/07;

4 **-** Pela **Ilegalidade** das contratações adiante relacionadas, eis que se deram com base em dispensas de licitação fulcradas no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, sem que restassem comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
INEP INAAP	**108.462-9/04** 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	**862.414,20** 1.030.749,24	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**115.077-1/04** **100.219-6/05** **100.220-5/05** 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	**20.591.182,50** 24.811.217,28	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**107.961-8/04** **103.827-0/05** 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	**1.133.523,00** 1.074.919,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**115.078-5/04** **100.217-8/05** 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda	**2.642.532,30** 3.804.917,54	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**104.825-7/04** **103.268-6/04** 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói	**1.930.905,28** 714.826,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**113.275-1/04** **113.770-1/04** 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	**3.184.483,92** 3.171.574,08	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	**103.833-9/05** 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	**1.133.523,24** 1.113.031,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação De serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	20.488.958,58	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	8.049.828,61	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
INEP INAAP	**115.658-3/05** **115.660-6/05** 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	**1.778.407,08** 2.915.707,92	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**105.709.581,79**	-

5 - Pela **Aplicação de Multa ao Sr. Luiz Carlos dos Santos**, com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, vez que as contratações abaixo relacionadas se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, podendo o Plenário deste Tribunal considerar a individualidade de cada contratação no arbitramento do valor da multa, bem como autorizar a Cobrança Judicial, em caso de não recolhimento de tal valor:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INEP INAAP	**108.462-9/04** 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	**862.414,20** 1.030.749,24
INEP INAAP	**115.077-1/04** **100.219-6/05** **100.220-5/05** 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	**20.591.182,50** 24.811.217,28
INEP INAAP	**107.961-8/04** **103.827-0/05** 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	**1.133.523,00** 1.074.919,20
INEP INAAP	**115.078-5/04** **100.217-8/05** 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda	**2.642.532,30** 3.804.917,54
INEP INAAP	**104.825-7/04** **103.268-6/04** 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói	**1.930.905,28** 714.826,20
INEP INAAP	**113.275-1/04** **113.770-1/04** 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	**3.184.483,92** 3.171.574,08
INEP INAAP	**103.833-9/05** 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	**1.133.523,24** 1.113.031,20
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação De serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00
IQUAL	115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	20.488.958,58
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60
-	-	**TOTAL**	**88.295.634,36**

6 - Pela **Aplicação de Multa ao Sr. Luiz Fernando Victor**, com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, vez que as contratações adiante relacionadas se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, podendo o Plenário deste Tribunal considerar a individualidade de cada contratação no arbitramento do valor da multa, bem como autorizar a Cobrança Judicial, em caso de não recolhimento de tal valor:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	8.049.828,61
-	-	**TOTAL**	**8.165.064,61**

7 - Pela **Aplicação de Multa ao Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, vez que as contratações abaixo relacionadas se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, podendo o Plenário deste Tribunal considerar a individualidade de cada contratação no arbitramento do valor da multa, bem como autorizar a Cobrança Judicial, em caso de não recolhimento de tal valor:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12
INEP INAAP	**115.658-3/05** **115.660-6/05** 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	**1.778.407,08** 2.915.707,92
-	-	**TOTAL**	**9.248.882,82**

8 - Pela **Comunicação ao Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, para que o mesmo, no prazo estabelecido pelo artigo 6º, § 4º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, justifique a divergência observada pela CEA nos autos do processo TCE-RJ n.º 112.772-4/05 (Programa Emergência em Casa — Zona Oeste e Região Metropolitana I), conforme trecho da Instrução de fls. 678/679, abaixo transcrito:

> *Com relação ao item 3-d, "1", constatamos que a planilha apresentada às fls. 43, do Documento TCE nº 25.599-4/07, diverge da planilha constante no Processo TCE 104.825-7/04, Volume 1, Anexo V, Letra "e", não tornando cristalino os valores unitários apresentados. Sendo assim, entendemos ser necessária a justificativa desta divergência.*

9 - Pela **Notificação do Sr. Francisco Manoel de Carvalho**, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, para que o mesmo, no prazo estabelecido pelo artigo 18, inciso III, daquele Diploma Legal, apresente **Razões de Defesa** pelo não atendimento à Decisão Plenária de 02.05.06, comunicada através do Ofício PRS/SSE n.º 9963/2006.

10 - Pelo **Acolhimento** das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. César José de Campos, já qualificado nos autos, através do DOC. n.º 021.265-7/07.

11 - Pelo **Conhecimento** dos atos e contratos abaixo relacionados, nos termos do artigo 4º, inciso XXV, do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, com o posterior **Arquivamento** dos processos:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
IBDT	104.089-5/04 100.853-8/05	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática.	592.000,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	107.292-7/05 107.300-0/05 107.306-4/05	Execução do Projeto Voluntários da Paz.	5.375.105,62	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
ILA	115.518-3/03 115.301-8/03 114.678-4/04 114.676-6/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran.	11.868.190,44	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IBDT	112.775-6/05 116.541-1/05	Implementação do PRÓ-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	2.268.351,90	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	TOTAL	20.103.647,96	-

(...)."

O **Ministério Público junto ao TCE-RJ**, às fls. 709, pronuncia-se no mesmo sentido da Instrução, a saber: "...face às manifestações do CORPO INSTRUTIVO de fls. 667/708 (itens 1 a 11), opina pelo ACOLHIMENTO PARCIAL das Razões de Defesas apresentadas por Carlos dos Santos, Luiz Fernando Victor e Paulo Sérgio Costa Lima Marques, ILEGALIDADE das contratações relacionadas Pás fls. 703, APLICAÇÃO DE MULTAS, COMUNICAÇÃO, NOTIFICAÇÃO, ACOLHIMENTO das Razões de Defesa apresentadas por César José de Campos, ACOLHIMENTO dos atos e contratos relacionados às fls. 706 e posterior ARQUIVAMENTO dos respectivos processos."

É o Relatório.

QUANTO À APLICAÇÃO DAS MULTAS:

Prima facie, há que se perquirir sobre a observação de que o Corpo Instrutivo, no seu bem elaborado parecer, acompanhado pelo MPjTCE-RJ, propõe a aplicação das **Multas** aos Senhores **Luiz Carlos dos Santos**, **Luiz Fernando Victor** e **Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, todas com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, vez que as contratações relacionadas no relatório se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, podendo, como sugerido pela Instrução, "o Plenário deste Tribunal considerar a individualidade de cada contratação no arbitramento do valor da multa".

Assiste razão a Instrução quanto a considerar a individualidade de cada contratação no arbitramento do valor da multa, porém, este é apenas um dos critérios a serem observados na fixação do *quantum* a ser atribuído a cada jurisdicionado, no caso vertente.

A sanção administrativa reflete o repúdio da ordem jurídica a uma determina da ação do administrador ou do administrado, proporcionando estímulos desencorajadores à prática do ato indesejado.

Desta forma, entendemos que a ponderação na aplicação das sanções administrativas, para o caso em debate, das MULTAS, deve ser usada como método para solucionar o aparente conflito entre o ato ilícito e o *quantum* a ser estipulado na imposição pecuniária em penalização aos transgressores de preceitos legais. Esta ponderação, no sentido de se atribuir pesos para extração de um valor, funcionará como um importante critério de limite (tanto para cima, quanto para baixo). Há o dever jurídico de bem harmonizar os interesses tutelados, para garantir a legitimidade do aplicador da lei.

Entendemos que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob sua fiscalização e controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, **sem excessos**; porém também, **sem insuficiências** e, proporcionalmente, ao fim a ser atingido.

A este respeito, devo considerar o que preceitua o artigo 65 da Lei Complementar Estadual nº. 63/90, *in verbis*:

> *"Art. 65 - O Tribunal de Contas, na conformidade do que dispuser seu Regimento Interno, em atos específicos ou, ainda, in casu, levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa."*

Observando os critérios de fixação do *quantum* da sanção (multa) descritos no dispositivo em comento, correlacionando-os com os responsáveis a serem penalizados com as sanções, no caso vertente, analisaremos da seguinte forma: quanto às condições de exercício da função, o grau de instrução do servidor e a qualificação funcional, vemos que todos os processos tratam de contratações feitas pela Fundação Escola de Serviço Público — FESP-RJ, instituição atuante no mercado há cerca de 40 anos, com a missão fundamental de captar e capacitar recursos humanos para o setor público, com o objetivo de viabilizar e agilizar a implementação das políticas governamentais, constituído o seu corpo técnico por profissionais de alta especialização, o que credencia a instituição como referencial para capacitar os técnicos para uma atuação mais eficiente nas ações estabelecidas pelas políticas públicas. Verificamos também que os responsáveis pelos atos irregulares aqui discutidos são ex-Presidentes desta instituição. Desta forma fica claro a capacidade de atendimento de tais critérios, o que autoriza a aplicação da sanção em elevado valor.

Quanto à relevância da falta e a culpabilidade, temos a comentar que as contratações relacionadas no relatório se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, considerando a burla à Lei de Licitações e aos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, probidade administrativa, julgamento objetivo, entre outros previstos no art. 3º, da Lei nº. 8.666/93. Devemos atentar, outrossim, para a quantidade de contratações ao longo dos anos e os valores envolvidos em tais pactos que montam em R$105.709.581,79 (cento e cinco milhões, setecentos e nove mil, quinhentos e oitenta e um reais e setenta e nove centavos).

Esta análise providenciada no tocante aos **critérios de fixação do *quantum* da sanção** (multa) deve ser feita em conjunto com a fundamentação da própria sanção, a qual encontraremos expressa no Art. 63, da mesma Lei Complementar Estadual nº. 63/90, assim como, as disposições descritas na Deliberação nº 219/2000 e o art. 6º e seu § 1º da Deliberação 195/1996, de onde se retiram os limites máximos e mínimos, limitantes da ação por parte deste Tribunal, com relação aos múltiplos casos de aplicação de multa. Desta forma, considerando que o Decreto nº 27.518, de 28.11.00, publicado no DORJ de 29.11.00, instituiu a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro — UFIR-RJ para qual deverão ser convertidos todos os valores expressos na legislação estadual em UFIR, temos:

Deliberação nº 219/00: (limite máximo)

"Art. 1º - A partir de 27 de outubro de 2000, para fins de quantificação de débitos apurados em relação ao erário estadual e aplicação de multas em processos apreciados pelo Tribunal de Contas, é adotado como padrão monetário a Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro — UFIR-RJ.

§ 1º - A unidade prevista no art. 63 da Lei Complementar nº 63, de 01.08.90, corresponderá a 44.2655 (quarenta e quatro inteiros e dois mil e seiscentos e cinqüenta e cinco décimos de milésimos) de UFIR-RJ.
(...)

Art. 2º - O Tribunal de Contas poderá aplicar ***multa*** *de* ***até 44.265,5*** *(quarenta e quatro mil, duzentas e sessenta e cinco vírgula cinco) vezes o valor da UFIR-RJ (Lei Complementar nº 63/90, art. 63 e § 2º)." (g.n.)*

Temos também, art. 6º e seu § 1º, Del. 195/96, *in verbis*: (limite mínimo)

"Art. 6º - A falta de cumprimento da diligência no prazo determinado sujeitará as autoridades referidas no art. 4º, ou a quem for delegada competência, independentemente do exame do mérito, à multa de 100 (cem) a 2.000 (duas mil) vezes o valor da UFIR, a ser paga pelos responsáveis com seus próprios recursos.

§ 1º - Na fixação da multa serão levadas em consideração, entre outras condições, a do exercício do cargo ou função, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, a reincidência e, bem assim, se agiu com dolo, caso em que estará sujeito à multa de até 44.265,5 (quarenta e quatro mil, duzentas e sessenta e cinco vírgula cinco) vezes o valor da UFIR." (limite máximo)

Retiramos dos dispositivos acima que o limite máximo de valor relativamente às multas a serem aplicadas pelo E. Plenário é de 44.265,5 (quarenta e quatro mil, duzentas e sessenta e cinco vírgula cinco) vezes o valor da UFIR-RJ.

No caso específico dos presentes autos, a individualidade das contratações, no arbitramento do valor da multa, será utilizada, no caso concreto, para se justificar o acolhimento diferenciado na aplicação das penas para os diferentes responsáveis, a fim de equalizar o tratamento punitivo adequado a quem se destina.

De acordo com a fundamentação procedida, combinado com a consideração sobre a individualidade de cada contratação no arbitramento do *quantum* das multas, que estarão expressas no voto, em conjunto com a grave infração à legislação, constata-se que os valores a serem atribuídos às sanções devem acarretar prática impactante.

(ITENS nºs. 5, 6 e 7 do VOTO)

QUANTO À TOMADA DE CONTAS ESPECIAL:

Levando-se em conta a relevância da matéria, assim como que estão sujeitos à tomada de contas especial pessoa física, órgão ou entidade, que sejam responsáveis pela execução, no todo ou em parte, de contratos formais, proporei a determinação para que, no prazo legal (art. 34 da Deliberação 198/96) contado do conhecimento da decisão plenária, sejam realizadas, pela Auditoria-Geral do Estado, as **Tomadas de Contas Especiais de todos os Contratos em que a FESP-RJ figure como parte Contratante** dos Institutos listados nos itens 4 e 11 da Instrução (às fls.702/703), os quais farei constar do voto (Item 15); bem como dos possíveis Aditamentos relativos às contratações. Tudo de acordo com o disposto na Deliberação nº. 198, de 23 de janeiro de 1996, que dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial, no âmbito da Administração Estadual e dá outras providências.

(ITEM nº 13 do VOTO)

QUANTO À AÇÃO PENAL PÚBLICA:

No caso em debate constatamos, outrossim, os indícios necessários para oferecimento de Ação Penal Pública incondicionada por parte do Ministério Público, de acordo com o prescrito a seguir (artigos da Lei Federal 8.666/93):

> *"Art. 89. **Dispensar** ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou **deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa** ou à inexigibilidade: (g.n.) Pena — detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa."*

Como bem descreve o Dr. Renato Geraldo Mendes, em Lei de Licitações e Contratos Anotada, *4ª edição, Editora Síntese, p.210* —"É de se observar que o tipo penal comporta duas situações distintas: a dispensa ou a inexigibilidade não prevista em lei, bem como **o não-atendimento das formalidades impostas para efetivar-se a dispensa ou a inexigência**. No primeiro caso, quer-se proteger o princípio da obrigatoriedade da licitação, como sendo a regra

procedimental prévia à contratação. No segundo, tem-se em conta o atendimento da formalidade prevista no art. 26 da Lei, consistente na justificativa, ratificação e publicidade do ato praticado. Sujeito ativo é o agente público que praticou o ato. Sujeito passivo é o Estado."

Ressalto, de outra forma, o seu Parágrafo Único que atinge, também como Sujeito Ativo, o **particular** partícipe da contratação direta, que concorreu para a consumação do crime, *in verbis*:

> *"Parágrafo único - Na mesma pena incorre* ***aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa*** *ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público." (g.n.)*

Desta forma, de acordo com os arts. 100 e 102, ainda, da Lei Federal nº. 8.666/93, os quais preceituam:

> *"Art. 100. Os crimes definidos nesta Lei são de* ***ação penal pública incondicionada****, cabendo ao* ***Ministério Público*** *promovê-la." (g.n.)*
> *(...)*

> *"Art. 102. Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados,* ***os membros dos Tribunais*** *ou Conselhos de* ***Contas*** *ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos nesta Lei,* ***remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia."*** *(g.n.)*

Como se retira, levarei aos meus pares a decisão de oficiar o Ministério Público na forma legal.

(ITEM nº 15 do VOTO)

QUANTO ÀS MEDIDAS CAUTELARES:

Esta Corte, diante de fato consumado e para evitar que prospere eventual lesão ao erário estadual, deve, cautelarmente, **determinar** ao atual Presidente da FESP a imediata interrupção dos Contratos que porventura estejam vigorando, suspensão de pagamentos pendentes e que se abstenha de contratar com as ONGs (institutos privados) envolvidas nas contratações em análise, até que se tenha o exame e julgamento final das tomadas de contas especiais, na forma seguinte:

Relativamente ao poder cautelar desta Corte de Contas, o art. 368 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro admite que, ante a inexistência de norma estadual específica, se aplique princípios de leis federais, fazendo-o, nos seguintes termos, *verbis*:

"Art. 368 - Na aplicação, integração e interpretação das leis, decretos e outros atos normativos estaduais, ***ressalvada a existência de norma estadual específica, observar-se-ão os princípios vigentes quanto às da Constituição e das leis federais****." (g.n.)*

Da mesma forma, o artigo 180, do Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Del. 167/92, assim prescreve:

"Art. 180 - Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, ***aplicar-se-ão subsidiariamente*** *às normas do presente Regimento as disposições do* ***Código de Processo Civil****." (g.n.)*

Ante a existência das transcritas disposições constitucional e Regimental, entendo que a medida cautelar sugerida poderá ser fundamentada, por simetria, no art. 44 da Lei Federal nº. 8.443/92, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, assim como na Lei n° 5.869, de 11 de janeiro de 1973 — Código de Processo Civil, no artigo 798, poder geral de cautela, cujos termos são os seguintes, *verbis*:

Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

"Art. 44 - No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, ***cautelarmente****, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento." (g.n.)*

Código de Processo Civil:

"Art. 798 - Além dos procedimentos cautelares específicos, que este Código regula no Capítulo II deste Livro, ***poderá o juiz determinar as medidas provisórias que julgar adequadas****, quando houver fundado receio de que uma parte, antes do julgamento da lide, cause ao direito da outra lesão grave e de difícil reparação." (g.n.)*

Diante do exposto, considerando o poder geral de cautela e diante das irregularidades encontradas nos contratos firmados, e ainda que os procedimentos administrativos instaurados hoje podem comprovar o dano, de grande monta, ao erário.

Restará a DETERMINAÇÃO para o atual responsável pela FESP, no sentido de que adote as medidas de controle e outras que julgar necessárias ao resguardo da coisa pública, dos interesses da administração e da **efetivação desta medida**, no sentido de que, **cautelarmente**,

se abstenha de contratar com as ONGs (instituições particulares) envolvidas nos ajustes em análise, até que se tenha o exame e julgamento final das tomadas de contas especiais, as quais deverão ser enviadas ao Tribunal no prazo determinado pelo E. Plenário.

(ITENS nºs. 16 do VOTO)

Observo, outrossim, que por não ter encontrado nos autos elementos capazes de me convencer, neste momento processual, da inquestionável reputação ético-profissional para os objetos pactuados, dos institutos privados abaixo elencados, exigida no inciso XIII, do art. 24 da Lei Federal nº. 8.666/93, votarei pelo Sobrestamento do julgamento de tais processos, sem prejuízo para a tomada de contas especial, até que se tenha a decisão final dos presentes autos:

FESP-RJ NA CONDIÇÃO DE CONTRATANTE

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
IBDT	104.089-5/04 100.853-8/05	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática	592.000,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	107.292-7/05 107.300-0/05 107.306-4/05	Execução do Projeto Voluntários da Paz	5.375.105,62	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
ILA	115.518-3/03 115.301-8/03 114.678-4/04 114.676-6/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	11.868.190,44	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IBDT	112.775-6/05 116.541-1/05	Implementação do PRÓ-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	2.268.351,90	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**20.103.647,96**	-

Diante do acima exposto e ponderado, parcialmente de acordo com a Instrução e o parecer do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas,

VOTO:

1 - Pelo ACOLHIMENTO PARCIAL das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos dos Santos, já qualificado nos autos, através do Doc. n.º 039.635-4/07;

2 - Pelo ACOLHIMENTO PARCIAL das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Luiz Fernando Victor, já qualificado nos autos, através do Doc. n.º 038.943-2/07;

3 - Pelo ACOLHIMENTO PARCIAL das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques, já qualificado nos autos, através do Doc. n.º 025.599-4/07;

4 - Pela DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE das contratações adiante relacionadas, eis que se deram com base em dispensas de licitação fulcradas no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal n.º 8.666/93, sem que restassem comprovadas as inquestionáveis reputações ético-profissionais, de acordo com a competência atribuída a esta corte, através da Lei Complementar 63/90, em especial no seu art. 3º, inciso XVIII, e o disposto no parágrafo único do art. 48 da mesma Lei:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
INEP INAAP	108.462-9/04 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	862.414,20 1.030.749,24	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	115.077-1/04 100.219-6/05 100.220-5/05 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha.	20.591.182,50 24.811.217,28	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	107.961-8/04 103.827-0/05 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	1.133.523,00 1.074.919,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	115.078-5/04 100.217-8/05 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda.	2.642.532,30 3.804.917,54	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	104.825-7/04 103.268-6/04 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói.	1.930.905,28 714.826,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	113.275-1/04 113.770-1/04 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	3.184.483,92 3.171.574,08	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	103.833-9/05 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	1.133.523,24 1.113.031,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação De serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	20.488.958,58	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	8.049.828,61	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
INEP INAAP	115.658-3/05 115.660-6/05 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	1.778.407,08 2.915.707,92	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**105.709.581,79**	-

5 - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao **Sr. Luiz Carlos dos Santos**, com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, em quantia correspondente a **24.000 (vinte e quatro mil)** vezes o valor da UFIR-RJ (Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro), vez que as contratações abaixo relacionadas se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, configurando vício insanável, o valor da multa deverá ser recolhido ao Tesouro Estadual com recursos próprios. Fica autorizada, desde logo, por medida de economia processual, a cobrança judicial da dívida, caso não comprovado o recolhimento da presente multa no prazo regimental:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INEP INAAP	108.462-9/04 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande.	862.414,20 1.030.749,24
INEP INAAP	115.077-1/04 100.219-6/05 100.220-5/05 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	20.591.182,50 24.811.217,28
INEP INAAP	107.961-8/04 103.827-0/05 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	1.133.523,00 1.074.919,20
INEP INAAP	115.078-5/04 100.217-8/05 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda.	2.642.532,30 3.804.917,54
INEP INAAP	104.825-7/04 103.268-6/04 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói.	1.930.905,28 714.826,20
INEP INAAP	113.275-1/04 113.770-1/04 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu.	3.184.483,92 3.171.574,08
INEP INAAP	103.833-9/05 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias.	1.133.523,24 1.113.031,20
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação De serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00
IQUAL	115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran.	20.488.958,58
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60
-	-	**TOTAL**	**88.295.634,36**

6 - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao **Sr. Luiz Fernando Victor**, com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, em quantia correspondente a **18.000 (dezoito mil)** vezes o valor da UFIR-RJ (Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro), vez que as contratações adiante relacionadas se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, configurando vício insanável, o

valor da multa deverá ser recolhido ao Tesouro Estadual com recursos próprios. Fica autorizada desde logo, por medida de economia processual, a cobrança judicial da dívida, caso não comprovado o recolhimento da presente multa no prazo regimental:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE.	8.049.828,61
-	-	**TOTAL**	**8.165.064,61**

7 - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao **Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, com fulcro no artigo 63, inciso II c/c o artigo 42, § 1º, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, em quantia correspondente a **18.000 (dezoito mil)** vezes o valor da UFIR-RJ (Unidade Fiscal de Referência do Estado do Rio de Janeiro), vez que as contratações abaixo relacionadas se deram com base em atos praticados com grave infração à norma legal, configurando vício insanável, o valor da multa deverá ser recolhido ao Tesouro Estadual com recursos próprios. Fica autorizada, desde logo, por medida de economia processual, a cobrança judicial da dívida, caso não comprovado o recolhimento da presente multa no prazo regimental:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12
INEP INAAP	**115.658-3/05** **115.660-6/05** 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	**1.778.407,08** 2.915.707,92
-	-	**TOTAL**	**9.248.882,82**

8 - Pela COMUNICAÇÃO ao **Sr. Paulo Sérgio Costa Lima Marques**, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, para que o mesmo, no prazo estabelecido pelo artigo 6º, § 4º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, justifique a divergência observada pela CEA nos autos do processo TCE-RJ n.º 112.772-4/05 (Programa Emergência em Casa — Zona Oeste e Região Metropolitana I), conforme trecho da Instrução de fls. 678/679, abaixo transcrito:

> *Com relação ao item 3-d, "1", constatamos que a planilha apresentada às fls. 43, do Documento TCE nº 25.599-4/07, diverge da planilha constante no Processo TCE*

104.825-7/04, Volume 1, Anexo V, Letra "e", não tornando cristalino os valores unitários apresentados. Sendo assim, entendemos ser necessária a justificativa desta divergência.

9 - Pela NOTIFICAÇÃO do **Sr. Francisco Manoel de Carvalho**, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, para que o mesmo, no prazo estabelecido pelo artigo 18, inciso III, daquele Diploma Legal, apresente Razões de Defesa pelo não atendimento à Decisão Plenária de 02.05.06, comunicada através do Ofício PRS/SSE n.º 9963/2006.

10 - Pelo ACOLHIMENTO das Razões de Defesa apresentadas pelo Sr. César José de Campos, já qualificados nos autos, através do DOC. n.º 021.265-7/07.

11 - Pela COMUNICAÇÃO pessoal com base no § 1º, do art. 6º, da Deliberação TCE nº 204/96, na forma do art. 26, e seus incisos, do Regimento Interno aprovado pela Deliberação TCE nº167/92, ao Sr. César José de Campos, para que tome ciência do Acolhimento das suas Razões de Defesa.

12 - Pelo SOBRESTAMENTO dos processos abaixo listados, até que se tenha a decisão final dos presentes autos:

FESP-RJ NA CONDIÇÃO DE CONTRATANTE

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
IBDT	104.089-5/04 100.853-8/05	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática	592.000,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	107.292-7/05 107.300-0/05 107.306-4/05	Execução do Projeto Voluntários da Paz	5.375.105,62	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
ILA	115.518-3/03 115.301-8/03 114.678-4/04 114.676-6/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	11.868.190,44	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IBDT	112.775-6/05 116.541-1/05	Implementação do PRÓ-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	2.268.351,90	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**20.103.647,96**	-

13 - Por DETERMINAÇÃO ao AUDITOR-GERAL DO ESTADO para que no prazo legal (art. 34, da Deliberação 198/96) adote as medidas necessárias com vista à instauração de TOMADA DE CONTAS ESPECIAL de todos os Contratos, abaixo listados, nos quais a **FESP-RJ** figura como **parte Contratante** das instituições privadas aqui debatidas. Bem como dos eventuais Aditamentos referentes às aludidas contratações, tudo de acordo com o disposto na Deliberação nº. 198, de 23 de janeiro de 1996:

Contratado	Processo TCE/RJ	Objeto	Valor (R$)	Responsável da FESP/RJ
INEP INAAP	108.462-9/04 104.513-6/04 103.271-3/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campo Grande	862.414,20 1.030.749,24	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	115.077-1/04 100.219-6/05 100.220-5/05 115.437-5/04 100.215-0/05 100.216-4/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Copacabana, Jacarepaguá, Resende, Petrópolis, Méier, São Gonçalo, São João de Meriti, Itaperuna, Tijuca, Pavuna/Acari, Madureira, Vassouras, Angra dos Reis, Cabo Frio, Macaé, Cascadura, Maracanã e Penha	20.591.182,50 24.811.217,28	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	107.961-8/04 103.827-0/05 108.007-5/04 103.837-5/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Iguaçu	1.133.523,00 1.074.919,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	115.078-5/04 100.217-8/05 115.079-9/04 100.218-2/05	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Nova Friburgo, Araruama e Volta Redonda	2.642.532,30 3.804.917,54	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	104.825-7/04 103.268-6/04 100.183-9/04 114.198-2/03	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Niterói	1.930.905,28 714.826,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	113.275-1/04 113.770-1/04 114.740-3/04 113.771-5/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Campos, Ilha do Governador e Bangu	3.184.483,92 3.171.574,08	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INEP INAAP	103.833-9/05 115.750-5/04 115.888-8/04	Projeto "Farmácia Popular Vital Brazil" – Duque de Caxias	1.133.523,24 1.113.031,20	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.273-1/04 106.694-2/05	Prestação De serviços técnicos para melhoria do desempenho da qualidade dos serviços prestados pela SUDERJ	357.594,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	115.008-8/03 114.173-2/03 109.264-2/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	20.488.958,58	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IAM	104.797-6/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	249.282,60	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
INAAP	103.840-2/05	Prestação de serviços técnicos para melhor qualidade dos profissionais com vistas aos Jogos Olímpicos de 2007	115.236,00	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
CEDIC	116.532-0/05	Apoio tecnológico, administrativo e operacional à CEDAE	8.049.828,61	Luiz Fernando Victor – CPF 023.412.557-87
IDORT/RJ	112.772-4/05	Prestação de serviços para viabilização das ações relativas ao Programa Emergência em Casa – Zona Oeste e Região Metropolitana I	4.250.765,70	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
IDETEC	112.810-2/05	Prestação de serviços de Avaliação Imobiliária e aprimoramento dos Cadastros dos Imóveis administrados pelo RIOPREVIDÊNCIA	304.002,12	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
INEP INAAP	115.658-3/05 115.660-6/05 115.664-2/05	Projeto de manutenção das gestões dos Sistemas Informatizados das Farmácias Populares Vital Brasil – Niterói, Campo Grande e Nova Iguaçu	1.778.407,08 2.915.707,92	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
IBDT	104.089-5/04 100.853-8/05	Curso de capacitação para as Delegacias Legais, por meio da rede de informática.	592.000,00	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IQUAL	107.292-7/05 107.300-0/05 107.306-4/05	Execução do Projeto Voluntários da Paz.	5.375.105,62	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
ILA	115.518-3/03 115.301-8/03 114.678-4/04 114.676-6/04	Redirecionar e otimizar as ações de gestão organizacional dos produtos oferecidos pelo Detran	11.868.190,44	Luiz Carlos dos Santos – CPF 236.184.777-91
IBDT	112.775-6/05 116.541-1/05	Implementação do PRO-REDE, objetivando dotar a SEE de instrumentos de comunicação, controle e gestão através da execução de projetos específicos	2.268.351,90	Paulo Sérgio Costa Lima Marques CPF 235.992.274-20
-	-	**TOTAL**	**125.813.229,75**	-

14 - Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo para que proceda à análise dos processos TCE-RJ nºs **115.299-5/06** e **115.342-8/06** (Atos de Reconhecimento de Dívida), que se encontram em anexo, tendo em vista que são oriundos dos Processos TCE nºs. 104.089-5/04 e 100.853-8/05 Contratos com o IBDT;

15 - Por DETERMINAÇÃO à SSE - Secretaria-Geral das Sessões para que **Oficie o**

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro acerca da ocorrência dos indícios necessários para oferecimento de Ação Penal;

16 - Pela DETERMINAÇÃO para que o atual Presidente da FESP, **Sr. Cláudio Roberto Mendonça Schiphorst, cautelarmente**, providencie a imediata interrupção dos Contratos que acaso estejam vigorando, suspenda os pagamentos pendentes e se abstenha de contratar com as instituições particulares envolvidas nas contratações em análise, até que se tenha o exame e julgamento final das TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS;

17 - Pela NOTIFICAÇÃO, nos termos do § 2º. do artigo 6º. da Deliberação TCE-RJ nº. 204/96, dos **Responsáveis Legais das Instituições particulares** envolvidas nas contratações questionadas nas conclusões da Instrução de fls. 667/708, transcritas no Relatório deste Voto para que, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta Decisão, apresentem razões de defesa, juntando a documentação comprobatória que se fizer necessária, quanto ao fato de terem celebrado Contratos com a FESP-RJ, em desacordo com o que dispõe o inciso XIII, do art. 24 da Lei Federal nº.8.666/93.

ALUISIO GAMA DE SOUZA
Relator

JOSÉ GOMES GRACIOSA

“Sabemos que a despesa pública rege-se pelos rigorosos princípios de direito público, afastando-se a dose de subjetivismo do agente público. Submete-se ao princípio da legalidade das despesas. E a lei, no caso, previu a hipótese excepcional de pagamento de ‘Despesas de Exercícios Anteriores` em que não tenha tido dotação específica, ou saldo suficiente na dotação respectiva, suprindo a falha do Poder Público no gerenciamento orçamentário.”

Conselheiro José Gomes Graciosa
Processo 223.511-4/07

PRESTAÇÃO DE CONTAS

VOTO REVISOR

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Gestão do Município de São Gonçalo, relativa ao exercício de 2006, sob a responsabilidade da Sra. Maria Aparecida Panisset, Chefe do Poder Executivo.

A documentação parcial da Prestação de Contas foi encaminhada em 20/08/2007 a este Tribunal de Contas, portanto, **intempestivamente**, para emissão de Parecer Prévio, e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a Inspetoria Regional formalizou Ofício Regularizador, apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 18/09/2007, sendo relator o Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior.

Em atenção à decisão foram encaminhados documentos que, após análise, juntamente com os apresentados inicialmente, a Instrução sugeriu a **Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas** face às irregularidades a seguir transcritas e das impropriedades apontadas.

"Irregularidades:

1) Abertura de créditos adicionais diretamente por Lei e não por Decreto Executivo, na qual não consta autorização expressa para tanto, contrariando o art. 42 da L. F. n.º 4.320/64 e o art. 167, V, da Constituição da República (Lei n.º 34/06 e Medida Provisória n.º 01/06, alterando a Lei n.º 34/06);

*2) Abertura de créditos adicionais por **superávit financeiro**, no total de R$ 6.298.359,16, quando, no exercício de 2005, fora apurado **déficit financeiro** de R$ 5.491.275,57, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária;*

*3) Abertura de créditos adicionais por **excesso de arrecadação**, no total de R$ 23.742.091,02, quando foi apurado neste exercício **déficit de arrecadação**, no valor de 15.701.091,60, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária;*

*4) Desrespeito ao disposto no art. 212 da Constituição da República e no art. 171 da Lei Orgânica Municipal, alterado pela Emenda n.º 01/96, tendo o Município aplicado **24,43%** da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino."*

O Processo foi publicado em Pauta Especial, e, em decorrência, foram apresentados novos elementos a fim de esclarecer as irregularidades apontadas pela Instrução. O processo foi novamente submetido ao Plenário, em Sessão de 22/11/2007, sendo que o Tribunal decidiu, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior, por Diligência Interna para que a Instrução procedesse ao reexame da Prestação de Contas.

Em cumprimento à Diligência Interna, a Instrução procedeu ao reexame, sugerindo a **Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas** face às irregularidades a seguir transcritas e das impropriedades apontadas.

"Irregularidades:

1) Abertura de créditos adicionais diretamente por Lei e não por Decreto Executivo, na qual não consta autorização expressa para tanto, contrariando o art. 42 da L. F. n.º 4.320/64 e o art. 167, V, da Constituição da República (Lei n.º 34/06 e Medida Provisória n.º 01/06, alterando a Lei n.º 34/06);

*2) Abertura de créditos adicionais por **superávit financeiro**, no total de R$ 6.298.359,16, quando, no exercício de 2005, fora apurado **déficit financeiro** de R$ 5.491.275,57, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária;*

3) Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, no total de R$ 3.742.091,02, quando foi apurado neste exercício déficit de arrecadação, no valor de 15.701.091,60, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária."

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido.

O Relator do processo, Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior, na Sessão de 13/12/2007, submeteu seu voto pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Gestão à apreciação Plenária, oportunidade em que solicitei VISTA do processo.

É o Relatório.

Procede-se à análise do processo, restrita às Razões de Defesa apresentadas pelo jurisdicionado face às Irregularidades apontadas na análise inicial da Instrução.

A seguir, transcreve-se a análise da Instrução em relação aos argumentos trazidos quanto às irregularidades apontadas:

"1) Abertura de créditos adicionais diretamente por Lei e não por Decreto Executivo, na qual não consta autorização expressa para tanto, contrariando o art. 42 da L.F. nº 4.320/64 e o art. 167, V, da Constituição da República (Lei n.º 34/06 e Medida Provisória n.º 01/06, alterando a Lei n.º 34/06);"

Quanto a este item de irregularidade, o jurisdicionado alega que o art. 12 da Lei n.º 034/06 contém autorização para remanejamento de dotações da antiga Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer para a nova Secretaria Municipal de Turismo e Cultura.

Todavia, o artigo citado sequer faz menção à alteração orçamentária em tela, como se pode constatar na transcrição a seguir:

"Art. 12. O patrimônio da Secretaria Municipal de Turismo e Cultura será constituído através da transferência de ativos da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer."

A documentação de suporte se resume à cópia da publicação da Lei n.º 034/06 (fls. 2322/2323) e demonstrativo da alteração orçamentária ocorrida, sem fornecer qualquer subsídio novo ao que se questionou.

Assim, fica confirmada a irregularidade, uma vez que não há decreto executivo correspondente à abertura de créditos adicionais ocorrida, contrariando o disposto no art. 42 da L. F. n.º 4.320/64, bem como não há autorização expressa para esta abertura na Lei n.º 034/06, contrariando o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República.

"2) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, no total de R$ 6.298.359,16, quando, no exercício de 2005, fora apurado déficit financeiro de R$ 5.491.275,57, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária;"

No que se refere a este segundo item de irregularidade, a alegação básica é de que o valor total dos créditos adicionais abertos com recursos provenientes de superávit financeiro seria de R$ 8.336.617,55 e não de R$ 6.298.359,16, conforme quadro elaborado à fl. 2314. Ademais, alega-se que os superávits financeiros que deram respaldo àquelas alterações do orçamento foram apurados em 2005 sobre recursos vinculados (transferências da União, tais como: Salário Educação, PNAE, PNAC). Como documentação de suporte, foram juntadas às fls. 2345/2373 cópias dos decretos e seus anexos, os quais, no entanto, já constavam das autos.

A alegação de que o superávit financeiro foi apurado em 2005 para cada fonte de

recurso vinculado, a priori, parece plausível, muito embora se tenha constatado um déficit financeiro global de R$ 5.491.275,57. Contudo, nada foi demonstrado a respeito, de modo a comprovar tal alegação. Caberia ao jurisdicionado demonstrar contabilmente os valores correspondentes ao ativo e ao passivo financeiros do exercício de 2006 de cada uma das fontes de recurso vinculado, encaminhando documentação comprobatória (respectivos extrato e conciliação bancária; respectivas relações de Restos a Pagar e de DDO), ***o que, a rigor, não ocorreu****. Deste modo, permanece incólume a irregularidade em questão.*

"3) Abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, no total de R$ 23.742.091,02, quando foi apurado neste exercício déficit de arrecadação, no valor de R$ 15.701.091,60, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária;"

Da mesma forma que no item anterior, o jurisdicionado inicia sua defesa afirmando não ser de R$ 23.742.091,02 mas de R$ 23.816.578,62 o valor total dos créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação. Acrescenta, ainda, que o excesso era apurado especificamente sobre fontes de recurso vinculado (convênios, recursos próprios das entidades da administração indireta, PNAC, FNDE, etc), conforme quadro elaborado à fl. 2315, com exceção do Decreto n.º 328/06, no montante de R$ 6.062.000,00, que se respaldou em fonte de recursos não vinculados. Por fim, afirma, como atenuante, que em 2006 houve uma economia orçamentária de R$ 45.140.162,19, de modo que nem todos os créditos adicionais abertos foram utilizados.

Primeiramente, cabe-nos destacar que, a despeito de ser verossímil, a alegação central, mais uma vez, não se fez acompanhar de toda a documentação comprobatória necessária, mas tão-somente de cópia dos respectivos decretos (fls. 2374/2404), nos quais não há cálculos demonstrando a tendência ao suposto excesso de arrecadação. Porém, partindo-se do quadro de fl. 2315 e consultando-se os demonstrativos contábeis pertinentes, constatamos que é apenas parcialmente verdadeiro o argumento da defendente, pois se houve suficiente excesso de arrecadação para dar suporte aos créditos adicionais abertos em favor do Fundo Municipal de Saúde (vide Anexo 10, fls. 2160/2161) e do IPASG (Anexo 10, fl. 2040), o mesmo não se pode dizer daqueles abertos em favor do FMAS, uma vez que o valor total ali aberto foi de R$ 1.439.100,00 e o efetivo excesso de apenas R$ 149.136,54 (vide Anexo 10, fl. 1352). No caso dos Recursos DETRAN, constata-se que não houve excesso, mas déficit de arrecadação (vide Anexo 10, fl. 1153). Quanto aos demais recursos vinculados, o Prog. Nac. de Saúde Escolar não foi identificado no Anexo 10 da Prefeitura e os outros apresentaram excesso suficiente (Jovens e Adultos — FNDE, PNAC, merenda escolar).

Conclui-se, portanto, que houve, de fato, abertura de créditos adicionais com base em ***excesso de arrecadação insuficiente ou inexistente para dar suporte àquelas alterações****, seja de recursos vinculados ou não, a exemplo do que se constata nos Decretos n.º 018/06, n.º 96/06, n.º 147/06, n.º 149/06, n.º 174/06 e n.º 328/06.*

Com relação à economia orçamentária, é mister destacar que o texto constitucional veda explicitamente (art. 167, inciso V) a ***abertura*** *de crédito suplementar sem indicação dos recursos correspondentes, nem sequer mencionando sua utilização que, obviamente, também está vedada.*

"4) Desrespeito ao disposto no art. 212 da Constituição da República e no art. 171 da Lei Orgânica Municipal, alterado pela Emenda n.º 01/96, tendo o Município aplicado 24,43% da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino."

Com relação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e no Ensino Fundamental, a Instrução concluiu que:

- O Município aplicou **25,05%** das receitas resultantes de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, portando, **respeitou** o limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

- O Município aplicou **99,23%** no Ensino Fundamental, portanto, **respeitou** o limite mínimo de 60% estabelecido na Emenda Constitucional n.º 14/96.

- *"... o Município* ***obedeceu*** *ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do* ***FUNDEF*** *em gastos com a remuneração de profissionais em efetivo exercício de suas atividades."* Grifei FUNDEF, já que, na realidade, o cálculo foi realizado sobre todos os recursos aplicados no Ensino Fundamental. O gasto com professores foi de R$ 56.683.178,76 enquanto que o repasse do FUNDEF foi de R$ 5.337.509,52.

Sobre a manifestação da Instrução no que se refere às três irregularidades apontadas, o Relator, Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior, faz algumas ponderações que também transcreve-se:

Os itens considerados como irregularidade são, na totalidade, referentes a falhas ocorridas quando da alteração do Orçamento por parte do Chefe do Poder Executivo Municipal, ocasionadas pela abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa e sem recursos disponíveis para suportar tal alteração.

Ao analisar os argumentos consignados na peça de defesa protocolada em fun-

ção da Pauta Especial, e a manifestação do Corpo Técnico, constatei que assiste razão a este quando considera pertinente parte das alegações apresentadas, haja vista estarem respaldadas por documentação comprobatória da ocorrência de excesso de arrecadação suficiente, em algumas rubricas referentes a recursos vinculados, utilizadas como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais suplementares na ordem de R$ 13.307.230,35.

No entanto, há de se ressaltar que o Chefe do Poder Executivo possuía autorização na Lei Orçamentária Anual para abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R$ 156.015.459,42, e somente se utilizou de R$ 106.659.505,62 (computadas as exceções da própria LOA), restando ainda disponível o saldo de R$ 49.355.953,80 de créditos autorizados e não abertos.

Destaco ainda que, mesmo tendo sido aprovado um orçamento final de R$ 27.596.047,31, conforme apurado nestes autos, somente foram empenhadas despesas no montante de R$ 356.407.615,69, evidenciando uma economia orçamentária de R$ 71.188.431,62. Assim, mesmo tendo sido abertos créditos adicionais, cujas fontes (excesso de arrecadação e superávit financeiro) não se confirmaram, os mesmos, a princípio, não foram utilizados.

*Outrossim, apesar de a gestão ter apresentado déficit de arrecadação de R$15.701.091,60, no exercício foi apurado que as despesas realizadas corresponderam a 94,36% das receitas arrecadadas, o que gerou um **superávit orçamentário** de R$ 21.295.885,45, que, excluindo os efeitos do Regime Próprio de Previdência, passa a ser de R$ 8.477.124,08, e que o resultado financeiro foi superavitário de R$ 46.028.611,02, e que, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, este resultado reflete um superávit de R$ 19.874.169,30.*

Por derradeiro, em diversas ocasiões, tal situação decorre da falta de planejamento e de procedimentos adequados destinados a estimar o excesso de arrecadação, tomando por base a tendência do exercício, fazendo com que o órgão responsável reveja a metodologia de cálculo empregada, consoante as disposições do artigo 43, § 1º, II, e § 3º, da Lei Federal nº 4.320/64.

*Destarte, tendo em vista todo o exposto e o entendimento deste Plenário em processos de mesma natureza, inclusive nos autos do Processo TCE nº 210.724-0/07 (Prestação de Contas de Administração Financeira do Município de Aperibé — exercício de 2006), no qual fui Relator, sendo aprovado em Sessão de 8/11/07, quando verificado que nem todos os créditos abertos foram utilizados, haja vista a **economia orçamentária**, suportando perfeitamente os créditos abertos, é que não concordo com a proposição do Corpo Técnico, posto que tais fatos se*

caracterizam mais por um equívoco na elaboração dos Decretos de abertura destes créditos e, portanto, não devem figurar como irregularidades a ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de São Gonçalo.

Na análise realizada por minha Assessoria Técnica nas três irregularidades apontadas pela Instrução e nas ponderações apresentadas pelo nobre Conselheiro-Relator, Jonas Lopes de Carvalho Junior, conclui-se que:

Irregularidade 1 - Corroboro com a manifestação da Instrução de que não há autorização expressa para esta abertura na Lei n.º 034/06, tendo em vista que o artigo citado nas Razões de Defesa, conforme anteriormente transcrito da Instrução, não expressa esta autorização.

Irregularidade 2 - Também corroboro com a manifestação da Instrução de que foram abertos créditos adicionais por superávit financeiro no exercício de 2005, quando o apurado, ao final do exercício, foi um déficit financeiro.

Irregularidade 3 - Aqui corroboro com a ponderação do Conselheiro-Relator. Neste caso, a Instrução aponta o resultado do déficit, após o encerramento do exercício de 2006, enquanto o decreto de abertura de crédito por excesso de arrecadação foi baseado na tendência excesso de arrecadação naquele momento que, ao final do exercício de 2006, não se realizou.

Finalmente, sobre a **Irregularidade 4**, embora a Instrução e o Conselheiro-Relator, após as Razões de Defesa, tenham manifestado entendimento que o Município aplicou 25,05% das receitas resultantes de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, entendo, como oportuno, um maior aprofundamento desta análise.

No exame das Razões de Defesa e dos documentos que a acompanham, a Instrução apresentou, inicialmente, um gasto na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, correspondente ao montante de 25,42% das suas receitas resultantes de impostos e, posteriormente, excluiu, e de forma correta, os empenhos n.º 2206/06 e n.º 2245/06 (fls. 2428/2429) que, somados, alcançam R$ 685.050,71, já que este valor se refere a despesas cujo histórico indica tratar-se de pagamentos do exercício de 2005 a aposentados e pensionistas do IPASG realizados diretamente pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo. Com esta exclusão foi apontado que os gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atingiram 25,5%.

Entretanto, buscando maior detalhamento das despesas constantes dos documentos às fls. 2312/2510 que acompanham as Razões de Defesa foi possível identificar que se referem a Termos de Confissão de Dívidas, de Ajuste de Contas e a empenhos ordinários de luz, aluguéis e notas fiscais de fornecimentos referentes a 2005.

Do Regime de Competência da Despesa

Também denominado Princípio de Competência ou Regime Jurídico, o regime de competência é a modalidade de regime contábil em que as despesas são apropriadas como do exercício em razão da data do respectivo fato gerador (ocorrência do fato que cria a obrigação) e não da época em que ocorre o pagamento. Sob este regime as despesas empenhadas e não pagas no exercício serão pagas no seguinte como se tivessem sua execução completamente realizada no ano de referência. Esse regime requer a apuração, no final do exercício, das transações que devem ser apropriadas como Restos a Pagar.

Na despesa o seu fato gerador é o consumo efetivo, imediato ou de longo prazo, de bens e/ou serviços nas atividades da organização.

No Regime de Competência pode-se identificar os seguintes elementos que orientarão a análise, a avaliação de qualquer operação realizada e que servem de base para a sua adoção:

Fato gerador - o que motiva a realização da despesa, ainda que não tenha sido paga por caixa.

Período de ocorrência - é aquele em que o fato gerador ocorre.

O empenho é uma decorrência do disposto no art. 60 e incisos da Lei nº 4320/64, que dá as condições necessárias à execução da lei, do contrato ou do convênio, de cuja concretização, seja no exercício de sua origem, seja no exercício seguinte, surge a despesa no seu verdadeiro sentido.

Assim, considera-se realização de despesa não o seu empenhamento, mas a concretização do seu objeto ou seu fato gerador, que se dá no exercício de origem.

Dessa forma, a expressão *"despesa legalmente empenhada"* tem o significado estritamente orçamentário e financeiro, ou seja, o seu conteúdo é expresso em despesa empenhada processada e não processada, cujos efeitos são reconhecidos no exercício da seguinte forma:

. **Orçamentários**, pelo reconhecimento e apropriação da totalidade dos empenhos feitos no exercício da execução do orçamento;

. **Financeiros**, pelo reconhecimento e apropriação exclusiva da despesa processada, cujo fato gerador ocorra no período a que se refere. Observe-se que este pode acontecer em períodos seguintes, em que pese o empenho ter sido feito em exercício anterior.

Das Despesas de Exercícios Anteriores

O art. 37 da Lei Federal nº 4320/64, assim dispõe:

"Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida ***e os compromissos reconhecidos*** *após o encerramento do exercício correspondente* ***poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento****, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica."*

Portanto, o citado art. 37, independentemente da existência de dotação orçamentária própria, ou da existência de dotação com saldo insuficiente no exercício passado, permite o pagamento pela utilização da dotação a título de "Despesas de Exercícios Anteriores", como que suprindo as eventuais omissões das unidades orçamentárias, a fim de resguardar o direito e a boa-fé dos eventuais credores, que não poderiam ser penalizados por atos ou omissões de que não foram responsáveis.

Assim, a ausência de crédito próprio para atender as despesas ou a falta de seu processamento em época própria (empenho), ou ainda, a falta de inscrição em Restos a Pagar, não são impeditivas do adimplemento da obrigação pelo Poder Público, podendo e devendo extinguir as despesas do exercício anterior, mediante utilização de dotação específica do exercício corrente, discriminada por elementos (despesas com pessoal, material, serviços, obras e outros), respeitada a ordem cronológica, isto é, preferência ao fornecedor de material ou prestador de serviço com a conta mais antiga, prioritariamente, a data da liquidação.

O art. 37 sob comento foi regulamentado pelo Decreto Federal de nº 62.115, de 12 de janeiro de 1968, nos seguintes termos:

"Art. 1º - Poderão ser pagas por dotação para 'despesas de exercícios anteriores', constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de 'Restos a Pagar' com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente."

Esse Decreto acha-se revogado mas os seus dispositivos foram incorporados no art. 22 e parágrafos do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, nos seguintes termos:

"Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320, art. 37).

1º. O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

2º. Para os efeitos deste artigo considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido a sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas vigente o direito do credor;

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente."

Dessa forma, a única condição imposta para o empenho da despesa por conta da dotação referente a "Despesas de Exercícios Anteriores" é o reconhecimento dos compromissos pelo ordenador da despesa, ou autoridade delegada, reconhecimento esse que implica definir a importância da despesa a ser paga; a perfeita identificação do credor, a data de vencimento do compromisso; e, finalmente, a indicação da causa que motivou a não realização do empenho no exercício próprio. Nada mais é exigido.

Da Prestação de Contas do Município de São Gonçalo - Exercício de 2006

Nesta Prestação de Contas as despesas não foram incluídas no orçamento de 2006 por não estarem inscritas em Restos a Pagar, procedendo-se, dessa forma, ao reconhecimento da dívida com os credores, através dos trâmites legais, para que pudessem ser quitadas como Despesas de Exercícios Anteriores, na forma permitida pela legislação.

Com efeito, não se colocou em dúvida o direito subjetivo material dos credores. Só faltou a formalidade do empenho exigido pelo art. 58 da Lei nº 4.320/64, e a liquidação das despesas que, nos termos do art. 63 da mesma lei, consiste na verificação de direito adquirido pelos credores, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios dos respectivos créditos.

O que aconteceu, portanto, foi mera **negligência gerencial do Poder Público**, para a qual não concorreram os credores, terceiros de boa-fé, à vista da inexistência de determinação em contrário emanada da autoridade administrativa competente.

Por isso, o Decreto nº 93.872/86 **permite** ao Poder Público suprir suas eventuais negligências gerenciais, permitindo que se **honrem os compromissos assumidos e reconhecidos**.

Outrossim, esse preceito tem o sentido de assegurar ao terceiro de boa-fé o direito à percepção de seus créditos, mediante a utilização **excepcional** da dotação orçamentária em curso sob a rubrica "Despesas de Exercícios Anteriores".

A **excepcionalidade** desse procedimento, para resguardar o direito do credor de boa-fé, repousa exatamente **na presunção de cumprimento**, pelas autoridades administrativas competentes, **das normas orçamentárias em vigor**, **para pagamento correto e tempestivo** das despesas decorrentes de lei ou de **contratos** regularmente celebrados pela Administração.

Se existe lei ou contrato, geradores de encargos financeiros para o Poder Público, é de sua obrigação proceder à inclusão orçamentária dos recursos financeiros necessários, providenciando-se a abertura de crédito adicional suplementar, tempestivamente, sempre que for necessário. Imagine-se a hipótese de os servidores ficarem sem a percepção de vencimentos, porque houve omissão na suplementação de dotação própria!

Interpretar de forma diversa seria o mesmo que afirmar que a legislação orçamentária conferiu à Administração Pública um poder discricionário para, mediante uso de condição potestativa, suplementar ou não determinada dotação, objetivando o pagamento de uma despesa, independentemente, da existência de fontes de custeio daquela despesa.

Sabemos que a despesa pública rege-se pelos rigorosos princípios de direito

público, afastando-se a dose de subjetivismo do agente público. Submete-se ao princípio da legalidade das despesas. E a lei, no caso, previu a hipótese **excepcional** de pagamento de "Despesas de Exercícios Anteriores" em que não tenha tido dotação específica, ou saldo suficiente na dotação respectiva, suprindo a falha do Poder Público no gerenciamento orçamentário.

Tudo indica que no caso presente houve omissão do Poder Público na suplementação da dotação específica, no valor total de R$ 1.831.066,70, por razões que não poderiam ser de ordem financeira, já que as disponibilidades de caixa e bancos transferidas de 2005 para 2006 totalizaram a importância de R$ 63.796.912,14.

A obrigação de pagar aos fornecedores foi assumida no momento da contratação, e não no momento do empenho. Se entendesse que a cada empenho se assume a obrigação, então bastaria não empenhar para não ter mais a obrigação. No entanto, deixar de empenhar as despesas com pessoal ou os valores referentes aos contratos não retira do Município a obrigação de pagá-las.

Dessa forma, concluo que todas as despesas apresentadas nas Razões de Defesa pertencem ao exercício financeiro de 2005 e não ao de 2006, conforme pretendeu demonstrar o jurisdicionado.

Assim, pelo exposto,

- O Município de São Gonçalo, no exercício de 2006, aplicou **24,43%** das receitas resultantes de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, portando, **não respeitou** o limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

CONCLUSÃO E VOTO

A despeito da exigência contida no inciso VIII do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, buscou-se avaliar, mediante as impropriedades identificadas nas presentes Contas, **àquelas que devem ser objeto de fiscalização e correção**, mediante a adoção ou aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de inibí-las no decurso do próximo exercício financeiro.

As **improriedades** que apontarei por estarem contempladas nas competências de fiscalização delegadas constitucionalmente ao Órgão de Controle Interno e tendo, também, tal Órgão, o DEVER de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, deverão ser objeto de verificação no decurso do próximo exercício financeiro, comprovadas, documentalmente, para o caso de ulterior verificação *in loco* empreendida por esta Corte, com o objetivo de elidir as impropriedades ora identificadas nas presentes Contas.

Diante do exposto 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 apreciação final da Câmara;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeitos às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subseqüente julgamento pela Câmara de Vereadores não eximem a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores 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 n.º 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 para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as Contas de Gestão do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, exceto pelas **impropriedades** que apontarei;

Considerando que os decretos de abertura de créditos desobedeceram à norma legal autorizativa da Câmara Municipal demonstrando o descumprimento do disposto no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, do artigo 25, § 2º, da Lei Complementar nº 101/00 e do artigo 1º, inciso IV, do Decreto-Lei nº 201, de 27/02/1967;

Considerando que os gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atingiram o montante de **24,43%**, não atendendo ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal; as despesas com Ensino Fundamental, no montante de **99,23%**, observaram o previsto na Emenda Constitucional n.º 14/96 e os gastos com pagamento de professores do Ensino Fundamental obedeceram ao limite mínimo;

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 n.º 101/00;

Considerando a observância da Dívida Pública do Município aos termos da Resolução n.º 40/01, c/c a Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que os gastos, com recursos próprios, em Ações e Serviços de

Saúde atingiram o montante de **29,16%**, cumprindo o limite estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 29/00 c/c o inciso III do artigo 77 do ADCT;

Considerando a correta aplicação dos recursos dos *royalties*, em observância ao artigo 8º da Lei nº 7.990/89, ressaltando que, quanto ao saldo financeiro de *royalties*, verificou-se que os extratos bancários evidenciando a situação em 31/12/2006 e suas respectivas conciliações não encontram consonância com o informado no Quadro XIII (fl. 2240);

Considerando o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo;

Considerando, ainda, que as Contas da Prefeita Municipal, Sr.ª Maria Aparecida Panisset, referentes ao exercício de 2006, incluíram, além das suas próprias, os demonstrativos contábeis que compõem as Contas do Presidente da Câmara, com base no disposto no artigo 56 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/07, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238, e por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

Considerando que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas do Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2006;

Considerando que, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE-RJ 199, de 23/01/96, as Prestações de Contas de Gestão são encaminhadas a este Tribunal em duas vias;

Considerando, finalmente, que o processo referente à "Cópia da Prestação de Contas" contém informações necessárias para subsidiar as Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal.

Assim, diante do exposto em meu Relatório, em desacordo com o Conselheiro-Relator e, no mérito, de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial junto a este Tribunal, e considerando que a documentação da Prestação de Contas foi encaminhada, intempestivamente, a este Tribunal de Contas, contrariando o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96 c/c o art. 56, XII, da Lei Orgânica do Município de São Gonçalo determinando que as Contas do Chefe do Poder Executivo serão prestadas trinta dias após a abertura da Sessão Legislativa, ou seja, em 15 de fevereiro.

VOTO:

I - Emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas da Chefe do Poder Executivo do Município de São Gonçalo, Sr.ª Maria Aparecida Panisset, referentes ao exer-

cício de 2006, em face das IRREGULARIDADES e IMPROPRIEDADES a seguir elencadas, com as DETERMINAÇÕES e RECOMEDAÇÕES correspondentes:

IRREGULARIDADES

1) Aplicação de 24,43% da Receita de Impostos, compreendida a proveniente de Transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, quando o art. 212 da Constituição Federal prevê o mínimo de 25% com tais gastos;

2) Abertura de créditos adicionais diretamente por Lei e não por Decreto Executivo, na qual não consta autorização expressa para tanto, contrariando o art. 42 da L. F. n.º 4.320/64 e o art. 167, V, da Constituição da República (Lei n.º 34/06 e Medida Provisória n.º 01/06, alterando a Lei n.º 34/06);

3) Abertura de créditos adicionais por superávit financeiro, no total de R$ 6.298.359,16, quando, no exercício de 2005, fora apurado déficit financeiro de R$ 5.491.275,57, em afronta ao disposto no art. 167, inciso V, da Constituição da República, inexistindo, pois, recursos disponíveis para suportar tal alteração orçamentária.

IMPROPRIEDADES

1) Encaminhamento intempestivo da presente Prestação de Contas, ultrapassando o prazo estabelecido no inciso XI do art. 56 da Lei Orgânica do Município, alterado pela Emenda n.º 02/97;

2) Falta de consolidação de algumas unidades gestoras nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e nos Relatórios de Gestão Fiscal que subsidiaram a análise da presente prestação de contas, o que pode ter comprometido a verificação da real situação do município, contrariando o disposto no art. 1º, § 3º, c/c os arts. 52 e 54, todos da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

3) Não encaminhamento a esta Corte de Contas da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2006, em descumprimento do disposto no art. 6º, inciso II, da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00;

4) Inconsistências entre os dados do SIGFIS e os demonstrativos contábeis;

5) Ausência do comprovante original de publicação da LDO para o exercício de 2006, impedindo a verificação do cumprimento ao disposto no art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

6) Publicação da LOA para o exercício de 2006 depois do início do exercício,

contrariando o princípio constitucional da anterioridade do orçamento c/c o art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

7) Publicação de decretos executivos de abertura de créditos adicionais após o encerramento do exercício a que se referem, contrariando o princípio constitucional da anualidade do orçamento c/c o art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Decretos nos 326/06, 327/06, 328/06, 329/06, 330/06, 331/06 e 003/07);

8) Divergência quanto ao valor do orçamento final apurado na Instrução em relação ao respectivo valor registrado no Balanço Orçamentário consolidado, de R$ 425.947.959,91, e em relação ao valor registrado no Anexo I do RREO do 6º bimestre de 2006, de R$ 418.162.100,00;

9) Utilização de nomenclaturas que não especificam o tipo de recurso previsto, ou sem o desdobramento das subcontas de receitas, impossibilitando, em alguns casos, verificar se os recursos legalmente vinculados foram utilizados para atender o objeto de sua vinculação, conforme parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

10) Não apresentação do Anexo de Metas Fiscais integrante obrigatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias, contrariando o art. 4º, I, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

11) Ausência nos autos de cópia da Ata da Audiência Pública realizada em fevereiro de 2007, referente ao 3º quadrimestre de 2006, em dissonância com o disposto no art. 8º, parágrafo único, inciso I, da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00;

12) Diferença de R$ 27.884.358,24 na apuração no Ativo Real Líquido;

13) Não encaminhamento de relatório evidenciando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, a quantidade e valores das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa nas instâncias administrativas e judicial, a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e as demais medidas para o incremento das receitas tributárias, na forma do artigo 13 da L.C. n.º 101/00;

14) Divergências entre o valor retido para o FUNDEF calculado na Instrução, de R$ 15.584.818,05, e aquele registrado no Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada da Prefeitura, de R$ 15.959.655,89;

15) Os valores registrados no Quadro IV, referentes ao total das despesas com as Subfunções 361, 365, 367 e Subfunções atípicas 122, 271 e 272, não guardam

correspondência com aqueles registrados no Anexo 8 da Prefeitura, bem como o total da Função 12;

16) O saldo contábil do exercício de 2005, referente à conta bancária vinculada ao FUNDEF, constante do Quadro VII, não confere com aquele registrado no Processo TCE-RJ n.º 219.928-9/06 (Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de São Gonçalo - exercício de 2005). Da mesma forma, o valor contabilizado das transferências recebidas do FUNDEF também diverge daquele registrado no mesmo Quadro, o qual não reflete com fidedignidade a movimentação orçamentária e financeira da receita e da despesa vinculada ao FUNDEF;

17) Não encaminhamento do parecer do Conselho Municipal do FUNDEF sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo, em dissonância com o disposto no art. 1º, inciso IV, da Deliberação TCE-RJ n.º 210/99;

18) Divergência no Quadro VIII quanto ao valor das receitas da Prefeitura vinculadas à Saúde em relativamente ao seu Anexo 10 da L.F. n.º 4.320/64;

19) Preenchimento inadequado do Quadro IX que apresenta erros nos campos de valor, de modo que o total das despesas realizadas na Função 10 - Saúde não guarda paridade com o total resultante da soma das despesas registradas nos demonstrativos contábeis da Prefeitura e do FMS;

20) Os valores das despesas realizadas com recursos de *royalties* apresentadas no Quadro XII não se coadunam com aqueles constantes do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos dos *Royalties* por Natureza de Despesa;

21) O saldo financeiro de *royalties*, apurado a partir dos extratos bancários evidenciando a situação em 31.12.2006 e suas respectivas conciliações, não encontram consonância com o informado no Quadro XIII;

22) Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde **não foram** geridos em sua totalidade por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, haja vista que a Prefeitura de São Gonçalo **não repassou** a integralidade da gestão destes recursos para o respectivo fundo municipal, prejudicando a ciência e fiscalização do Conselho Municipal de Saúde, nos termos do disposto no § 3º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, haja vista que 54,6% dos recursos foram geridos de forma segregada pela Prefeitura;

23) Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Assistência Social **não foram** geridos em sua totalidade por intermédio de Fundo Municipal de Assistência Social, considerando que a Prefeitura de São Gonçalo **não repassou** a

integralidade da gestão dos recursos das atividades de assistência social, contrariando o disposto na Lei Federal n.° 8.742/93, art. 30, Lei Federal n.° 9.604/98 e Decreto Federal n.° 2.529/98;

24) Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente **não foram** geridos em sua totalidade por intermédio de Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerando que não lhe foi repassada a integralidade da gestão dos recursos relativos às atividades de defesa dos direitos da criança e do adolescente para o respectivo fundo municipal, contrariando o disposto na Lei Federal n.º 8.069/90 e Lei Federal n.º 8.242/91;

25) Imperfeições na elaboração do Balanço Patrimonial consolidado e da Demonstração das Variações Patrimoniais consolidada, considerando-se a existência de divergências entre valores ali registrados e os valores correspondentes obtidos a partir dos Balanços Patrimoniais e Demonstrações das Variações Patrimoniais da Prefeitura, da Câmara, dos Fundos e das entidades da Administração Indireta;

26) Fundamentação indevida para abertura de créditos adicionais em 2006 a LOA do exercício de 2005 (Lei n.º 045/04), quando o correto teria sido a Lei n.º 072 (LOA do exercício de 2006).

DETERMINAÇÕES

1) Providenciar para que as próximas Prestações de Contas da Administração Financeira do Município sejam encaminhadas a esta Corte dentro do prazo estabelecido no inciso XI do art. 56 da Lei Orgânica do Município, alterado pela Emenda n.º 02/97;

2) Providenciar a correta consolidação das unidades gestoras do Município nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e nos Relatórios de Gestão Fiscal, em conformidade com o disposto no art. 1º, § 3º, c/c os arts. 52 e 54, todos da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

3) Providenciar para que seja encaminhada a esta Corte de Contas a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em cumprimento ao disposto no art. 6º, inciso II, da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00;

4) Providenciar para que haja perfeita correspondência entre os dados constantes dos demonstrativos contábeis consolidados e aqueles resultantes da soma dos demonstrativos individuais dos órgãos, entidades e fundos integrantes da Administração Direta e Indireta do Município, bem como entre eles e os dados do SIGFIS, em respeito às disposições da Deliberação TCE-RJ n.º 222/02;

5) Encaminhar nas próximas Prestações de Contas da Administração Financeira do Município o comprovante original da publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo a viabilizar a verificação do cumprimento ao disposto no art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

6) Abolir a prática de publicar a Lei Orçamentária Anual após o início do exercício a que se refere, em respeito ao princípio constitucional da anterioridade do orçamento c/c o art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

7) Elidir a prática de publicar decretos executivos de abertura de créditos adicionais após o encerramento do exercício a que se referem, em respeito ao princípio constitucional da anualidade do orçamento c/c o art. 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

8) Providenciar para que dos decretos executivos de abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação sejam demonstrados os cálculos que indicam tal tendência no exercício, em consonância com o disposto no art. 43, § 3º, da Lei Federal n.º 4.320/64;

9) Abolir a prática de utilizar nomenclaturas que não especificam o tipo de recurso previsto, ou sem o desdobramento das subcontas de receitas, impossibilitando, em alguns casos, verificar se os recursos legalmente vinculados foram utilizados para atender o objeto de sua vinculação, conforme parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

10) Providenciar para que o Anexo de Metas Fiscais integre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme disposto no art. 4º, I, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

11) Providenciar para que, nas próximas Prestações de Contas da Administração Financeira do Município, conste cópia de todas as Atas das Audiências Públicas, em consonância com o disposto no art. 8º, parágrafo único, inciso I, da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00;

12) Organizar adequadamente os serviços de contabilidade, de modo que seja possível o correto conhecimento da composição patrimonial do Município, em conformidade com o art. 85 da L. F. n.º 4.320/64;

13) Providenciar para que, nas próximas Prestações de Contas da Administração Financeira do Município, constem relatórios que evidenciem as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, a quantidade e valores das ações ajuizadas para a cobrança da dívida

ativa nas instâncias administrativas e judicial, a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e as demais medidas para o incremento das receitas tributárias, na forma do artigo 13 da L.C. n.º 101/00;

14) Providenciar para que, nas próximas Prestações de Contas da Administração Financeira do Município, conste o parecer do Conselho Municipal do FUNDEF sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, em consonância com o disposto no art. 1º, inciso IV, da Deliberação TCE-RJ n.º 210/99;

15) Providenciar para que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde sejam geridos em sua totalidade pelo Fundo Municipal de Saúde, nos termos nos termos do disposto no §3º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

16) Providenciar para que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Assistência Social sejam geridos em sua totalidade pelo Fundo Municipal de Assistência Social, conforme disposto na Lei Federal n.° 8.742/93, art. 30, Lei Federal n.° 9.604/98 e Decreto Federal n.° 2.529/98;

17) Providenciar para que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente sejam geridos em sua totalidade por intermédio de Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conformidade com o disposto na Lei Federal n.º 8.069/90 e Lei Federal n.º 8.242/91.

RECOMENDAÇÕES

1) Ao Controle Interno da Prefeitura Municipal para que atente para a necessidade de evidenciar a classificação das receitas e despesas no maior nível de detalhamento possível, de modo que os demonstrativos contábeis contemplem as informações dispostas nos quadros extra-contábeis que integram a presente Prestação de Contas;

2) Para que seja apurada a origem das diferenças quanto ao valor do orçamento final calculado na instrução em relação ao respectivo valor registrado no Balanço Orçamentário consolidado, de R$ 425.947.959,91, e em relação ao valor registrado no Anexo I do RREO do 6º bimestre de 2006, de R$ 418.162.100,00, adotando as medidas corretivas dos procedimentos que porventura se fizerem necessárias;

3) Para que seja apurada a origem da diferença do Ativo Real Líquido, adotando as medidas corretivas que porventura se fizerem necessárias;

4) Para que seja apurada a origem da diferença entre o valor retido para o

FUNDEF calculado no quadro anterior, de R$ 15.584.818,05, e aquele registrado no Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada da Prefeitura, de R$ 15.959.655,89, adotando as medidas corretivas que porventura se fizerem necessárias;

5) Providenciar para que os Quadros extra-contábeis solicitados pelo TCE-RJ sejam corretamente preenchidos, refletindo com fidedignidade os dados contidos na contabilidade do Município;

II - Pela COMUNICAÇÃO à Sr.ª Maria Aparecida Panisset, Prefeita Municipal de São Gonçalo, conforme previsto no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das ressalvas e determinações indicadas e adote as devidas providências de forma a elidir as falhas apontadas, e, ainda, elabore um plano de modo a estabelecer metas de resultados, receitas e despesas que remetam ao equilíbrio orçamentário e financeiro preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, procurando não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, alertando-a, desde já, de que o desequilíbrio financeiro no último ano de seu mandato poderá ensejar, por parte deste Tribunal, a Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas;

III - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, conforme previsto no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência das ressalvas apontadas e adote as devidas providências para o cumprimento das determinações indicadas, em cumprimento aos artigos 70 a 74 da Constituição Federal, recomendando, ainda, atentar para a necessidade de ser evidenciada a classificação das receitas e despesas, no maior nível de detalhamento possível, de modo que os demonstrativos contábeis contemplem as informações dispostas nos quadros extra-contábeis que integram a presente Prestação de Contas de Gestão;

IV - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, para adoção de medidas, conforme determina o artigo 35, em seu inciso III, da Constituição Federal, tendo em vista que este Tribunal de Contas apurou que o Município de São Gonçalo aplicou, no exercício de 2006, apenas 24,43% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, quando o mínimo exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal é 25%;

V - Por DETERMINAÇÃO:

1) À Secretaria-Geral das Sessões para que, ao formalizar as providências constan-

tes dos itens II, III e IV deste Voto, faça acompanhar cópia deste Relatório e remeta à Inspetoria competente a segunda via do processo "cópia dos documentos" desta Prestação de Contas enviados a este Tribunal em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 199, de 23/1/96, considerando que o processo principal será remetido ao Legislativo Municipal;

2) À Inspetoria competente para que, com base no processo "cópia dos documentos" desta Prestação de Contas, que subsidiará a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, proceda à análise quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e dos artigos 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que o exercício de 2006 coincide com o final do mandato do titular do Poder Legislativo;

V - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, à Sr.ª Maria Aparecida Panisset, Prefeita do Município de São Gonçalo, no exercício de 2006, com fulcro no artigo 63, inciso II, c/c o art. 3º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 63/90, na quantia correspondente a 22.000 (vinte e duas mil) vezes o valor da UFIR-RJ, a ser recolhida, com recursos próprios, ao erário público do Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 30 (trinta) dias, devendo ser comprovado a este Tribunal, nos 10 (dez) dias subseqüentes, nos termos da alínea "a", do inciso III, do artigo 27 c/c artigo 29 do Regimento Interno deste Tribunal, ficando, desde já, autorizada a Cobrança Executiva, no caso do não recolhimento, observado o prazo recursal.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Revisor

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

Considerando que as Contas de Gestão da Prefeita do Município de São Gonçalo, Sr.ª Maria Aparecida Panisset, referentes ao exercício de 2006, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas com a observância das disposições legais pertinentes exceto pelas impropriedades apontadas no parecer do Conselheiro-Revisor;

Considerando a manifestação do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrario à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, face às irregularidades e impropriedades apontadas;

Considerando que o Douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Horacio Machado Medeiros, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

Considerando o exame a que procedeu a Assessoria Técnica do Conselheiro-Revisor que ao analisar as peças do processo da Prestação de Contas e as Razões de Defesa apresentadas pelo jurisdicionado manifestou, no mérito, o mesmo entendimento da Instrução e do Douto Ministério Público Especial e contrário ao Conselheiro-Relator, fundamentado no Relatório de seu voto;

Considerando que nos termos da legislação em vigor, ficam ressalvadas de prévia quitação as responsabilidades de ordenadores e ratificadores 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 as Contas da Prefeita Municipal, Sr.ª Maria Aparecida Panisset, referentes ao exercício de 2006, incluíram, além das suas próprias, os demonstrativos contábeis que compõem as Contas do Presidente da Câmara, com base no disposto no artigo 56 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/07, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, e por maioria, deferiu a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

Considerando que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, deferindo a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56, foram analisadas, pelo Conselheiro-Relator, as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas de Chefe

do Poder Legislativo para apreciação nas Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2006;

R E S O L V E:

Emitir PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas de Gestão da Chefe do Poder Executivo do Município de São Gonçalo, Sr.ª Maria Aparecida Panisset, referentes ao exercício de 2006, face às IRREGULARIDADES e IMPROPRIEDADES apontadas no voto do Conselheiro-Revisor.

Plenário, de de 2007.

JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
Presidente

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Revisor

Representante do MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL junto ao TCE-RJ

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

"(...) o desvio de função, ocorrido antes ou depois da vigência da Constituição Federal de 1988, mesmo quando autorizado ou anuído tacitamente por autoridade superior, é ATO NULO (...)."

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar
Processo 250.330-4/99

2º VOTO REVISOR

Trata o presente processo dos atos de aposentadoria e fixação de proventos do servidor Helio Queiroz de Mello, no cargo de Fiscal de Rendas, matrícula 2.695-5, dos Quadros da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

Na sessão realizada em 7/10/1999, o Plenário desta Corte determinou DILIGÊNCIA EXTERNA para atendimento às exigências indicadas pelo Corpo Instrutivo às fls. 62 e 63 destes autos, em face do voto proferido pelo Relator, Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco.

Verificado o não atendimento ao item que determinava a exclusão da parcela de auxílio-alimentação e a ocorrência de ascensão funcional, foi determinado pelo Plenário, na sessão realizada em 20/7/2000, com base no voto do mesmo relator, COMUNICAÇÃO à autoridade competente, através de DILIGÊNCIA EXTERNA, para adoção das medidas necessárias ao saneamento das falhas apontadas.

Ato contínuo, foi elaborada nova apostila de fixação de proventos (fl. 90), em atendimento à determinação de exclusão da parcela de auxílio-alimentação, e interpostos, pela municipalidade, em face da determinação de revisão de enquadramento, recursos de reconsideração e de revisão, respectivamente através dos processos TCE-RJ nºs 251.359-2/2000 e 250.493-3/2003, ambos não conhecidos por esta Corte, por não serem cabíveis recursos de decisão não definitiva.

Seqüencialmente, na sessão realizada em 5/5/2005, o Plenário desta Corte, acatando voto proferido pelo Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco, determinou COMUNICAÇÃO à autoridade competente para: apresentação de razões e/ou justificativas de embasamento da legalidade da inativação de que se trata; e cientificação do interessado sobre os questionamentos relacionados ao seu enquadramento, possibilitando-o exercitar o direito de defesa.

Considerando que não foram observados os itens determinados na comunicação acima mencionada, o Corpo Instrutivo sugere NOTIFICAÇÃO ao Prefeito do município, com base em dispositivos da Deliberação TCE-RJ nº 204, de 13/6/1996, e no Regimento Interno.

O Ministério Público Especial, representado pelo ilustre Procurador Dr. Diego Boyd Peçanha Costa, manifesta idêntica posição.

Na Sessão Plenária realizada em 3/5/2007, o presente processo foi relatado pelo Conselheiro Julio Lambertson Rabello, com conclusão pelo REGISTRO dos atos em apreço, em razão de seu conhecido posicionamento quanto à legalidade do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público Estadual e o Município de Campos dos Goytacazes.

Na mesma assentada, foi deferida vista conjunta dos autos aos Conselheiros Aluisio Gama de Souza e José Gomes Graciosa, havendo este último apresentado o seguinte voto revisor, na sessão plenária de 14/6/2007:

"Assim, em desacordo com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial, e concordando com o ilustre Relator apenas na conclusão,

VOTO:

1. Pelo REGISTRO dos atos de aposentadoria e conseqüente fixação de proventos;

2. Pela CIÊNCIA da presente decisão à Subsecretaria de Controle de Pessoal - SUP;

3. Pela REMESSA DE CÓPIA deste voto ao douto Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para conhecimento."

Com fundamento no artigo 127 do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167, de 10/12/1992, solicitei vista do processo durante a votação, que me foi concedida pelo Excelentíssimo Senhor Presidente, com o intuito de avaliar em maior profundidade, sobretudo à luz do direito constitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o reenquadramento do funcionário, tendo em vista que o servidor, inicialmente admitido no emprego de Contador, veio a aposentar-se no cargo de Fiscal de Rendas, em aparente ascensão sem concurso público.

É o Relatório.

De imediato, registro minha total concordância com o primeiro Revisor, no que concerne à interpretação dada em seu voto aos efeitos do Termo de Ajustamento de Conduta envolvendo várias leis editadas no Município de Campos dos Goytacazes em datas posteriores à promulgação da Constituição Federal, que ensejaram o reenquadramento de diversos servidores em dissonância com o disposto no inciso II do artigo 37 da Carta Federal.

Verifique-se a dicção da norma:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a

complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

De fato, já me manifestei, em numerosos votos, pela recusa do registro de atos de aposentadoria emanados daquela municipalidade, em decorrência do irregular enquadramento, em especial pelo fato de o referido TAC ter se dirigido a leis de efeitos concretos, pretendendo preservar os efeitos já ocorridos de normas exauridas em sua eficácia, dispondo assim de interesse do qual não eram titulares nem o MP e nem tampouco a administração.

Creio que o entendimento desta Corte sobre o tema em apreço, embora não unânime, seja hoje pacífico, servindo como paradigma, por todas as decisões análogas, o processo TCE-RJ n.º 205.761-8/97, relatado na Sessão Plenária de 12/5/2005 pelo Conselheiro Aluisio Gama de Souza.

Somente estas razões, diga-se a propósito, já são suficientes para que não me alinhe com o voto proferido pelo Relator, Conselheiro Julio L. Rabello, que optou, a despeito do TAC, pelo registro do ato.

Isto clarificado, passo a expor os aspectos que me levaram, neste caso concreto, a também discordar do entendimento manifestado pelo primeiro Revisor, Conselheiro José Gomes Graciosa.

Na realidade, a causa primordial da dissonância em nossas conclusões é uma decorrência direta dos diferentes pressupostos dos quais partimos: **onde o primeiro Revisor enxerga apenas a alteração tácita de um contrato de trabalho, vejo acima de tudo um caso típico de DESVIO DE FUNÇÃO.**

E assim o faço com esteio até mesmo no próprio Voto exarado pelo Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior nos autos da Inspeção Especial realizada no Município de Campos dos Goytacazes, mencionada pelo primeiro Revisor (processo TCE-RJ n.º 205.464-6/99).

Confirme-se:

"Pelo cotejo da documentação supracitada pude constatar que ***o problema de 'DESVIO DE FUNÇÃO' na Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes remonta de longa data, antes mesmo da nova ordem constitucional que adveio com a CF/88.*** *Muitos daqueles que ingressavam nos quadros do Município nem sempre exerciam as funções para as quais foram contratados. Ressalte-se que menciono a palavra 'contratados' porque naquela época muitos eram admitidos sob regime celetista, uma vez que não existia a obrigatoriedade de adoção de um Regime Jurídico Único."* (o grifo foi acrescentado aos originais)

No mesmo Voto, o Relator transcreve parecer da lavra do Procurador Municipal Antonio Borba, datado de 9/7/82, cujo teor é o seguinte:

> *"Sr. Secretário:*
> *Com referência ao processo em epígrafe, face à fala do Sr. Secretário de Governo, pelo presente, vimos bater na mesma 'tecla', o que já temos, repetidamente, feito, em muitos casos análogos.*
>
> *No regime Celetista, é livre a alteração de função ou alteração contratual, quando se trata de interesse das partes, para atender o bom andamento do serviço público. Porém,* ***este procedimento deve ser ordenado, na oportunidade do aproveitamento do servidor, para a mudança de função, é claro, ao contrário do que está acontecendo na Municipalidade, com este número enorme de servidores deslocados, de fato, em funções diferentes de seu contrato de trabalho****.*
>
> *Assim, quanto ao caso em tela, com a informação, passou a gerar direito, sendo que há necessidade urgente de se por fim nesta confusão, nesta desordem, que só traz prejuízos à Municipalidade.*
>
> *Daí, atendido ou não o presente pedido, é de se concluir por necessidade urgente de medida administrativa saneadora, objetiva, visando corrigir tal irregularidade, isto para o bem do próprio servidor, bem como para Administração Pública.*
> *É o parecer." (os destaques foram acrescidos)*

Na minha ótica, **o desvio de função, ocorrido antes ou depois da vigência da Constituição Federal de 1988, mesmo quando autorizado ou anuído tacitamente por autoridade superior, é ATO NULO,** e, como tal, não gera nenhum direito subjetivo de reenquadramento para o servidor.

Socorre-me da valiosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

> *Concurso público (CF, art. 37, II): não mais restrita a exigência constitucional à primeira investidura em cargo público, tornou-se inviável toda a forma de provimento derivado do servidor público em cargo diverso do que detém, com a única ressalva da promoção, que pressupõe cargo da mesma carreira:* ***inadmissibilidade de enquadramento do servidor em cargo diverso daquele de que é titular, ainda quando fundado em desvio de função iniciado antes da Constituição****.*
> *(RE 209174/ES — ESPÍRITO SANTO; Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; Julgamento: 5/2/1998; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação DJ 13/3/1998 PP-00017 EMENT VOL-01902-06 PP-01140)*

DESVIO DE FUNÇÃO - ENQUADRAMENTO. ***O fato de ocorrer o desvio de função não autoriza o enquadramento do servidor público em cargo diverso daquele em que foi inicialmente investido, mormente quando não estão compreendidos em uma mesma carreira****. O deferimento do pedido formulado, passando o servidor de Motorista Diarista a Detetive de Terceira Classe sem o concurso público, vulnera o inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.*
(RE 165128/RJ — RIO DE JANEIRO; Relator: Min. MARCO AURÉLIO; Julgamento: 12/12/1996; Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA; Publicação DJ 15/3/1996 PP-07209 EMENT VOL-01820-03 PP-00579)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 41, XVI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, BEM ASSIM DOS ARTS. 1., 12, 14, 19 E 22 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA MESMA CONSTITUIÇÃO, E, AINDA, NO ART. 3. DE SEU ADCT, DAS EXPRESSÕES: "A CUJOS PROCURADORES AUTÁRQUICOS E FUNDACIONAIS E SERVIDORES ESTADUAIS, BACHARÉIS EM DIREITO, QUE ALI EXERÇAM ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA JURÍDICA NA DATA DA PROMULGAÇÃO DESTA CONSTITUIÇÃO, E GARANTIDA, SEMPRE, ISONOMIA DE VENCIMENTOS E VANTAGENS COM OS PROCURADORES DO ESTADO"; BEM COMO, NO ART. 8., DO REFERIDO ADCT, DAS EXPRESSÕES: "RELATIVO ÀS CARREIRAS DISCIPLINADAS NO CAPITULO IV DO TÍTULO IV DESTA CONSTITUIÇÃO."
(omissis)

4. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 12 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DA BAHIA, AO ASSEGURAR AOS SERVIDORES ESTADUAIS ESTÁVEIS, EM DESVIO DE FUNÇÃO, ENQUADRAMENTO NO CARGO CORRESPONDENTE À ATIVIDADE QUE DE FATO VENHAM DESEMPENHANDO, HÁ MAIS DE DOIS ANOS, DESDE QUE TENHAM QUALIFICAÇÃO, INCLUSIVE DIPLOMA, QUANDO NECESSÁRIO, PARA O EXERCÍCIO. OFENSA AO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
(omissis)

10. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.
(ADI 112/BA — BAHIA; Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA; Julgamento: 24/08/1994; Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO; Publicação DJ 9/2/1996 PP-02102 EMENT VOL-01815-01 PP-00001
(grifou-se)

Ainda sobre a matéria, colho ensinamento do ilustre constitucionalista Alexandre de Moraes:

"Importante ressaltar que, a partir da Constituição de 1988, a absoluta imprescindibilidade do concurso público não mais se limita à hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se às pessoas estatais como regra geral de observância compulsória, inclusive as hipóteses de transformação de cargos e a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas das iniciais, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos; constituem formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele legitimamente admitido."
(Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, São Paulo, Ed. Atlas, 1997, pg. 260).

Averbe-se que não vejo impedimento em aplicar, na espécie, os fundamentos de direito constantes dos julgados antes transladados, mesmo considerando referirem-se a "cargo" e não a "emprego".

E ainda que assim não o fosse, o Tribunal Superior do Trabalho deixou extreme de dúvidas que também os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, e portanto detentores de emprego público, não podem ser reenquadrados em decorrência do mero desvio funcional, ainda que configurado antes da promulgação da nova Carta Magna.

Afira-se a Orientação Jurisprudencial n.º 125 do TST:

DESVIO DE FUNÇÃO. QUADRO DE CARREIRA.
O SIMPLES DESVIO FUNCIONAL DO ***EMPREGADO*** *NÃO GERA DIREITO A NOVO ENQUADRAMENTO, MAS APENAS ÀS DIFERENÇAS SALARIAIS RESPECTIVAS,* ***MESMO QUE O DESVIO DE FUNÇÃO HAJA INICIADO ANTES DA VIGÊNCIA DA CF/1988.***
(Orientação Jurisprudencial n.º 125 da Seção de Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho;)

O enunciado foi aprovado a partir da prolação de multifários julgados como o que se segue:

"Desvio de Função iniciado antes da promulgação da atual Carta Política - Reenquadramento - Ofensa ao art. 896 da CLT.
O desvio de função, mesmo iniciado antes do advento da atual Constituição Federal, mas que se consumou na sua vigência, não gera o direito ao reenquadramento, porque implicaria, por um lado, a violação do princípio de que, na administração pública, os cargos e EMPREGOS só podem ser criados por lei (art. 48, X, da

> ***CF/88) e, por outro lado, afrontaria a norma constante do art. 37, II, da CF/88****, que exige para a investidura em cargo ou emprego público, a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.* ***O que se pretende evitar com esse posicionamento é que, pela via do reenquadramento, seja forçada a criação de cargo que, na realidade, não existia no quadro do empregador público****. Seguindo esse raciocínio, o reenquadramento pretendido ensejaria a criação de um cargo público pela via do desvio de função, situação inadmissível no ordenamento jurídico pátrio, que estabelece serem os cargos e empregos públicos, necessariamente, criados por lei."*
> *(Tribunal: TST, Decisão: 18/6/2001, Processo: ERR 460968, Ano: 1998, Região: 02, Relator: Ministro Rider Nogueira de Brito)*

A lição destacada se encaixa como uma luva no caso destes autos, pois é perfeitamente lícito presumir-se que, houvesse sido o servidor mantido como Contador, certamente não teria sido criado mais um cargo de Fiscal de Rendas no quantitativo do quadro funcional da municipalidade.

De outro lado, é óbvio que se já houvesse um cargo livre no quadro de Campos dos Goytacazes para Fiscal de Rendas, na época do enquadramento do servidor, essa vaga haveria de ser ocupada por cidadão que preenchesse os requisitos para tanto, a serem aferidos pela via democrática do concurso público, e não por aquele empregado que laborava em desvio de função, ao arrepio da regra constitucional.

Não se pode perder de vista que o equivocado privilégio poderia levar ao extremo do funcionário que postula aposentadoria como Fiscal de Rendas ser na realidade, por exemplo, um servidor de inferior categoria profissional, desviado funcionalmente.

A meu sentir, portanto, o servidor, originalmente contratado como Contador, foi alvo de **desvio de função**, ocorrido ainda antes de 1988, mas isto não lhe assegura **nenhum direito subjetivo a ser reenquadrado** como Fiscal de Rendas, sobretudo à luz do posicionamento erigido pelo STF e pelo TST ao redor do **inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.**

Mas mesmo que fosse considerada a existência de um contrato de trabalho tácito, e válido, entre a prefeitura e o servidor — *pois admito que a interpretação do primeiro Revisor é revestida de total plausibilidade* — ainda assim me parece que a tardia ascensão do funcionário ao cargo de Fiscal de Rendas não poderia prosperar.

Veja-se bem: não há dúvidas que o contrato de trabalho (*tendo ele sido tacitamente alterado ou não; não importa*), se extinguiu no exato momento da transformação do emprego, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, em cargo, inserido no Regime Jurídico Único.

É como demonstra, mais uma vez, a posição mansa e pacífica do Excelso Pretório:

"... seus servidores celetistas passaram a ser servidores estatutários, modificando-se, assim, sem solução de continuidade, o vínculo de subordinação jurídica e de dependência econômica que os ligava com a criação de uma nova relação jurídica (a estatutária) para extinguir a anterior (a celetista decorrente de contrato de trabalho) numa verdadeira novação objetiva legal de direito público admitida pela Constituição, e em que as obrigações legais estatutárias se criam para extinguir as trabalhistas, o que implica, evidentemente, a extinção do contrato de trabalho." (Moreira Alves)

"... a substituição determinada pela Constituição, do vínculo contratual que ligava o servidor público ao Estado, pelo regime estatutário, teve por efeito a extinção do contrato de trabalho." (Min. Ilmar Galvão)

"Na verdade, o caso é de uma novação objetiva de regimes, envolvendo, necessariamente, a extinção do regime contratual anterior." (Sepúlveda Pertence)
(AgRg 313.149/DF, Relator Min. Moreira Alves, Plenário de 6.2.2002, DJ de 3.5.2002)

Ora, cabia então à municipalidade, quando do encerramento do contrato de trabalho (*leia-se: em 1991, no momento da substituição da CLT pelo RJU*), estabelecer o novo vínculo com o servidor, extirpando dele o vício anterior, em vez de perpetuá-lo, até a aposentadoria, como lastimavelmente ocorreu.

Por outras palavras, na mudança de regimes, o funcionário deveria ter sido nomeado no cargo de Contador, e não no cargo de Fiscal de Rendas, sanando-se ali, em definitivo, a erronia.

Finalmente, cumpre acrescentar que o primeiro Revisor também indica, como sustentáculo para seu posicionamento, as sugestões do Corpo Técnico exaradas no antes mencionado processo TCE-RJ n.º 205.464-6/99 (Inspeção Especial em Campos dos Goytacazes), como se lê:

"Nesse ponto, importante mencionar que esta E. Corte teve a oportunidade de verificar, in loco, a legalidade das transformações ocorridas no município de Campos dos Goytacazes, ao realizar Inspeção Especial cujo relatório foi protocolizado sob o n° TCE-RJ nº 205.464-6/99.

O escopo da inspeção se prendeu a apurar quantos e quais foram os beneficiários pelo disposto no artigo 6° da Lei Municipal n° 4.890, de 15/9/1989, que cuidou do enquadramento de servidores do município, em face de determinação cons-

tante do processo em que foi recusado o registro do ato de aposentadoria do servidor José Candido, ocupante do cargo de motorista e beneficiado por enquadramento efetivado com amparo na precitada lei municipal.

A equipe que efetuou a referida inspeção, após o minucioso trabalho apresentado, acabou por entender legais os enquadramentos dos servidores que já exerciam, anteriormente à CR, as funções atribuídas ao cargo que passaram a ocupar."

Me parece, entretanto, que o Corpo Instrutivo, ao revés, posicionou-se também naquele administrativo, assim como no presente, pela inconstitucionalidade dos enquadramentos campistas.

Tanto mais que o próprio Relator, Jonas Lopes de Carvalho Junior, fez constar de seu Voto:

"A equipe de Inspeção constatou em seu relatório que um universo de 55 (cinqüenta e cinco) servidores foram enquadrados com base no artigo 6º da Lei Municipal nº 4.890/89, que assim dispõe:

Art. 6º - Os ocupantes de outros cargos que estejam exercendo as funções citadas nesta lei deverão requerer, no prazo de 30 (trinta) dias, contados de sua publicação, o seu enquadramento.

Este dispositivo, ***segundo a instrução****, fere frontalmente o disposto no artigo 37, inciso II da CF/88, e, portanto,* ***todos os servidores elencados às fls. 18/20 deveriam ter seus atos de enquadramento desconstituídos pela Administração Municipal.****" (grifou-se)*

Não por outros motivos, aliás, tal Voto foi proferido pelo Relator "*EM DESACORDO com o Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público*" (folha 38), sendo importante ressaltar que o caso do servidor a que se refere o presente processo não foi abarcado pela decisão do mencionado Processo TCE-RJ n.º 205.464-6/99, por não constar o seu nome do Relatório da respectiva Inspeção.

Finalmente, em que pese concordar com os fundamentos do Corpo Instrutivo e do Ministério Público Especial, observo que a notificação sugerida é incabível, pois não restou provado nos autos que o Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes tenha sido regularmente cientificado sobre o teor da decisão de fls. 105/106 e 107, por intermédio da qual também dar-se-ia oportunidade para que o servidor pudesse se manifestar nos autos.

Por todo o exposto, estou **em desacordo** com o Corpo Instrutivo, com o Minis-

tério Público Especial, com o Relator, Conselheiro Julio L. Rabello e com o primeiro Revisor, Conselheiro José Gomes Graciosa, razão pela qual,

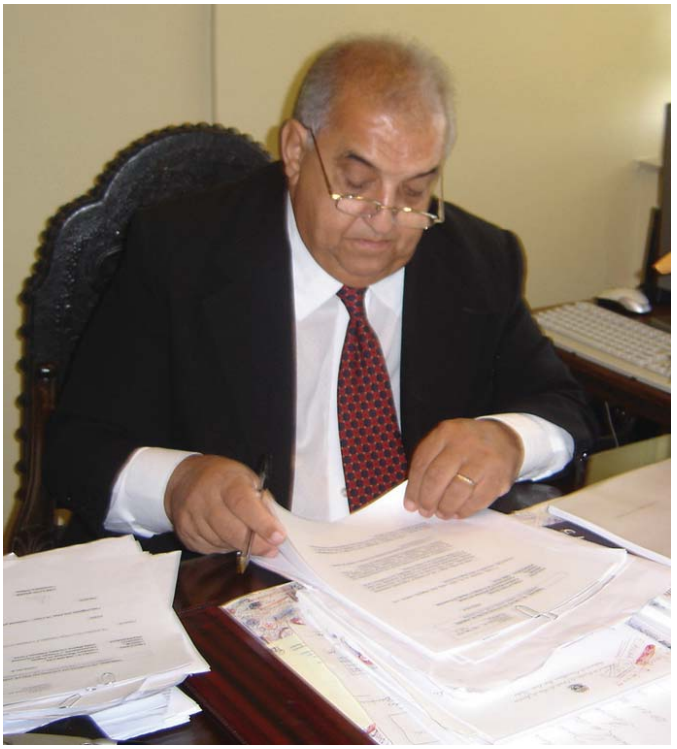
VOTO:

I - Pela COMUNICAÇÃO ao **Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso**, Prefeito do Município de Campos dos Goytacazes, com base no § 2º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, a ser efetivada na forma do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 234/06, alterado pela Deliberação TCE-RJ n.º 241/07, ou, na impossibilidade, nos moldes do artigo 26 e seus incisos do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Deliberação TCE-RJ n.º 167/92, para que cumpra os itens I, II e III de fls. 106, sob pena de aplicação do disposto no art. 63, IV, da Lei Complementar n.º 63/90.

II - Pela DETERMINAÇÃO à SSE para que, ao efetivar a Comunicação supra, encaminhe o presente processo.

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
Relator

JOSÉ LEITE NADER



"Complementando a instrução, cabe observar que o Edital prevê prazo contratual por 360 (trezentos e sessenta) dias, contrariando o disposto no art. 57, *caput,* da Lei Federal nº 8666/93. Assim sendo, deve o jurisdicionado retificar o edital de forma que a duração do contrato não ultrapasse a vigência dos créditos orçamentários."

Conselheiro José Leite Nader
Processo 218.605-4/07

EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Trata o presente processo do Edital de Concorrência nº 02/07, encaminhado pela Prefeitura Municipal de São Fidélis, cujo objeto é a aquisição de combustível tipo óleo diesel e gasolina, no valor estimado de R$ 1.132.670,00, pelo prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, tendo sido adiada a realização do certame.

Em sessão realizada em 16/8/07, esta Corte de Contas, nos termos do voto por mim prolatado, decidiu pela diligência externa e comunicação, para que o jurisdicionado atendesse aos seguintes itens indicados pela instrução:

I - Atenda ao item proposto pela CEA:

1 - Encaminhar de forma objetiva o quadro de consumo do período anterior, contendo a frota dos veículos da Prefeitura, com vistas a justificar as quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

II - Atenda aos itens propostos pela CEE:

1 - Exclua do subitem 5.3, fl. 05, a exigência de especificação de marca, assim como a previsão de que a Prefeitura optará pelas marcas ofertadas, uma vez que tal disposição contraria o previsto no § 5º do art. 7º da Lei Federal nº 8666/93. A preferência de marcas é escolha arbitrária, fundamentada em critérios subjetivos, que resulta numa seleção desmotivada vedada pela lei;

2 - Encaminhe as cópias das publicações dos avisos de adiamento do certame;

3 - Altere a redação do subitem 10.1, fl. 07, que especifica: "*O pagamento de cada compra será efetuado 30 (trinta) dias após a expedição do termo de recebimento definitivo* (...)", quando o correto seria, de acordo com a alínea "a" do inciso XIV do art. 40 da Lei Federal nº 8666/93, o pagamento de cada compra será efetuado 30 (trinta) dias a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

4 - Comunique os interessados acerca das alterações efetuadas no edital;

5 - Publique o resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do inc. III do art. 21 do Estatuto das Licitações, nos termos expostos nesta instrução;

6 - Retifique o item 9 do Edital, invertendo a posição das expressões "Quantidade Máxima" e "Quantidade Mínima" constantes da planilha apresentada;

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;

8 - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento 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;

9 - Mantenha adiada a presente concorrência pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência e decisão definitiva por esta Corte, na forma do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93; e

10 - Sugerimos, ainda, a integral disponibilização desta instrução ao Jurisdicionado para melhor compreensão dos aspectos analisados.

A Coordenadoria de Exame de Editais, às fls. 104/106, observa que em atendimento à decisão Plenária foi encaminhada documentação constante do Doc. TCE-RJ nº 39.512-6/07. Após análise, sugere:

COMUNICAÇÃO ao Prefeito de São Fidélis, na forma do artigo 26 do Regimento Interno desta Corte, c/c o art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, alertando-o para o disposto no art. 63, IV, da Lei Complementar n.º 63/90, a fim de que, no prazo a ser estipulado pelo Plenário, atenda aos itens abaixo elencados:

1 - Exclua do subitem 5.3, fls. 05, a exigência de especificação de marca, assim como a previsão de que a Prefeitura optará pelas marcas ofertadas, uma vez que tal disposição contraria o previsto no § 5º do art. 7º da Lei Federal nº 8666/93. A preferência de marcas é escolha arbitrária, fundamentada em critérios subjetivos, que resulta numa seleção desmotivada vedada pela lei;

2 - Encaminhe as cópias das publicações dos avisos de adiamento do certame;

3 - Altere a redação do subitem 10.1, às fls. 07, que especifica: "O pagamento de cada compra será efetuado 30 (trinta) dias após a expedição do termo de recebimento definitivo (...)", quando o correto seria, de acordo com a alínea "a" do inciso XIV do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93, o pagamento de cada compra será efetuado 30 (trinta) dias a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

4 - Comunique os interessados acerca das alterações efetuadas no edital;

5 - Publique o resumo do edital em jornal diário de grande circulação no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do inc. III do art. 21 do Estatuto da Licitações, nos termos expostos, por diversas vezes, ao longo da análise por esta Corte de Contas;

6 - Retifique o item 9 do Edital, invertendo a posição das expressões "Quantidade Máxima" e "Quantidade Mínima" constantes da planilha apresentada;

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;

8 - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento 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; e

9 - Mantenha adiada a presente concorrência pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência e decisão definitiva por esta Corte, na forma do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

O Douto Ministério Público Especial concorda com a instrução.

É o Relatório.

Complementando a instrução, cabe observar que o Edital prevê prazo contratual por 360 (trezentos e sessenta) dias, contrariando o disposto no art. 57, *caput*, da Lei Federal nº 8666/93. Assim sendo, deve o jurisdicionado retificar o edital de forma que a duração do contrato não ultrapasse a vigência dos créditos orçamentários.

Ante o exposto, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e o Douto Ministério Público Especial;

VOTO:

I - Pela DILIGÊNCIA EXTERNA, para que o jurisdicionado atenda aos itens indicados pela instrução, transcritos no relatório deste Voto, e, ainda, o seguinte:

Retifique o Edital, de forma que a duração do contrato não ultrapasse a vigência dos créditos orçamentários, na forma do disposto no art. 57, *caput*, da Lei Federal nº 8666/93.

II - Pela COMUNICAÇÃO ao Prefeito Municipal de São Fidélis, com fulcro no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, no rito estabelecido pelo art. 26 do Regimento Interno, para que tome ciência da decisão desta Corte.

JOSÉ LEITE NADER
Relator

JONAS LOPES DE CARVALHO

"Outrossim, a legislação previdenciária vigente estabeleceu critérios básicos que os entes públicos devem observar para a constituição e manutenção de seus regimes próprios de previdência, critérios esses caracterizados por considerável complexidade no que diz respeito à metodologia de operacionalização por parte dos Poderes Executivos e de fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas."

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior
Processo 210.979-7/07

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Trata o Processo TCE-RJ nº 210.979-7/07 da Prestação de Contas da Gestão do Município de Iguaba Grande, relativa ao exercício de 2006, de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho.

As presentes contas foram encaminhadas, tempestivamente, a este Egrégio Tribunal de Contas, através do Ofício nº GP nº 023, de 13/04/07, para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme estabelecido no art. 125, inciso I, da Constituição Estadual — redação dada pela Emenda Constitucional n.º 4/91.

Preliminarmente, foi fixado prazo, conforme Voto por mim prolatado em Sessão de 17/05/07, para que o Prefeito apresentasse a documentação complementar, tendo em vista que a constituição inicial do processo carecia de documentos essenciais para análise das contas e emissão de Parecer Prévio. Em atendimento parcial ao Ofício-Regularizador (Processo TCE-RJ nº 212.151-1/07), foram encaminhados elementos que constituem o Doc. TCE nº 23.820-7/07.

Ao examinar os elementos que demonstram o resultado geral do Município, o Corpo Instrutivo sugere a emissão de Pareceres Prévios Contrários à aprovação das Contas dos Poderes Executivo e Legislativo, com Comunicação ao Prefeito Municipal e aos responsáveis pelo Controle Interno da Prefeitura e da Câmara Municipal, Expedição de Ofício ao Ministério Público e Ciência à Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita - SSR.

O Ministério Público Especial junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido às fls. 1245.

Ressalto que, em atendimento ao artigo 123 do Regimento Interno e à Del. TCE nº 199/96, o presente foi publicado em Pauta Especial no DORJ de 04/09/07, abrindo prazo para apresentação de defesa.

Em atendimento aos termos da citada publicação, o Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho, Prefeito Municipal, protocolou, nesta Corte, razões de defesa, autuadas sob o Doc. TCE-RJ nº 43.268-7/07.

Cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presi-

dentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Dessa forma, serão aqui analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2006.

É o Relatório.

Com base no conjunto de informações e documentos que constituem o presente e nos novos elementos trazidos aos autos, através das Razões de Defesa apresentadas, exponho os comentários que se seguem sobre a análise das presentes contas.

1) DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Segundo dados existentes no SCAP — Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos deste Tribunal — e registros desta Inspetoria Regional, a administração municipal é composta pelas entidades relacionadas a seguir:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
Prefeitura Municipal
Câmara Municipal
Fundo Municipal de Saúde - FMS
Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMDCA

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Autarquia
Intituto de Assistência, Previdência e Pensões dos Servidores de Iguaba Grande - PREVIG

2) DA CONSISTÊNCIA ENTRE OS DADOS DO SIGFIS E DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Os dados relativos às receitas e às despesas, base para apuração dos limites constitucionais e legais, registrados no anexo 2 da Lei Federal n.º 4.320/64 e na Demonstração das Variações Patrimoniais, em comparação com o anexo I do relatório resumido da execução orçamentária do 6º bimestre de 2006, podem ser assim demonstrados:

Receitas/Despesas	Anexo I do RREO	Anexo 2 da LF 4.320/64 e Dem. Var. Patrim.	Divergência
Tributárias	4.128.641,8	4.128.641,77	0,00
Transferências Correntes	23.959.553,8	23.959.553,77	0,00
Pessoal e Encargos	14.676.779,7	14.676.779,66	0,00

(Fonte: Anexo I – RREO, fls. 1154/5 Anexos 1 e 2, fls. 691, 692, 702, 840, 849 e 851 e DVP, fls. 543)

Do exame efetuado, pode-se constatar a consistência entre os dados apresentados no balanço orçamentário (anexo I do RREO do 6º bimestre de 2006, fls. 1154/5) e aqueles constantes do demonstrativo das receitas e despesas segundo as categorias econômicas — Anexo 2 da Lei Federal n.º 4.320/64.

3) CONSOLIDAÇÃO

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município, abrangendo, à exceção do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente — FMDCA, as demais entidades da administração direta e indireta, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, bem como na LRF, os quais foram devidamente confrontados com as cópias das demonstrações contábeis enviadas às fls. 692, 702, 817, 840 e 865, não apresentando divergências.

Ressalta-se que a análise individual das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, respectivamente, será efetuada nos processos de Ordenadores de Despesas.

4) EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1) EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento do Município de IGUABA GRANDE, para o exercício de 2006, foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, nº 672, de 29/12/05 (fls. 1091), estimando a receita no valor de R$ 30.632.138,00 e fixando a despesa no montante de R$ 30.632.138,00.

De acordo com a lei orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado a:

1. Abrir créditos suplementares até o limite de 50% do total do orçamento (art. 8º).

2. Efetuar operações de crédito por antecipação de receita, com a finalidade de manter o equilíbrio orçamentário financeiro do município, observados os preceitos legais aplicáveis à matéria (art. 11).

Assim, foram fixados os seguintes limites:

DESCRIÇÃO	VALOR – R$
Total da Despesa Fixada	R$ 30.632.138,00
Limite para Efetuação de Operações de Crédito por Antecipação da Receita – não definido (art. 11)	R$ 0,00
Limite para Abertura de Créditos Suplementares - 50% (art. 8º)	R$ 15.316.069,00

(Fonte: Anexo I - RREO, fls. 1154/5 Anexos 1 e 2, fls. 691, 692, 702, 840, 849 e 851 e DVP, fls. 543)

Não foram contraídas operações de crédito por antecipação de receita, no exercício de 2006.

Durante o exercício de 2006, ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de créditos adicionais, resultando em um orçamento final de R$ 35.920.020,78, que representa um acréscimo de 17,63% em relação ao orçamento inicial.

DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

LEI AUTORIZATIVA	DECRETO N.º	Fls	FONTE DE RECURSO					TIPO DE RECURSO (1)	EXCEÇÕES PREVISTAS NA LOA (nota explicativa)
			SUPERÁVIT	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO		ANULAÇÃO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO		
				CONVÊNIOS	OUTROS				
672/2005	2	109/10*				8.000,00		Suplementar	---
672/2005	3	111*				5.000,00		Suplementar	---
672/2005	7	112/3*				49.826,81		Suplementar	---
672/2005	10	114*				9.000,00		Suplementar	---
672/2005	12	115*				1.000,00		Suplementar	---
672/2005	13	116/7*				24.023,12		Suplementar	---
672/2005	14	116/8*				25.889,38		Suplementar	---
672/2005	587	120v				420.000,00		Suplementar	---
672/2005	587	120v				10.600,00		Suplementar	---
672/2005	588	120v 121 121v 122 122v				3.908.544,06		Suplementar	---
672/2005	588	120v 121 121v 122 122v				962.648,00		Suplementar	---
672/2005	588	120v 121 121v 122 122v				106.167,22		Suplementar	---
672/2005	589	122v 123 123v				50.181,56		Suplementar	---
672/2005	589	122v 123 123v				600.400,00		Suplementar	---
672/2005	589	122v 123 123v				542.754,00		Suplementar	---
672/2005	591	126-v				107.000,00		Suplementar	---
672/2005	591	126-v				383.595,00		Suplementar	---
672/2005	591	126-v				10.000,00		Suplementar	---
672/2005	596	125				81.581,00		Suplementar	---
672/2005	597	127				416.042,82		Suplementar	---
672/2005	597	127				350.000,00		Suplementar	---
672/2005	599	127-v				80.000,00		Suplementar	---
672/2005	600	128				12.000,00		Suplementar	---
672/2005	600	128				172.865,00		Suplementar	---
672/2005	600	128				15.000,00		Suplementar	---
672/2005	601	138-v				183.600,00		Suplementar	---
672/2005	603	138-v 139				267.332,63		Suplementar	---
672/2005	603	138 139				108.000,00		Suplementar	---
672/2005	603	138 139				17.0000		Suplementar	
672/2005	603	138 139				70.000,00		Suplementar	---
672/2005	607	142-v 143		97.500,00				Suplementar	---
672/2005	607	143				5.362,50		Suplementar	---
672/2005	615	144				208.752,50		Suplementar	---
672/2005	615	144				259.399,00		Suplementar	---

LEI AUTORIZATIVA	DECRETO N.º	Fls	FONTE DE RECURSO					TIPO DE RECURSO (1)	EXCEÇÕES PREVISTAS NA LOA (nota explicativa)
			SUPERÁVIT	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO		ANULAÇÃO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO		
				CONVÊNIOS	OUTROS				
672/2005	615	144				89.000,00		Suplementar	---
672/2005	615	144				10.000,00		Suplementar	---
672/2005	619	150				14.000,00		Suplementar	---
672/2005	619	150				98.386,00		Suplementar	---
672/2005	619	150				42.392,86		Suplementar	---
672/2005	622	157				129.753,42		Suplementar	---
672/2005	622	157				27.574,39		Suplementar	---
672/2005	622	150				11.963,99		Suplementar	---
672/2005	622	157				100.000,00		Suplementar	---
672/2005	623	157				100.026,13		Suplementar	---
672/2005	623	157				13.000,00		Suplementar	---
672/2005	624	164				160.360,00		Suplementar	---
672/2005	624	164				615.000,00		Suplementar	---
672/2005	624	157				234.563,41		Suplementar	---
672/2005	624	164				16.000,00		Suplementar	---
672/2005	624	164				96.000,00		Suplementar	---
672/2005	625	169 169-v				183.914,62		Suplementar	---
672/2005	625	169 169-v				2.800,00		Suplementar	---
672/2005	628	169-v		14.604,00				Suplementar	---
672/2005	633	171				7.794,61		Suplementar	---
672/2005	634	171 171-v				39.361,95		Suplementar	---
672/2005	634	171 171-v				650,00		Suplementar	---
672/2005	634	171 171-v				32.179,62		Suplementar	---
672/2005	636	177-v				199.586,01		Suplementar	---
672/2005	636	177-v				3.573,00		Suplementar	---
672/2005	636	177-v				29.247,45		Suplementar	---
672/2005	640	180		(*2)	705.000,00			Suplementar	---
672/2005	641	180v				1.240,00		Suplementar	---
672/2005	641	180v				307.458,90		Suplementar	---
672/2005	641	180v				9.944,13		Suplementar	---
672/2005	644	186 e 186v		(*3)	54.900,43			Suplementar	---
672/2005	647	186v		(*4)	219.000,00			Suplementar	---
672/2005	648	186v				103.665,43		Suplementar	---
672/2005	648	186v				193.200,00		Suplementar	---
672/2005	648	186v				73.000,00		Suplementar	---
672/2005	648	186v				8.640,00		Suplementar	---
672/2005	649	187				7.500,00		Suplementar	---
672/2005	651	194v				440.000,00		Suplementar	---
672/2005	651	194v				18.865,00		Suplementar	---

LEI AUTORIZATIVA	DECRETO N.º	Fls	FONTE DE RECURSO					TIPO DE RECURSO (1)	EXCEÇÕES PREVISTAS NA LOA (nota explicativa)
			SUPERÁVIT	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO		ANULAÇÃO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO		
				CONVÊNIOS	OUTROS				
672/2005	651	194v				12.000,00		Suplementar	---
672/2005	653	196v				9.253,00		Suplementar	---
672/2005	653	196v				27.802,50		Suplementar	---
672/2005	653	196v				5.722,17		Suplementar	---
672/2005	653	196v				13.503,72		Suplementar	---
672/2005	660	198v				96.243,75		Suplementar	---
672/2005	660	198v				384.013,48		Suplementar	
672/2005	660	198v				22.471,55		Suplementar	
672/2005	660	198v				520.149,88		Suplementar	---
672/2005	661	198v		(*5)	62.584,77			Suplementar	---
672/2005	664	101*				95.528,67		Suplementar	---
672/2005	664	101*				52.204,06		Suplementar	---
672/2005	664	101*				20.010,74		Suplementar	---
700/2006	604	142-v				8.000,00		Suplementar	---
700/2006	604	142-v		100.000,00				Especial	---
701/2006	605	30/31*				7.900,00		Suplementar	---
701/2006	605	30/31*		100.000,00				Especial	---
702/2006	606	142-v				8.000,00		Suplementar	---
702/2006	606	142-v		100.000,00				Suplementar	---
704/2006	608	143				4.500,00		Suplementar	---
704/2006	608	143		90.000,00				Especial	---
705/2006	609	143		3.780,00				Especial	---
706/2006	610	143 143-v				21.450,00		Suplementar	---
706/2006	610	143 143-v		390.000,00				Especial	---
707/2006	611	143-v				6.971,25		Suplementar	---
707/2006	611	143-v		126.750,00				Especial	---
708/2006	612	143-v				32.879,00		Suplementar	---
708/2006	612	143-v		700.000,00				Especial	---
709/2006	613	143-v		693.000,00				Especial	---
710/2006	614	144		20.923,00				Especial	---
716/2006	629	169-v 170		300.000,00				Suplementar	---
716/2006	629	169v-170				15.000,00		Suplementar	---
717/2006	630	170		200.000,00				Suplementar	---
717/2006	630	170				16.000,00		Suplementar	---
718/2006	631	170-170v		(*6)	28.350,85			Especial	---
719/2006	632	170-v		533,60				Especial	---
733/2006	655	195			29.876,13			Suplementar	---
732/2006	657	196v			1.250.000,00			Especial	---
734/2006	658	196v		1.080,00				Especial	---
TOTAL				500.000,00	1.084.973,65	14.192.646,54	3.782.071,88		---

(Fonte: publicações e cópias das publicações descritas nas fls. retro)
(1) Fonte: E- Extraordináriio, S — Suplementar, Es - Especial

Cabe registrar que não foram comprovadas as publicações dos Decretos Municipais n.ºs 2, 3, 7 10, 12, 13, 14, 605 e 664 de aberturas de créditos adicionais.

Cabe registrar que não foram comprovadas as publicações dos Decretos Municipais n.ºs 2, 3, 7 10, 12, 13, 14, 605 e 664 de aberturas de créditos adicionais.

Da análise dos decretos de abertura de créditos adicionais, o Corpo Instrutivo incluiu entre as irregularidades motivadoras do Parecer Prévio Contrário, as seguintes, *verbis*:

Item 1

*"(*2) - Excesso de Arrecadação — Royalties (Não verificamos qualquer documento (Anexo Único) demonstrando este excesso de arrecadação: R$ 705.000,00);*

*(*3) - Excesso de Arrecadação — Royalties (Não verificamos qualquer documento (Anexo Único) demonstrando este excesso de arrecadação: R$ 54.900,43);*

Houve abertura de créditos tendo por Fonte de Recursos o excesso de arrecadação de Royalties, no valor de R$ 759.900,43. Tendo em vista que o jurisdicionado não enviou documento demonstrando este suposto excesso de arrecadação, analisamos o Anexo 10, conforme a seguir:

Em R$

	Orçado - A	Arrecadado – B	Diferença – C = B - A

Fonte: Anexo 10, fls. 577/579

Verifica-se que ocorreu a abertura de créditos no valor de R$ 188.280,66, acima do excesso de arrecadação, R$ 571.619,77, contrariando o artigo 43 da L.F. nº 4.320/64.

Item 2

*(*5) - Excesso de Arrecadação — receita de indenização de seguro do veículo Sprinter, placa LOK 0789, demonstrada na forma do recibo de indenização de sinistro e depósito em conta corrente em anexo (Não verificamos o envio);*

Item 3

*(*6) - O valor do Decreto nº 631, de 12.09.06 (fls. 179 e 170-v), é de R$ 28.350,85, destinando-se às dotações 3.3.90.30.33 — Material de Consumo: R$ 15.850,85 e 3.3.90.39.00 — Outros Serviços de Terceiros: R$ 15.850,85, totalizando em R$ 31.701,70, excedendo, portanto, em R$ 3.350,85, o valor legalmente autorizado, R$ 28.350,85, contrariando o art. 43 da L.F. nº 4.320/64."*

Sobre estas questões, o Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho, Prefeito Municipal, responsável pelas contas ora em análise, em atendimento à Pauta Especial, prestou esclarecimentos e juntou documentos, que deram origem ao Doc. TCE-RJ nº 43.268-7/07, cujas alegações serão reproduzidas a seguir, *verbis*:

Quanto ao item 1:

Conforme documentos em anexo, após análise, foi observado que, na abertura de créditos adicionais, o Corpo Técnico considerou para compor o montante de R$ 759.900,43 o Decreto de nº 644, no valor de R$ 54.900,43, pertencente a fonte 103 (PENAE/PNATE), bem como o crédito adicional da fonte 101 (royalties), Decreto nº 640, no valor de R$ 705.000,00. Informamos que, por serem consideradas tais receitas, entendemos que poderíamos efetuar a abertura de Créditos Adicionais das mesmas de maneira separada (independente), verificando apenas a tendência de recebimento (comportamento) das mesmas.

Caso o E. Plenário desta Corte de Contas não entenda desta forma, destacamos que os créditos abertos não foram utilizados, uma vez que houve uma economia orçamentária de R$ 2.165.715,17 (diferença entre Despesa fixada — R$ 33.871.417,07 e a realizada — R$ 31.705.701,90), vale informar também que houve um superávit orçamentário de R$ 1.106.953,73 (diferença entre Receita Arrecadada — R$ 32.812.655,63 e Despesa Realizada — R$ 31.705.701,90), que comporta o valor do excesso considerado para abertura do crédito.

Em relação aos créditos abertos tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação de *royalties*, há de se registrar ainda que a Inspetoria competente, nos cálculos que apresentou, deixou de considerar o excesso de R$ 114.073,30 ocorrido em outra rubrica de receita de *royalties* (Transferências dos Estados — Cota-Parte *Royalties* — Comp. Financeira). Ainda que computado, o excesso apurado não suportaria os créditos abertos, pois estes estariam acima do limite em R$ 74.207,36.

Em relação à defesa apresentada, cabe registrar, ao contrário do que foi dito, que o Decreto nº 644 teve como fonte de recursos o provável excesso de arrecadação de *royalties* (conforme publicação às fls. 186), bem como os valores apontados como economia orçamentária (R$ 2.165.715,17) e o superávit orçamentário (R$ 1.106.953,73) divergem daqueles que apurei neste Processo.

Entretanto, destaco que mesmo tendo sido aprovado um orçamento final de R$ 35.920.020,78, conforme apurado nestes autos, somente foram empenhadas despesas no montante de R$ 31.705.701,90, evidenciando uma economia orçamentária de R$ 4.214.318,88, ou seja, do total da autorização legislativa, o Executivo utilizou R$ 1.073.563,90 além do orçamento inicial, que equivale a 3,50%. Assim, mesmo tendo sido abertos créditos adicionais, cuja fonte (excesso de arrecadação de *royalties*) não se confirmou em sua totalidade, os mesmos, a princípio, não foram utilizados.

Outrossim, muitas das vezes, tal situação decorre da falta de planejamento e de procedimentos adequados destinados a estimar o excesso de arrecadação, tomando por base a

tendência do exercício, fazendo com que o órgão responsável reveja a metodologia de cálculo empregada, consoante as disposições do art. 43, § 1º, II, e § 3º, da Lei Federal nº 4.320/64.

Quanto ao item 2:

Item atendido conforme documentos em anexo.

Quanto a este item, o responsável juntou cópia do recibo de indenização de sinistro da Bradesco Seguro comprovando a devida indenização.

Quanto ao item 3:

Conforme análise, verificamos que no Decreto nº 631 houve uma falha na digitação, que gerou a diferença citada, porém estamos anexando o relatório de Suplementações e Reduções Orçamentárias digitado pela Contabilidade que comprova o equívoco ocorrido, eliminando com isto a diferença apontada.

De fato, assiste razão ao responsável. Trata-se de um equívoco na publicação do Decreto derivado de uma falha de digitação, não se caracterizando, portanto, como uma irregularidade.

Por fim, considerando tais fatos, penso que as falhas apontadas não justificam a emissão de um Parecer Prévio Contrário.

DESCRIÇÃO	VALOR
(A) Orçamento Inicial	R$ 30.632.138,00
(B) Alterações:	
Créditos Extraordinários	0,00
Créditos Suplementares	15.405.431,99
Créditos Especiais	4.154.260,08
(C) Anulações de Dotações	14.271.809,29
(A+B-C) ORÇAMENTO FINAL CALCULADO – D	R$ 35.920.020,78
BALANÇOS ORÇAMENTÁRIOS CONSOLIDADOS (*) – E	R$ 33.871.417,07
DIFERENÇA de ORÇAMENTOS CALCULADO/CONSOLIDADOS – F = D - E	2.048.603,71

(Fonte: Balanços Orçamentários, fls. 540, 613, 833, 846, 862, 895, 931 e 951)
(*) Prefeitura Municipal: R$ 19.132.123,65
(*) Câmara Municipal: R$ 1.474.546,81
(*) Previg:
R$ 299.000,00
(*) FMS:
R$ 8.050.202,33
(*) FMAS:
R$ 2.075.683,28
(*) FMDCA:
R$ 195.340,00
(*) FUNDEF:
R$ 2.644.521,00
Total:
R$ 33.871.417,07

Ao acrescentar ao Orçamento Inicial, R$ 30.632.138,00, as alterações ocorridas no exercício de 2006, chega-se a um Orçamento Final Consolidado de R$ 35.920.020,78, divergindo em R$ 2.048.603,71 dos Balanços Orçamentários Consolidados, R$ 33.871.417,07, conforme demonstrado.

Em relação aos limites para abertura de créditos adicionais, verificou-se que os mesmos foram abertos dentro dos respectivos limites das leis autorizativas.

Cabe ainda reproduzir algumas considerações do Corpo Instrutivo, no tocante ao exame das peças orçamentárias.

> *"Da análise das peças orçamentárias relativas ao presente exercício (LOA, LDO e PPA) verificamos as seguintes impropriedades que afetam a análise da presente prestação de contas e serão, por conseguinte, consideradas em nossa conclusão:*

Lei Orçamentária Anual — LOA (Proc. TCE nº 208.573-3/07):

2.1) quanto ao desrespeito ao Princípio da Anterioridade, uma vez que a presente Lei foi publicada em Janeiro de 2006;

2.2) quanto ao não estabelecimento de limites para a realização de operações de crédito por antecipação da receita, exorbitando o disposto no inciso VII, do art. 167, da Constituição Federal;

2.3) quanto ao não envio do Demonstrativo da Compatibilidade da Programação do Orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, em desacordo com o inciso I do art. 5º da Lei Complementar nº 101/00;

2.4) quanto à não apresentação das despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como das receitas que as atenderão, sendo o refinanciamento da dívida e suas respectivas receitas demonstradas de forma segregada, em desacordo com o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei Complementar n.º 101/00.

Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO (Proc. TCE nº 208.573-3/07):

2.1) quanto ao fato da presente lei não compreender as metas e prioridades da Administração Pública, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988;

2.2) quanto ao fato da presente lei não definir as despesas de conservação do patrimônio público, com o objetivo de possibilitar a inclusão de novos projetos

na Lei Orçamentária Anual - LOA, em exorbitância ao disposto no art. 45 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

2.3) quanto ao fato do Anexo de Metas Fiscais ter demonstrado a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, em desobediência ao disposto no inciso I do § 2º do artigo 4º da Lei Complementar n.º 101/2000;

2.4) quanto ao fato do Anexo de Metas Fiscais não conter o demonstrativo de metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, em descumprimento ao disposto no inciso II do § 2º do artigo 4º da Lei Complementar n.º 101/2000;

2.5) quanto ao fato de não terem sido estabelecidas metas a serem compatibilizadas com o orçamento anual visando ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, em descumprimento ao art. 40 da Constituição Federal c/c art. 69 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c art. 1º da Lei Federal n.º 9.717/98;

2.6) quanto ao fato do Anexo de Riscos Fiscais não ter considerado o parcelamento com o INSS.

Lei Orçamentária Anual — LOA (Proc. TCE nº 208.573-3/07):

2.1) Quanto à intempestividade na remessa da Lei que instituiu o Plano Plurianual a esta Corte de Contas, em conformidade com o disposto no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00;

2.2) Quanto ao fato da Lei do Plano Plurianual não ter definido as fontes de recursos para o financiamento dos programas.

O Executivo Municipal de Iguaba Grande, em descumprimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00, não realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de maio, setembro e fevereiro, conforme consta declarado às fls. 2, do Ofício GP TC nº 062/2007, de 19/06/07, Doc. TCE nº 23.820-7/07."

4.2) GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A receita arrecadada no exercício foi de R$ 30.696.924,41, portanto, **acima** da previsão que era de R$ 30.632.138,00, gerando, em conseqüência, uma variação **positiva** de R$ 64.786,41, que representa um acréscimo de 0,21% em relação ao total da arrecadação prevista.

Quanto às despesas, cabe destacar que houve execução orçamentária de R$ 31.705.701,90, no exercício de 2006, representando 88,27% dos créditos autorizados. Em comparação com o exercício de 2005, a despesa orçamentária teve um crescimento nominal de R$ 6.062.814,15.

Da análise do resultado orçamentário, verifica-se que a Administração municipal apresentou déficit de R$ 1.008.777,49 e, excluindo os montantes relativos ao regime próprio de previdência municipal, este resultado reflete um déficit de R$ 1.597.606,23, conforme apresentado no quadro a seguir:

Em R$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO (1)	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Receitas Arrecadadas	R$ 30.696.924,41	R$ 746.464,96	R$ 29.950.459,45
Despesas Realizadas	R$ 31.705.701,90	R$ 157.636,22	R$ 31.548.065,68
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO	(R$ 1.008.777,49)	R$ 588.828,74	**(R$ 1.597.606,23)**

(1) Considerando o Balanço Orçamentário de todos os órgãos e entidades, excluindo as empresas estatais não dependentes.

Cabe destacar que a LRF trouxe em seu contexto uma série de limites e condições voltados para o restabelecimento e manutenção do equilíbrio, dentre os quais podemos destacar a limitação de empenho, quando as metas de arrecadação do bimestre não forem alcançadas.

5) DAS GESTÕES FINANCEIRA E PATRIMONIAL

5.1) GESTÃO FINANCEIRA

As disponibilidades de caixa e bancos transferidas do exercício de 2005, que totalizaram a importância de R$ 2.159.798,40, passaram, em 31/12/2006, a ser de R$ 3.586.592,01, constatando-se, portanto, um acréscimo das disponibilidades da ordem de 66,06%.

Verifica-se que a administração municipal apresentou resultado financeiro superavitário de R$ 3.074.753,60 e, excluindo-se os montantes relativos ao regime próprio de previdência municipal, este resultado reflete um déficit de R$ 3.012.215,55, conforme quadro abaixo:

Em R$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Ativo Financeiro	R$ 9.724.323,08	R$ 6.088.352,91	R$ 3.635.970,17
Passivo Financeiro	(R$ 6.649.569,48)	(R$ 1.383,76)	(R$ 6.648.185,72)
(DÉFICIT) - SUPERÁVIT FINANCEIRO	R$ 3.074.753,60	R$ 6.086.969,15	**(3.012.215,55)**

(Fonte: BP Consolidado, fls. 542 e BP Previg, fls. 864)

Do exame realizado pela Instrução, importa ressaltar a seguinte análise:

"Cabe destacar que este é o segundo ano desta gestão e que, ao iniciar o mandato, o gestor herdou um superávit financeiro de R$ 4.364.635,63. De acordo com o quadro abaixo, que demonstra o comportamento do resultado financeiro a cada ano desta gestão, observamos que o gestor conseguiu manter o resultado financeiro positivo herdado da gestão anterior (2004) no exercício de 2005; entretanto, em 2006, o resultado foi negativo.

Em R$

EVOLUÇ O DOS RESULTADOS FINANCEIROS		
GEST O ANTERIOR	GEST O ATUAL	
2004	2005	2006
R$ 4.364.635,63	R$ 2.576.790,10	(3.012.215,55)

(Fonte: Proc. TCE nº 221.288-3/06 – ADF 2005 e BP Consolidado, fls. 542 e BP Previg, fls. 864)

Este fato evidencia a ausência de uma ação planejada para manter o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Faz-se necessário um alerta ao atual gestor de que, persistindo a situação de reiterados déficits que mantenham o desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF de forma a não prejudicar futuros gestores."

5.2) GESTÃO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial do exercício de 2006 pode ser assim demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR
Variações Ativas	R$ 48.793.583,65
Variações Passivas	R$ 34.281.606,60
RESULTADO PATRIMONIAL – SUPERÁVIT	R$ 14.511.977,05

(Fonte: DVP Consolidado, fls. 543)

Este resultado conduziu o Município a um Ativo Real Líquido, conforme demonstrado a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR
Ativo Real Líquido – 2005	R$ 15.871.757,00
Superávit – 2006	R$ 14.511.977,05
ATIVO REAL LÍQUIDO – 2006	R$ 30.383.734,05

(Fonte: Proc. TCE nº 221.288-3/06 - ADF 2005 e BP Consolidado, fls. 542)

Cabe ressaltar que o valor do Ativo Real Líquido apurado nestes autos não guarda paridade com aquele constante no Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 542, conforme demonstrado a seguir:

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (A)	PASSIVO REAL A DESCOBERTO – 2006 APURADO (B)	DIFERENÇA (B-A)
R$ 19.056.842,43	R$ 30.383.734,05	R$ 11.326.891,62

5.3) DÍVIDA ATIVA

A evolução da inscrição, cobrança e cancelamento da dívida ativa municipal, desde o último exercício da gestão anterior até o exercício em análise, é demonstrada na tabela a seguir:

Em R$

EXERCÍCIO	SALDO ANTERIOR	INSCRIÇÃO	COBRANÇA	CANCELAMENTO	SALDO
2004	R$ 15.827.200,23	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 15.827.200,23
2005	R$ 15.827.200,23	R$ 0,00	R$ 653.036,61	R$ 758.678,86	R$ 14.415.484,76
2006	R$ 14.415.484,76	R$ 3.715.928,49	R$ 879.823,96	R$ 747.252,71	R$ 16.504.336,58

(Fonte: ADF 2004/2005, Proc. TCE nºs 209.786-5/05 e 221.288-3/06, BP e DVP, fls. 542 e 543)

A inscrição da dívida ativa alcançou 55,57% do total da receita própria arrecadada, que foi de R$ 6.686.491,62.

A cobrança da dívida ativa representou 6,10% do saldo existente em 2005.

Encontra-se acostado aos autos (fls. 959) Relatório com informações acerca das providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.

6) DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

O valor da receita corrente líquida foi extraído do anexo III do relatório resumido da execução orçamentária (fls. 1.158), conforme demonstrado a seguir:

Em R$

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		
1º QUADRIMESTRE	2º QUADRIMESTRE	3º QUADRIMESTRE
10.312.526,60	9.412.792,00	9.545.523,20

(Fonte: Anexo III - RREO, 1158)

7) DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

7.1) DA DÍVIDA PÚBLICA

7.1.1) Limites da Dívida Pública Consolidada ou Fundada

Considera-se dívida consolidada líquida do Município a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, conforme inciso V do §1º do artigo 1º da Resolução n.º 40/01.

Para efeito fiscal, a dívida consolidada definida no inciso I do art. 29 da Lei Complementar n.º 101/00 compreende aquela prevista no artigo 98 da Lei Federal n.º 4.320/64 (dívida fundada), acrescida da dívida flutuante definida no art. 92 da mesma Lei.

A situação do Município, com relação à Dívida, pode ser resumida no quadro a seguir, sendo o mesmo transcrição dos dados contidos do demonstrativo da dívida consolidada referente ao relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2006, o qual deve ser elaborado pelo Poder Executivo e abranger o Poder Legislativo:

PERCENTUAL DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA S/ A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			
2005	2006		
3º QUADR.	1º QUADR.	2º QUADR.	3º QUADR.
11,72%	10,93%	5,54%	5,48%

7.1.2) Limites para Operações de Crédito

Conforme o demonstrativo das operações de crédito — Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2006 (fls. 1177), constata-se que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

7.1.3) Limite para Concessão de Garantia

De acordo com o demonstrativo das garantias e contragarantias de valores - anexo III do relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2006 (fls. 1177), verifica-se que o Município de Iguaba Grande não concedeu garantia em operações de crédito interna e/ou externa.

7.2) GASTOS COM A EDUCAÇÃO

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

7.2.1) Base de Cálculo para o percentual dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino — impostos

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS			
Impostos	**Retido no Fundo Estadual - FUNDEF 15% (2)**	**Município 85%**	**Total 100% (1)**
I - Diretamente Arrecadados			R$ 3.634.872,32
ISS			R$ 817.061,97
IPTU			R$ 2.227.471,67
ITBI			R$ 326.479,16
IRRF			R$ 263.859,52
II - Receita de Transferência da União	R$ 812.542,85	R$ 4.604.409,47	R$ 5.418.608,04
FPM	R$ 803.622,14	R$ 4.553.858,78	R$ 5.357.480,92
ITR			R$ 1.655,72
IOF-Ouro			R$ 0,00
ICMS Desoneração - LC 87/96	R$ 8.920,71	R$ 50.550,69	R$ 59.471,40
III - Receita de Transferência do Estado	R$ 1.158.809,22	R$ 6.566.585,61	R$ 8.106.015,51
ICMS	R$ 1.135.491,70	R$ 6.434.452,94	R$ 7.569.944,64
IPI - Exportação	R$ 23.317,53	R$ 132.132,66	R$ 155.450,19
IPVA			R$ 380.620,68
IV - Outras Receitas Correntes do Município			R$ 1.168.746,29
Dívida Ativa dos Impostos Municipais			R$ 889.523,44
Multa e Juros de Mora de Impostos Municipais			R$ 0,00
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Impostos Municipais			R$ 279.222,85
V - Total das receitas resultantes dos Impostos e Transferências Legais (I+II+III+IV)	R$ 1.971.352,07	R$ 11.170.995,08	R$ 18.328.242,16

(Fonte: Anexo 10, fls. 492/7, Quadros III, IV, V, VI, VII e X, fls. 25/32 e 35, Doc. TCE nº 23.820-7/07)

7.2.2) Cálculo do percentual mínimo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino — art. 212 da CF

Para verificação da aplicação em ensino, devem ser considerados os gastos registrados na Função 12 — Educação, de acordo com a classificação funcional-programática da Portaria nº 42/99, do Ministério do Orçamento e Gestão, na Demonstração da Execução da Despesa, efetuando-se os ajustes necessários à apuração do valor total dos gastos com as ações diretamente ligadas ao ensino.

Descrição	Valor (R$)	Percentual
Total dos Impostos	**18.328.242,16**	100%
Valor gasto na manutenção e no desenvolvimento do ensino	**4.745.855,09**	25,89% do total dos impostos
Valor mínimo de acordo com o artigo 212 da C.F	**4.582.060,54**	25% do total dos impostos
Valor gasto no Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Função-08 – Programa-42)	**4.320.200,22**	94,29% dos recursos aos quais se refere o *caput* do art. 212 da CF
Valor mínimo, de acordo com o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 14/96	**2.749.236,32**	60% dos recursos aos quais se refere o *caput* do art. 212 da CF
Valor do FUNDEF gasto na remuneração do Magistério do Ensino Fundamental – mínimo 60%	**2.633.715,07**	99,61% dos recursos na forma do § 5º do artigo 60 do ADCT da CF

Desta forma, constata-se:

- quanto ao estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal, que o Município **respeitou** o limite estabelecido;

- quanto ao estabelecido na Emenda Constitucional n.º 14/96, que o Município respeitou o limite estabelecido;

- quanto ao estabelecido no §5º do art. 60 do ADCT c/c o art. 7º da Lei Federal n.º 9.424/96, que o Município **obedeceu** ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEF em gastos com a remuneração de profissionais em efetivo exercício de suas atividades.

De acordo com o estabelecido no artigo 186 da Lei Orgânica Municipal, o Município deverá gastar no mínimo 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com educação, percentual este não alcançado, uma vez que o índice foi de 25,89%.

Comparando-se os percentuais acima apurados com aqueles apresentados no Anexo X do RREO (fls. 1163/4), temos:

DESCRIÇÃO	APURADO NA PC	APURADO NO ANEXO X DO RREO (ajustado)	DIFERENÇA
DESPESAS COM ENSINO - *CAPUT* DO ARTIGO 212 DA CF	25,89	23,6	2,29
DESPESA COM ENSINO FUNDAMENTAL - *CAPUT* DO ARTIGO 60 DO ADCT DA CF	94,29	88,8	5,49
DESPESA NA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	99,61	99,6	---

(Fonte: Anexo X – RREO, fls. 1163/4)

7.2.3) Do acompanhamento do FUNDEF

A movimentação ocorrida no exercício com os recursos do FUNDEF fica resumida abaixo, conforme demonstrado no Quadro VII (Demonstrativo da Movimentação dos Recursos referentes ao FUNDEF):

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
(A) SALDO CONTÁBIL DO EXERCÍCIO ANTERIOR A TÍTULO DE FUNDEF (ADF 2005 – Proc. 221.288- 3/06)	550.177,15
(B) RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE FUNDEF NO EXERCÍCIO DE 2006	2.687.664,32
(C) RECEITAS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS COM FUNDEF NO EXERCÍCIO DE 2006	44.066,92
(D) DESPESA PAGA COM O FUNDEF NO EXERCÍCIO DE 2006 (INCLUSIVE OS RESTOS A PAGAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORES)	2.846.008,64
(E) SALDO CONTÁBIL PARA O PRÓXIMO EXERCÍCIO A TÍTULO DE FUNDEF (A+B+C-D)	435.899,75

(Fonte: Conc. Banc. Dez/05, fls. 471/2 Quadro VII, fls. 32, Doc. TCE nº 23.820-7/07)

O saldo contábil da conta-corrente vinculada ao FUNDEF, em 31/12/2006, é de R$ 435.899,75, conforme quadro VII, balanço patrimonial e balanço financeiro às fls. 834/5, o qual se coaduna com o extrato bancário, devidamente conciliado (fls. 479/485).

Cabe ainda destacar que o parecer do Conselho Municipal do FUNDEF (fls. 487/9) sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo concluiu por sua aprovação.

7.3) GASTOS COM PESSOAL

Para efeito de cálculo, considera-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do Município com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como: vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios,

proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas-extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Compõem também esta base de cálculo os contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos que, nesse caso, são contabilizados como "outras despesas de pessoal" — artigo 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 — decorrentes de contrato de terceirização, conforme Portaria Interministerial n.º 163/01 e suas posteriores alterações.

Cabe ressaltar que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesa. Considerando que a apuração dos gastos de pessoal se faz quadrimestralmente, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais motivo de alerta nos Relatórios de Gestão Fiscal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, destacarei a transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2005 e 2006, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal — Anexo I do RGF — conforme se demonstra:

Percentual aplicado com Pessoal

Em %

	2005			2006		
DESCRIÇÃO	1º QUADRIMESTRE	2º QUADRIMESTRE	3º QUADRIMESTRE	1º QUADRIMESTRE	2º QUADRIMESTRE	3º QUADRIMESTRE
PODER EXECUTIVO	48,22%	46,96%	46,26%	29,71	29,65	45,98

(Fonte: RREO, Anexo I, fls. 1154/5)

Conforme pode-se constatar, o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido no artigo 19 da LRF nos três quadrimestres do exercício de 2006.

7.4) DESPESAS COM SAÚDE

As despesas com ações e serviços públicos de saúde devem corresponder a 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º da Constituição Federal, em consonância com o disposto no inciso III do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

> *"Art. 77 - Até o exercício de 2006, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:*
>
> *.....*
>
> *III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º."*

Note-se, entretanto, conforme a Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, que os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados no inciso

III do artigo 77, retroreproduzido, deverão reduzir a diferença à razão de um quinto ao ano, atentando para que, no exercício de 2000, a aplicação não poderá ser inferior a 7% (sete por cento), em face do disposto no § 1º do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis:*

> *"§ 1º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2006, reduzida a diferença a razão de, pelo menos, um quinto por ano,* ***sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento****." (grifo nosso)*

Descrição	2000	2001	2006	2006	2006
Limite a ser Aplicado na Saúde	7,00%	8,60%	10,20%	11,80%	15,00%

O cálculo apresentado no quadro anterior considerou, para o percentual da receita de impostos a ser aplicado, igual valor para os três primeiros anos e, para o último, a diferença para atingir a meta de 15%, conforme Manual sobre a Operacionalização da Emenda Constitucional nº 29/00 do Ministério da Saúde.

Utilizando esses dados, procedi à análise dos gastos com saúde, nos seguintes termos:

Exercício de 2006

Descrição	*Valor (R$)*
(A) Total de Impostos	**18.328.242,16**
(B) Contribuição para o FUNDEF	1.971.352,07
(C) Base de Cálculo para Limite de Saúde Ajustado (A-B)	**16.356.890,09**
(D) Despesa com Saúde	7.124.150,14
(E) Repasse Previdenciário Concedido – Contribuição Patronal	188.262,86
(F) Despesas custeadas com outros Recursos que os Impostos	2.055.301.63
(G) Valor Aplicado na Saúde com Recursos Próprios (D+E–F)	**5.257.111,37**
(H)Percentual Aplicado na Saúde com Recursos Próprios (E÷C)	**32,14%**

Da análise do quadro anterior, verifica-se que o montante gasto com saúde, no exercício de 2006, se encontra dentro do limite estabelecido na Constituição Federal.

Cabe ressaltar que em Sessão de 21/8/07, ao apreciar o Processo TCE nº 211.008-1/07, o Plenário decidiu que, para efeito dos cálculos dos gastos com saúde, a partir do exercício de 2008, não serão mais subtraídos da base de cálculo os valores referentes às contribuições do FUNDEB.

Comparando-se o percentual acima apurado com aquele apresentado no Anexo XVI do RREO (fls. 1168/9), temos:

Em R$

DESCRIÇÃO	APURADO NESTE PROCESSO	APURADO NO ANEXO XVI do RREO (ajustado)	DIVERGÊNCIAS
DESPESAS COM SAÚDE –ARTIGO 77 DO ADCT	5.257.111,37	5.329.957,10	72.845,73

(Fonte: Anexos 10 e 11, fls. 748/813, Quadros II, VIII, IX e X, fls. 24, 33, 34 e 35, Doc. TCE 23.820-7/07 e Anexo XVI -RREO

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal não prevê percentual mínimo de aplicação em saúde.

O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer acostado às fls. 963, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

Não consta dos autos declaração acerca de participação em Consórcio Administrativo Intermunicipal referente à área de Saúde.

7.5) *ROYALTIES*

O artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89 veda a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

De acordo com os quadros XI a XIII (fls. 976/978), a movimentação dos recursos de *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

DESCRIÇÃO	RECEITAS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA EXERCÍCIO DE 2006
I - Transferência da União	3.900.514,77
Compensação Financeira de Recursos Hídricos	0,00
Compensação Financeira de Recursos Minerais	0,00
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural	3.900.514,77
Royalties pela Produção	0,00
Royalties pelo Excedente da Produção	3.830.157,17
Participação Especial	0,00
Fundo Especial do Petróleo	70.357,60
II – Transferência do Estado	490.449,30
III - Outras Compensações Financeiras	46.077,07
IV - Aplicações Financeiras	2.625,53
V - Total das Receitas (I + II + III + IV)	**4.439.666,67**

Fonte: Quadro XI/XIII, fls. 976/8

DESCRIÇÃO	DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NO EXERCÍCIO DE 2006 - VALOR (R$)				
	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL	
	Pessoal e Encargos (excluindo FGTS e INSS)	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Amortização da Dívida (nota explicativa	Demais Despesas de Capital
I - Transferência da União	0,00	0,00	4.316.382,12	0,00	18.685,00
Compensação Financeira de Recursos Hídricos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação Financeira de Recursos Minerais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural	0,00	0,00	4.316.382,12	0,00	18.685,00
Royalties pela Produção	0,00	0,00	4.316.382,12	0,00	18.685,00
Royalties pelo Excedente da Produção	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Participação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fundo Especial do Petróleo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II - Transferência do Estado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III – Outras Compensações Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
IV - Aplicações Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
V - Total das Despesas (I + II + III + IV)	0,00	0,00	4.316.382,12	0,00	18.685,00
VI - Restos a Pagar pagos com recursos de *Royalties*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Quadro XII, fls. 977

Da análise do Corpo Instrutivo, cabe destacar:

"Quanto às despesas com pessoal, foi determinado por esta Corte de Contas, por meio do voto prolatado no processo TCE-RJ n.º 250.364-8/04, que não existe impedimento quanto à utilização dos royalties para pagamento de despesas relativas ao FGTS e à contribuição patronal do regime geral de previdência — RGPS, motivo pelo qual as excluímos do quadro acima.

Da análise das informações constantes dos autos, podemos concluir que o Município de Iguaba Grande não aplicou recursos de royalties em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 10.195/01, posição ratificada no exame do demonstrativo da aplicação dos recursos dos royalties por natureza de despesa (fls. 977), uma vez que os mesmos não evidenciam gastos com as referidas rubricas.

Dívida

Verificamos que não houve pagamento de dívidas com recursos dos royalties no exercício de 2006 (fls. 977)."

Ressalta-se que a análise do saldo financeiro de *royalties*, informado no Quadro XIII às fls. 978, ficou prejudicada, haja vista que não foram remetidos os extratos bancários das contas evidenciando a situação em 31/12/06, bem como suas respectivas conciliações, conforme demonstrado a seguir:

Em R$

UNIDADE GESTORA	SALDO EM 31.12.2006 EXTRATO/CONCILIAÇÃO.	SALDO EM 31.12.2006 QUADRO XIII
Prefeitura Municipal – Banerj – *Royalties* – 4.807-9		12.610,20
Prefeitura Municipal – BB – *Royalties* –FEP – 173078-9 (fls. 1032)	476,67	476,67
Fundo Municipal de Saúde - Banco do Brasil – *Royalties* – 10.777-8		728,70
TOTAL	**476,67**	**13.815,57**

(Fonte: Quadro XIII, fls. 978, Extrato e Concil. Banc., fls. 1027 e 1032, Quadro XIII, fls. 978 do p.p e fls. 38, Doc. TCE 23.820-7/07)

7.6) VERIFICAÇÃO QUANTO AO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

7.6.1) Prefeitura

Os incisos I e III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal prevê que o repasse à Câmara, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, constituem crime de responsabilidade do Prefeito Municipal. Assim, faz-se necessária a verificação do enquadramento ou não do Chefe do Executivo nesses dispositivos.

Verificação do Cumprimento do Inciso I, § 2º do Artigo 29-A da CF

Seguindo os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar, em 2006, o percentual de 8% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, observados os resultados do IBGE que estima a população do Município em 20.177 habitantes, conforme dados disponíveis no SCAP.

Limite Previsto

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2005	VALOR (R$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
ISS	804.047,34
IPTU	2.195.335,41
ITBI	329.662,33
IRRF	246.981,60
Taxas (1)	544.636,97
Contribuição de Melhoria	0,00
Dívida Ativa de Tributos	497.769,38
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Tributos	155.103,43
Multa e Juros de Mora de Tributos	0,00
Receitas de Bens de Uso Especial (cemitério, mercado mun., etc) (2)	0,00
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) (3)	83.451,43
Contribuição de Iluminação Pública (3)	1.084.520,00
Subtotal (A)	**5.941.507,89**
(B) TRANSFERÊNCIAS	
FPM	4.860.893,08
ITR	1.446,76
IOF-Ouro	0,00
ICMS Desoneração - LC 87/96	105.189,36
ICMS	7.050.405,78
IPI - Exportação	131.876,83
IPVA	338.887,91
Subtotal (B)	**12.488.699,72**
(C) TOTAL (A+B)	**18.430.207,61**
Percentual previsto para o Município - %	**8**
Limite do Repasse do Executivo para o Legislativo - 2006	**1.474.416,61**

(Fonte:Proc. TCE nº 221.288-3/06 - ADF 2005)
(1) Inclusive a Taxa de Poder de Polícia - Ver voto no Processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02
(2) Receitas de Mercado Municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no Processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02
(3) Receitas incluídas em virtude do voto proferido no Processo TCE-RJ n.º 210.512-9/04

Outrossim, vale ressaltar que, conforme decisão recente no processo TCE-RJ n.º 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias, cobradas dos servidores para custeio dos regimes próprios de previdência e assistência, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite do artigo 29-A da Constituição Federal, a partir do exercício de 2006, motivo pelo qual as mesmas não constam do quadro acima. Sendo assim, o atendimento ao mandamento constitucional fica assim demonstrado:

Comparação do Limite Previsto com o Repasse Recebido

LIMITE DE REPASSE PERMITIDO	REPASSE RECEBIDO AJUSTADO	REPASSE RECEBIDO ACIMA DO LIMITE
1.474.416,61	1.478.045,88	3.629,27

(Fonte: ADF 2005, BF e DVP, fls. 847 e 849)

REPASSE RECEBIDO	1.478.045,88
(-) INATIVOS (APOSENTADOS E PENSIONISTAS) FLS.__	0,00
REPASSE RECEBIDO AJUSTADO	**1.478.045,88**

Verifica-se, de acordo com o quadro anterior, que o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, em função do disposto no art. 29-A da Constituição Federal, monta em R$ 1.474.416,61. Contudo, ao comparar este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, não computados os gastos com inativos do Legislativo, observa-se que o limite foi ultrapassado.

Sobre esta questão, o Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho, Prefeito Municipal, responsável pelas contas ora em análise, em atendimento à Pauta Especial, prestou esclarecimentos e juntou documentos, que deram origem ao Doc. TCE-RJ nº 43.268-7/07, cujas alegações serão reproduzidas a seguir, *verbis*:

> *Em atendimento ao disposto no art. 29-A da Constituição Federal, informamos que o limite de Repasse permitido considerado pelo Poder Executivo foi no valor de R$ 1.478.045,88, tendo em vista que demonstrativo em anexo foi considerado o item Receitas Diversas no valor de R$ 49.530,02, que diz respeito a Receitas de origem Tributária, devidamente contabilizada conforme Razão da receita em anexo e Razão de Repasse Concedido à Câmara, compondo assim o valor de R$ 1.478.045,88 (Limite de Repasse Permitido) = (Limite Recebido Ajustado).*

Em que pesem as alegações do responsável, os elementos juntados aos autos não restaram demonstrar que tais receitas (Receitas Diversas) tenham, de fato, origem tributária, razão pela qual não me cabe considerá-las.

Todavia, registro que R$ 3.629,27 representa cerca de 0,25% acima do limite, sendo, portanto, pela imaterialidade, *data venia*, irrelevante, não justificando a emissão de Parecer Prévio Contrário, posicionamento, inclusive, já adotado pelo Plenário em casos similares.

Verificação do Cumprimento do Inciso III, § 2º do Artigo 29-A da CF

De acordo com a lei orçamentária e com o demonstrativo das alterações orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2006, montava em R$ 1.622.000,00. Contudo, tal percentual foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, R$ 1.462.008,33.

Em R$

REPASSE FIXADO NA LOA	REPASSE LIMITADO PELA CF	REPASSE RECEBIDO	REPASSE RECEBIDO ACIMA DO FIXADO
1.622.000,00	1.474.416,61	1.478.045,88	3.629,27

(Fonte: Balanço Financeiro, fls. 847 e Dem. Var. Patrim., fls. 849)

Como é possível observar, o Orçamento da Câmara Municipal foi aprovado em patamar superior ao limite previsto no artigo 29-A da CRFB. No caso em epígrafe, não seria possível o atendimento ao inciso III, § 2º do artigo 29-A, sem antes contrariar a regra insculpida no inciso I do mesmo parágrafo, que tipifica como crime de responsabilidade o repasse efetuado a maior em relação aos limites expressos nos incisos do artigo retrocitado. Desta forma, conforme esta Corte já se manifestou, ao examinar outros Processos similares, deve ser obedecido o limite mais restritivo, correspondente ao limite de repasse de acordo com a Constituição Federal.

Outrossim, contatou-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, no valor de R$ 1.474.448,65 (fls. 846), foi inferior ao repasse recebido, R$ 1.478.045,88, evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

8) SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A Lei Federal n.º 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, na forma do previsto no art. 40 da Constituição Federal e art. 69 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

De acordo com o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores públicos — anexo V do relatório resumido da execução orçamentária (fls. 1159), constata-se um resultado previdenciário superavitário da ordem de R$ 1.211.630,00, conforme exposição a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	1.369.266,20
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	157.636,20
SUPERÁVIT	**1.211.630,00**

(Fonte: ANEXO V - RREO)

Comparando este resultado com o apurado no exercício anterior, verifica-se um acréscimo do superávit previdenciário de R$ 296.702,40, assim demonstrado:

EXERCÍCIO	VALOR (R$)
2006 SUPERÁVIT	1.211.630,00
2005 SUPERÁVIT	914.927,60
DIFERENÇA	**296.702,40**

(Fonte: Anexo V - RREO)

Outrossim, a legislação previdenciária vigente estabeleceu critérios básicos que os entes públicos devem observar para a constituição e manutenção de seus regimes próprios de previdência, critérios esses caracterizados por considerável complexidade no que diz respeito à metodologia de operacionalização por parte dos Poderes Executivos e de fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas.

Segundo a Instrução, face à ausência de elementos essenciais que permitam um exame mais detalhado acerca dessa matéria, a análise do Sistema Previdenciário Municipal será feita na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas.

9) FUNDOS MUNICIPAIS

Quanto à avaliação da efetiva operacionalização dos Fundos Municipais, cabe destacar os seguintes comentários do Corpo Instrutivo:

"2.1) FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

Foi providenciado, de forma segregada, o orçamento dos recursos inerentes ao Fundo Municipal de Saúde, em face do disposto no § 3º do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias c/c § 2º do art. 2º c/c art. 72 da Lei Federal n.º 4.320/64, c/c Lei Orgânica Municipal, art. 214, c/c Lei Municipal nº 023/97.

2.2) FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Foi providenciado, de forma segregada, o orçamento dos recursos inerentes ao Fundo Municipal de Assistência Social, em cumprimento ao disposto no art. 30 da Lei Federal n.º 8.742/93, c/c § 2º do art. 2º c/c art. 72 da Lei Federal n.º 4.320/64, c/c Leis Municipais nºs 004/97 e 134/98.

2.3) FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Foi providenciado, de forma segregada, o orçamento dos recursos inerentes ao

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em cumprimento ao disposto no art. 88, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.069/90 c/c § 2º do art. 2º e art. 72 da Lei Federal n.º 4.320/64, c/c Lei Municipal nº 463/02."

10) CONTROLE INTERNO

O Relatório do Controle Interno Municipal foi anexado ao presente processo, sendo observadas diversas informações acerca da gestão relativa ao exercício de 2006, consideradas na análise desta prestação de contas.

11) PARECER PRÉVIO

Diante do exposto 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 deste Tribunal de Contas e o subseqüente julgamento pela Câmara dos Vereadores não eximem a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesa, 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 as presentes Contas de Gestão do Município, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das Demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas com observância às disposições legais pertinentes, exceto pelas ressalvas apontadas;

Considerando a aplicação dos percentuais constitucionais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino, manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e despesas próprias com saúde, regulamentados pelos artigos 212 da Constituição Federal, 60 e 77 do ADCT;

Considerando que os gastos com pessoal do Poder Executivo, apresentados no Relatório, encontram-se dentro dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

Considerando que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal;

Considerando que as Contas do Prefeito Municipal, Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho, referentes ao exercício de 2006, incluíram, além das suas próprias, as do Presidente do Poder Legislativo;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/00;

Considerando que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2006;

Considerando que, nos termos do art. 2º da Deliberação TCE-RJ 199, de 23/01/1996, as Prestações de Contas de Gestão são encaminhadas a este Tribunal em duas vias;

Considerando que o processo referente à "Cópia da Prestação de Contas" contém informações necessárias para subsidiar as Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal;

Face ao exposto e examinado, e em desacordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial junto ao Tribunal,

VOTO:

I - Pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas da Administração Financeira do Poder Executivo do Município de Iguaba Grande, referentes ao exercício de 2006, de responsabilidade do Prefeito Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho, com as RESSALVAS e as DETERMINAÇÕES a seguir relacionadas:

RESSALVAS

1) Quanto à não consolidação dos dados contábeis relativos ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente — FMDCA, em desacordo com as disposições da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96 e da Lei Complementar Federal nº 101;

2) Quanto ao não envio das publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais de nºs 2, 3, 7, 10, 12, 13, 14, 605 e 664, contrariando as disposições da Deliberação TCE-RJ nº 199/96;

3) Não apresentação dos cálculos demonstrando a tendência do exercício em se

obter saldo positivo entre a arrecadação prevista e a realizada, quando da abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, em desacordo com o § 3º do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320/64;

4) Quanto à divergência de valor registrada no texto do Decreto de Abertura de Crédito nº 631/06 (R$ 28.350,85) em relação ao valor do crédito das dotações (R$ 31.701,70);

5) Quanto à diferença registrada entre o Orçamento final apurado, com base nos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais encaminhados, e os Balanços Orçamentários Consolidados;

6) Quanto à publicação em janeiro de 2006 da Lei Orçamentária do exercício sob exame;

7) Quanto ao não estabelecimento, na Lei Orçamentária Anual, de limites para a realização de operações de crédito por antecipação da receita, exorbitando o disposto no inciso VII, do art. 167, da Constituição Federal;

8) Quanto à falta de previsão, na Lei Orçamentária Anual, do Demonstrativo da Compatibilidade da Programação do Orçamento com as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, em desacordo com o inciso I do art. 5º da Lei Complementar nº 101/00;

9) Quanto à não apresentação, na LOA, das despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, bem como das receitas que as atenderão, sendo o refinanciamento da dívida e suas respectivas receitas demonstradas de forma segregada, em desacordo com o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei Complementar n.º 101/00;

10) Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias não compreender as metas e prioridades da Administração Pública, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988;

11) Quanto ao fato da Lei de Diretrizes Orçamentárias não definir as despesas de conservação do patrimônio público, com o objetivo de possibilitar a inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual — LOA, em exorbitância ao disposto no art. 45 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

12) Quanto ao fato do Anexo de Metas Fiscais não ter demonstrado a avaliação do cumprimento das metas relativa ao ano anterior, em desobediência ao disposto no inciso I do § 2º do artigo 4º da Lei Complementar n.º 101/00;

13) Quanto ao fato do Anexo de Metas Fiscais não conter o demonstrativo de metas anuais instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pre-

tendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, em descumprimento ao disposto no inciso II, do § 2º, do artigo 4º da Lei Complementar n.º 101/2000;

14) Quanto ao fato de não terem sido estabelecidas metas a serem compatibilizadas com o orçamento anual visando ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social, em descumprimento ao art. 40 da Constituição Federal, c/c o art. 69 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e o art. 1º da Lei Federal n.º 9.717/98;

15) Quanto ao fato do Anexo de Riscos Fiscais não ter considerado o parcelamento com o INSS;

16) Quanto à intempestividade na remessa da Lei que instituiu o Plano Plurianual a esta Corte de Contas, em conformidade com o disposto no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00;

17) Quanto ao fato da Lei do Plano Plurianual não ter definido as fontes de recursos para o financiamento dos programas;

18) Quanto à não realização de audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de maio, setembro e fevereiro, em descumprimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00;

19) Quanto aos déficits orçamentário e financeiro apresentados nestas contas, respectivamente de R$ 1.597.606,23 e 3.012.215,55;

20) Quanto à diferença de R$ 11.326.891,62 verificada entre o saldo patrimonial apurado nestes autos, Ativo Real Líquido de R$ 30.383.734,05, e o apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 542, Ativo Real Líquido de R$ 19.056.842,43;

21) Quanto à não classificação nas subfunções 361 e 365 de despesas daquelas naturezas, realizadas na função 12 — Educação, distorcendo os percentuais aplicados na área da Educação, dificultando a verificação do cumprimento do disposto no art. 212, *caput,* da Constituição Federal;

22) Quanto ao descumprimento do art. 186 da Lei Orgânica Municipal, que dispõe que o Município deverá gastar, no mínimo, 35% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com educação, tendo em vista que o índice alcançado foi de 25,89%;

23) Quanto às divergências entre os percentuais apurados nesta Prestação de Contas, no que se refere às Despesas com Educação e Saúde, e aqueles apresentados nos Anexos X e XVI do RREO da Deliberação TCE-RJ n.º 222/02, conforme a seguir:

Em %

DESCRIÇÃO	APURADO NA PC	APURADO NO ANEXO X DO RREO (ajustado)	DIFERENÇA
DESPESAS COM ENSINO - *CAPUT* DO ARTIGO 212 DA CF	25,89	23,6	2,29
DESPESA COM ENSINO FUNDAMENTAL - *CAPUT* DO ARTIGO 60 DO ADCT DA CF	94,29	88,8	5,49

Em %

DESCRIÇÃO	APURADO NESTE PROCESSO	APURADO NO ANEXO XVI DO RREO	DIFERENÇA
DESPESAS COM SAÚDE - ARTIGO 77 DO ADCT	32,14	32,60	0,46

24) Quanto ao saldo financeiro dos recursos provenientes de *royalties*, tendo em vista a ausência do extrato bancário das contas evidenciando a situação em 31/12/06, bem como das respectivas conciliações a seguir demonstradas:

Em R$

UNIDADE GESTORA	SALDO EM 31.12.2006 QUADRO XIII
Prefeitura Municipal – Banerj – *Royalties* – 4.807-9	12.610,20
Fundo Municipal de Saúde - Banco do Brasil – *Royalties* – 10.777-8	728,70
TOTAL	**13.338,90**

DETERMINAÇÕES

1) Fazer constar, nas próximas Prestações de Contas de Administração Financeira, todos os documentos de remessa obrigatória na forma prevista nas Deliberações TCE nos 199/96 (alterada pela Deliberação nº 215/00), 201/99, 210/99 e 218/00, bem como nas Leis nos 4.320/64 e 101/00 (LRF);

2) Elaborar as Demonstrações Contábeis Consolidadas, incluindo todos os Balanços dos Órgãos e Entidades dos Poderes do Município (Administração Direta e Indireta), de acordo com o que estabelece a Deliberação TCE nº 199/96 e inciso III do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), atentando para que sejam eliminadas as duplicidades;

3) Cuidar para que a abertura de crédito adicional por excesso de arrecadação seja devidamente comprovada em conformidade com o § 3º do artigo 43 da Lei nº 4320/64;

4) Atentar para a correta correlação entre os valores inseridos no texto dos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais e os respectivos créditos nas dotações correspondentes;

5) Atender ao Princípio da Anterioridade, quando das publicações das próximas Leis Orçamentárias;

6) Elabore seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que remetam ao equilíbrio orçamentário e financeiro preconizados pela LRF de forma a não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, tendo em vista os déficits orçamentário e financeiro de R$ 1.597.606,23 e 3.012.215,55, respectivamente, apresentados nestas contas, destacando que os reiterados déficits que mantenham o desequilíbrio financeiro, até o último ano de seu mandato, poderão influenciar o mérito das contas;

7) Adotar as providências necessárias junto ao setor de Controle Interno, dotando-o de todos os meios indispensáveis ao fiel cumprimento de suas funções, disciplinadas nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal de 1988, de forma a erradicar as falhas apontadas nesta prestação de contas;

8) Para que, nas Contas de Gestão do exercício de 2008, não realize a dedução da base de cálculo dos gastos com Saúde (impostos e transferências) da parcela das Transferências para o FUNDEB — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

II - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões, para que remeta à Inspetoria competente a segunda via desta Prestação de Contas enviada a este Tribunal em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 199, de 23/01/1996, considerando que o processo principal será encaminhado ao Legislativo Municipal;

III - Por DETERMINAÇÃO à Inspetoria competente, para que, com base na 2ª via desta Prestação de Contas, que subsidiará a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, proceda à análise quanto ao cumprimento do artigo 29-A da Constituição Federal por parte do Legislativo Municipal, bem como das disposições dos arts. 19, 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que o exercício de 2006 coincide com o final do mandato do titular do Poder Legislativo.

JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
Relator

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o projeto de Parecer Prévio do Conselheiro-Relator, aprovando-os, e

Considerando que as Contas do Município de Iguaba Grande, relativas ao exercício de 2006, foram apresentadas a esta Corte, tendo como representante do Poder Executivo o Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho;

Considerando, com base no artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência deste Tribunal emitir parecer prévio sobre as Contas da Administração Financeira dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

Considerando que as presentes Contas de Gestão do Município, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das Demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas em observância às disposições legais pertinentes, exceto pelas ressalvas apontadas;

Considerando a análise técnica constante da informação do Corpo Instrutivo desta Corte de Contas sobre o Balanço Geral do Município;

Considerando o Parecer do Ministério Público Especial junto ao Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Horacio Machado Medeiros;

Considerando a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações de serviços públicos de saúde, de acordo, respectivamente, com o disposto no art. 212 da Constituição Federal e art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Considerando que, nos termos da Legislação vigente, o Parecer Prévio e o subseqüente julgamento pela Câmara de Vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como daqueles que geriram valores e bens municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão ou serão alvo de fiscalização e julgamento por este Tribunal;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

Considerando que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal deferindo a medi-

da cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56, foram analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação nas contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2006;

Considerando, finalmente, o voto do Conselheiro-Relator,

RESOLVE:

Emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas de Administração Financeira do Chefe do Poder Executivo do Município de Iguaba Grande, Sr. Hugo Canellas Rodrigues Filho, referentes ao exercício de 2006, com RESSALVAS e DETERMINAÇÕES constantes do voto.

Sala das Sessões, de de 2007.

JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
Presidente

JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
Relator

Representante do MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL junto ao TCE-RJ

JULIO LAMBERTSON RABELLO

"É possível pois o pagamento em espécie, que acontecerá através da Tesouraria (ou, cabe dizer, que não há legislação que impeça tal forma de pagamento, nem tampouco norma deste Tribunal).
Não poderia ser diferente, a previsão do pagamento em espécie atende a antigo ditame legal, o curso forçado da moeda em todo o território nacional (observando-se a moeda então vigente)."

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 116.058-6/06

CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta apresentada a esta Corte pela Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Institucionais e Judiciais, Srª. Marija Yrneh Rodrigues de Moura.

A autoridade, através do Ofício GAB/TC nº 2266/06, acostado às fls. 02, encaminha o Ofício nº 537/2006, destinado a este TCE, de autoria da Srª. Vanessa Quadros Soares Katz, Promotora de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Petrópolis.

Naquele, solicita informações sobre a legalidade de atos de dispensa de licitação realizados pela Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis — COMDEP entre 2003 e 2004, além de procurar dirimir a seguinte dúvida, *in verbis* (fls. 03):

> *... seja informado se na normatização dessa Corte consta óbice quanto a entes públicos efetuarem pagamento em espécie.*

Preliminarmente os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA, que considerou necessária a manifestação da Subsecretaria de Controle Municipal — SUM, em face da especificidade da matéria em discussão. Informa ainda que, no que tange à solicitação relativa à COMDEP, a mesma está sendo analisada no Documento TCE nº 26.262-8/06.

A SUM, através da 3ª Inspetoria Regional de Controle Externo - 3ª IRE, após considerar atendidos os pressupostos de admissibilidade da consulta, quanto ao mérito, pondera não ter identificado, na legislação pertinente, mandamento que "... impeça ou crie empecilhos a pagamento de despesas em espécie (ou seja, em papel-moeda), até porque a moeda tem curso forçado por imposição legal" (fls. 07). Foram ainda salientados os seguintes pontos:

> *Por outro lado, a Lei Federal nº 4.320/64, em seu artigo 65, estabelece que o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamentos. Por sua vez, o regime de adiantamento, segundo o artigo 66 dessa mesma Lei Federal nº 4.320/64, é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei (geralmente para atender despesas miúdas e de pronto pagamento, cujo limite máximo é de R$ 8.000,00, conforme prescrito pelo artigo 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93) e consiste na entrega de numerários a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Portanto, da interpretação conjunta desses dois fatores, depreende-se que o processo normal de efetuar-se pagamento de despesas públicas é por meio de*

mecanismos bancários (cheques, borderôs, ordem de pagamentos, etc.), sendo somente admitido em casos excepcionais o uso de adiantamentos (entenda-se pagamento em espécie de despesas).

Frisamos que o essencial de qualquer despesa é que ela atenda aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade, constituindo o pagamento a última fase do ciclo da despesa, devendo, portanto, ser obrigatoriamente precedido das fases de empenho (artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64) e liquidação (artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64).

Por último, ressaltamos, ainda, que embora o pagamento através de mecanismos bancários não garanta, por si só, a legalidade da despesa, o mesmo aumenta o grau de transparência (um dos pilares da LRF); facilita o exercício do controle interno e externo, institucional e social; e amplia a eficiência administrativa. Além de melhorar, sem qualquer sombra de dúvida, a segurança física, tanto do ente quanto dos seus servidores, ao evitar a movimentação de grandes quantias financeiras dentro da instituição.

A instrução conclui pela ciência ao Plenário, pela Expedição de Ofício ao consultente nos termos adiante reproduzidos e pelo arquivamento do processo (fls. 08):

II - Pela Expedição de Ofício à 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo de Petrópolis, do Ministério Público Estadual, referente ao IC 677/2005 P CID, informando-lhe que não existe nenhuma norma na legislação operada ou editada por esse Tribunal de Contas que estritamente impeça ou crie óbice quanto ao pagamento em espécie (papel-moeda) de despesas. Havendo, porém, dispositivos legais, como o artigo 65 da Lei Federal nº 4.320/64, e princípios como o da eficiência administrativa e da transparência fiscal, que, implicitamente, restringem o pagamento em espécie apenas aos adiantamentos, com a finalidade de atender despesas miúdas, de pronto pagamento e de caráter urgente, além de melhorar, sem qualquer sombra de dúvida, a segurança física, tanto do ente quanto dos seus servidores, ao evitar a movimentação de grandes quantias financeiras dentro da instituição;

Posteriormente, a Secretaria-Geral de Controle Externo — SGE encaminhou os autos à CEA, conforme disposto no Ato Normativo deste Tribunal de nº 78, de 03/03/2005.

A CEA, às fls. 11 a 15, destaca que o consulente, por não ser chefe de Poder do Estado, não atende a um dos pressupostos de admissibilidade para as consultas apresentadas a este Tribunal. Todavia, tendo em vista as atribuições constitucionais do Ministério Público, *in casu*, entende que os autos devam ser analisados. Quanto ao mérito, manifesta-se conforme a 3ª IRE e a SUM. Conclui sugerindo o conhecimento *in casu* da consulta, a expedição de ofício ao consulente e o arquivamento do processo.

A Secretaria-Geral de Controle Externo — SGE, ratificando o posicionamento da CEA, encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência (fls. 16), a fim de que, em atendimento ao disposto no artigo 3º da Deliberação TCE nº 216/2000, fosse ouvida a Procuradoria-Geral deste Tribunal, antes da designação do Conselheiro Relator do processo.

O parecer elaborado pela Procuradoria (fls. 18 e 19) opina, inicialmente, pelo "pronto atendimento" da solicitação do MP sobre as dispensas de licitação da COMDEP.

Quanto ao mérito, destaca:

... aderimos à manifestação do Corpo Instrutivo, de fls. 07/08, por reputar de feliz acerto o que ali resta consignado.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros (fls. 20), manifesta-se de acordo com as conclusões da Procuradoria-Geral.

É o Relatório.

Inicialmente, a presente consulta deve ser analisada quanto ao atendimento ou não dos pressupostos para sua admissibilidade, elencados no artigo 68 do Regimento Interno desta Corte de Contas e nos artigos 1º e 2º da Deliberação TCE nº 216/2000. Transcrevo a seguir os referidos dispositivos:

Regimento Interno

Art. 68 - As consultas formuladas ao Tribunal só poderão ser feitas a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de sua competência.

§ 1º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto e, sempre que possível, ser formuladas articuladamente e instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente ou do órgão central ou setorial dos Sistemas de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria.

§ 2º - 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.

§ 3º - A resposta à consulta formulada tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do caso concreto.

Deliberação TCE-RJ nº 216/2000

Art. 1º - O Tribunal responderá a 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.

Art. 2º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto e, sempre que possível, instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente ou do órgão central ou setorial dos Sistemas de Administração Financeira, de Contabilidade e de Auditoria.

Muito embora o representante do Ministério Público não conste como autoridade citada nos referidos dispositivos, há que se considerar que o órgão em questão, muito embora não possa juridicamente ser considerado um Poder, possui as prerrogativas de tal: autonomia e independência funcional, administrativa e financeira (aqui inclusa a orçamentária), com atribuições e competências definidas na Constituição Federal. Assim, não vislumbro outra forma de se interpretar os mencionados dispositivos senão a de considerar atendido o primeiro pressuposto de admissibilidade da consulta — a competência da autoridade consulente.

O outro pressuposto de admissibilidade também foi atendido, qual seja, a dúvida expressa na presente consulta tem a indicação precisa do seu objeto e se refere à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes a matéria de competência deste Tribunal de Contas.

Considerando que, conforme contido no artigo 4º da Deliberação TCE nº 216/00, as consultas se constituem em prejulgamento da tese, entendo pois que a indagação apresentada deva ser respondida, posto que formulada em tese.

Ultrapassadas, *in casu*, as preliminares, entendo que a indagação objeto do presente processo deva ser respondida.

Quanto ao mérito, as análises procedidas pelo Corpo Instrutivo e pela Procuradoria deste Tribunal abordaram a matéria tendo por fundamentos aspectos importantes. Entretanto, acredito que algumas nuances relativas às formas de pagamento das despesas públicas carecem de maiores definições, esclarecimentos e comentários.

Dessarte, objetivamente, passo, a seguir, a comentar os pontos que considero mais relevantes da questão em apreço.

O pagamento da despesa pública se constitui na terceira e última fase da execução daquela. Somente pode ser realizado após a regular liquidação da despesa (segunda fase, conforme artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64), que consiste na verificação do real direito do credor em receber da administração pública (artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64). Por sua vez,

a liquidação sucede o empenhamento da despesa (primeira fase), que deve sempre ser prévio à mesma (artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64).

Retornando, as fases da execução da despesa pública são as seguintes, expostas na necessária e legal ordem seqüencial que devem seguir: empenho, liquidação e pagamento.

Ainda quanto ao pagamento, salienta-se que o mesmo se materializa através da ordem de pagamento que "... é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga", somente podendo ser "... exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade" (artigo 64 da Lei Federal nº 4.320/64).

Segundo a Lei Federal nº 4.320/64, estas são as formas de pagamento da despesa pública:

> *Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.*

Resumidamente, há pois três formas de pagamento:

· Realizado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas;
· Realizado por estabelecimentos bancários credenciados;
· Realizado por meio do regime de adiantamentos[1] (única forma de pagamento considerada excepcional pela lei).

Estas foram objeto de análise pelos Professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis[2] (p. 127 e 130):

1 A excepcionalidade do pagamento no regime de adiantamentos decorre do fato do mesmo ser feito a um servidor, ou seja, não se destina ao real credor da administração, àquele que tenha prestado um serviço ou entregue um bem a esta. As três fases da despesa pública, neste caso, se processam em um só momento: empenha-se, liquida-se e paga-se a despesa, tudo em nome de um servidor. A referência na lei a "entrega de numerário a servidor" não quer, absolutamente, dizer que sempre terá o servidor a moeda em suas mãos. Há entes federados que materializam tal regime (regulamentação local conforme previsto no art. 68 da LF 4.320/64) através da abertura de uma conta corrente em banco para o servidor, que deverá então movimentar o adiantamento por meio de cheques. O importante é que se entenda que, apesar do rito não comum, a despesa incorrida será objeto de verificação pela administração, já que o servidor deverá prestar contas de seus atos.

2 *In* "A Lei 4.320 comentada". 27ª edição. Rio de Janeiro, IBAM, 1996.

Vê-se, pois, que a entidade deverá ter, de forma institucionalizada, um setor para realizar os pagamentos, geralmente denominado de Tesouraria. Pode ser uma caixa única ou funcionar descentralizadamente por caixas recebedores e caixas pagadoras. Se a cidade é de porte grande, podem ser regionalizadas as tesourarias por bairros ou regiões administrativas.

O pagamento por intermédio da rede bancária pode ser feito por meio de cheque nominal, ou por depósito direto na conta do credor, do modo como já se faz na maioria dos Governos para o pagamento de pessoal. A entidade poderá também manter saldo suficiente em banco e autorizar o credor a colocar em cobrança sua duplicata, a qual será compensada como se fora um cheque. A modalidade a escolher, portanto, fica a critério da Administração. A mais simples e bastante segura é a do cheque nominal, inclusive porque torna desnecessária a identificação do recebedor na Tesouraria Geral.

A rede bancária também pode utilizada para os recebimentos, mas, de qualquer modo, não exclui a existência de um órgão de Tesouraria, inclusive para comandar os procedimentos e controlar os saldos individualizadamente por banco.

(...)

... o adiantamento como um dos meios de ser efetuado o pagamento, em casos excepcionais. É necessário, sobretudo, que a excepcionalidade não se transforme em regra, como acontece sempre.

Desta forma, concluem os autores, quanto aos pagamentos, que sempre deverá existir na administração uma tesouraria ou pagadoria, quer seja para desempenhar a função de controlá-los (feitos através de estabelecimentos bancários — por compensação de cheques, por transferências de crédito, débito direto — ou não)[3] ou também para efetuar os referidos pagamentos (em espécie).

É possível pois o pagamento em espécie, que acontecerá através da Tesouraria (ou, cabe dizer, que não há legislação que impeça tal forma de pagamento, nem tampouco norma deste Tribunal).

Não poderia ser diferente, a previsão do pagamento em espécie atende a antigo

3 A **transferência** de crédito é uma ordem de pagamento do devedor, visando transferir recursos para um beneficiário. Diferencia-se do **débito direto** por ser este último um instrumento de pagamento onde o devedor autoriza previamente o beneficiário a efetuar um débito em sua conta corrente, ou seja, o comando do débito é feito pelo recebedor. No dia do vencimento o débito é realizado na conta corrente do devedor.

ditame legal, o curso forçado da moeda em todo o território nacional (observando-se a moeda então vigente):

> *Decreto-Lei nº 857 de 11 de setembro de 1969*
>
> *Art. 1° - **São nulos de pleno direito** os contratos, títulos e quaisquer documentos, bem como **as obrigações que, exequíveis no Brasil**, estipulem pagamento em ouro, em moeda estrangeira, ou, **por alguma forma, restrinjam ou recusem, nos seus efeitos, o curso legal do cruzeiro.***
>
> *Art. 2° - Não se aplicam as disposições do artigo anterior:*
>
> *I - aos contratos e títulos referentes a importação ou exportação de mercadorias;*
>
> *II - aos contratos de financiamento ou de prestação de garantias relativos às operações de exportação de bens de produção nacional, vendidos a crédito para o Exterior;*
>
> *III - aos contratos de compra e venda de câmbio em geral;*
>
> *IV - aos empréstimos e quaisquer outras obrigações cujo credor ou devedor seja pessoa residente e domiciliada no Exterior, excetuados os contratos de locação de imóveis situados no território nacional;*
>
> *V - aos contratos que tenham por objeto a cessão, transferência, delegação, assunção ou modificação das obrigações referidas no item anterior ainda que ambas as partes contratantes sejam pessoas residentes ou domiciliadas no País.*
>
> *Parágrafo único. Os contratos de locação de bens móveis que estipulem pagamento em moeda estrangeira ficam sujeitos, para sua validade, a registro prévio no Banco Central do Brasil.*
>
> (grifos não originais)

Todavia, há que se ressaltar que o pagamento em espécie carecerá de um rígido controle pela administração, com a identificação do credor por devidos instrumentos, tudo registrado devidamente em processo administrativo.

Como não é habitual a arrecadação de receitas pelas tesourarias dos entes federados (normalmente esta ocorre através da rede bancária), estes deverão sacar suas disponibilidades depositadas em banco. Desta forma, a contabilidade deverá registrar tal procedimento, sensibilizando a conta contábil "Bancos" (crédito pelo saque) e a conta contábil "Caixa" (débito pela entrada do recurso). Quando do efetivo pagamento, a referida conta "Caixa" comportará seu registro (crédito pelo pagamento realizado).

Casos excepcionais, onde ainda exista o recebimento de receitas pelas tesourarias, cabe igualmente o registro do ingresso do recurso na conta "Caixa", que então poderá comportar o pagamento que se pretenda efetuar.

Outras questões requerem comentários:

. Aplicação financeira - é difícil, na atual ordem econômica, imaginar recursos financeiros guardados em "caixa", para posterior movimentação, sem que sejam remunerados por isso. A remuneração em destaque deve visar, primeiramente, a manutenção do poder aquisitivo da moeda. Deve-se observar sempre, contudo, que risco e remuneração são fatores que não podem ser desassociados. Aquelas que possuem risco diminuto devem ser praticadas pelos gestores, em nome da eficiência e otimização no emprego dos recursos públicos.

. Segurança para a manutenção de recursos financeiros em caixa - a movimentação de moeda corrente nas dependências públicas traz a necessidade de implementação de um sistema eficaz de segurança, o que requer uma logística planejada e a disponibilização de verbas capaz de custeá-la.

Desta forma, o pagamento de despesas públicas com moeda corrente, necessariamente via tesouraria, não pode deixar de levar em consideração as questões acima.

Crucial, neste assunto, é que a despesa pública deve ser processada segundo todos os ditames legais pertinentes, sobretudo quanto ao desenrolar de suas fases (empenho, liquidação e pagamento, previstas nos artigos 58 a 70 da Lei Federal nº 4.320/64) e ao atendimento dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Ademais, não se pode, sob hipótese nenhuma, esquecer que a transparência na gestão pública deve ser a tônica, independentemente da forma de pagamento escolhida pela administração. Por outro lado, os registros efetuados (administrativos e contábeis) devem ser capazes de propiciar a efetiva ação dos órgãos de controle (interno, externo e até o social), em todos os aspectos inerentes ao mesmo.

Por derradeiro, no que se refere à solicitação do MP relativa à COMDEP, saliento já ter sido a mesma atendida por este TCE, conforme Ofício nº PRS/GAP/215/2007, de 28 de fevereiro de 2007, cuja cópia está acostada às fls. 13 do Documento TCE nº 26.262-8/06.

Assim sendo, em face do exposto, parcialmente de acordo com o proposto pelo Corpo Instrutivo, pela Procuradoria-Geral e o Ministério Público junto a este Tribunal, dada a fundamentação de meu relatório,

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO, *in casu*, da presente consulta;

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Marfan Martins Vieira, na qualidade de Chefe do Ministério Público Estadual, para que tome ciência desta decisão nos termos deste voto, com vistas à Subprocuradora-Geral de Justiça de Assuntos Institucionais e Judiciais, Srª. Marija Yrneh Rodrigues de Moura, em face de questionamentos encaminhados pela Srª. Vanessa Quadros Soares Katz, Promotora de Justiça da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Núcleo Petrópolis;

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria das Sessões para que, ao efetuar a expedição do ofício, faça juntar àquele cópia do inteiro teor deste Voto, da instrução de fls. 07 a 16 e do Parecer da Procuradoria-Geral deste Tribunal (fls. 18 e 19);

IV - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

JULIO L. RABELLO
Relator