

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Artigos resultantes do Curso de Pós-graduação
em Gestão Pública Municipal
da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro



GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Coletânea de artigos do Curso de Pós-graduação em
Gestão Pública Municipal da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Organizadora: Rosa Maria Chaise



Rio de Janeiro - 2013



Publicação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, coordenada pela Escola de Contas e Gestão

G393 Gestão Pública Municipal / Organizadora Rosa Maria Chaise

– Rio de Janeiro:
ECG/TCE–RJ, 2013.
208 p.

Coletânea de artigos do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

1. Gestão Pública Municipal. I. Chaise, Rosa Maria (Coord.).

CDD 352.14



Presidente

Jonas Lopes de Carvalho Junior

Vice-Presidente

Aluisio Gama de Souza

Conselheiros

José Gomes Graciosa

Marco Antonio Barbosa de Alencar

José Maurício de Lima Nolasco

Julio Lambertson Rabello

Aloysio Neves Guedes

Ministério Público

Horacio Machado Medeiros

Secretário-Geral de Controle Externo

Carlos Roberto de Freitas Leal

Secretário-Geral de Planejamento

José Roberto Pereira Monteiro

Secretário-Geral de Administração

Marcelo Alves Martins Pinheiro

Secretária-Geral das Sessões

Gardênia de Andrade Costa

Procurador-Geral

Sérgio Cavalieri Filho

Chefe de Gabinete da Presidência

Ana Helena Bogado Serrão



Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão

Paula Alexandra Nazareth

Coordenadoria Acadêmica

Sergio Bahiense Colão

Coordenadoria de Capacitação

João Paulo Menezes Lourenço

Coordenadoria de Estudos e Pesquisas

Rosa Maria Chaise

Coordenadoria de Documentação

Paulo Cesar Peçanha

Assessoria Pedagógica

Sandra Maciel de Almeida

Conselho Editorial

Conselho Superior da ECG

Comissão Científica

Cláudio Martinelli Murta, Elaine Faria de Melo, Guilherme Pinto de Albuquerque, Jean Marcel de Faria Novo, Jorge Henrique Muniz da Conceição, Marcello Leoni Lopes de Arrufat Torres, Marcelo Franca de Faria Mello, Marcelo Martinelli Murta, Paula Alexandra C. P. Nazareth, Paulo Cesar Bessa Neves, Renata de Oliveira Razuk, Sérgio Lino da Silva Carvalho e Sérgio Paulo Vieira Villaça

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as do TCE-RJ.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Coordenadora-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração: Fernanda Pedrosa / **Editores assistentes:** Tetê Oliveira / **Diagramação:** Margareth Peçanha / **Projeto Gráfico:** Inês Blanchart / **Revisão:** Márcia Aguiar Ramos e Luiz Henrique de Almeida Pereira (referências).

PREFÁCIO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios autonomia (art. 18) e competências (art. 30) que representam um reconhecimento constitucional inédito do importante papel destes entes na Administração Pública brasileira, mas, ao mesmo tempo, impõem-lhes novos e grandes desafios.

Esse status exige da gestão municipal a adoção de políticas públicas que assegurem a excelência da estrutura organizacional da administração e, em especial, dos serviços prestados à população local em áreas como saúde, educação e transporte. Para uma gestão eficiente e eficaz, faz-se evidente a necessidade de uma equipe de dirigentes e servidores cada vez mais qualificados e o incentivo a uma educação continuada.

Diante desse quadro, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem se empenhado em colaborar de várias formas com os gestores dos 91 municípios sob sua jurisdição. Destaco, entre as ações desenvolvidas por esta Casa, o curso de pós-graduação, *lato sensu*, em Gestão Pública Municipal, oferecido pela Escola de Contas e Gestão aos servidores dos órgãos e entidades fluminenses.

Credenciada pelo Conselho Estadual de Educação, a Escola de Contas e Gestão desenvolveu e implementou esse curso de forma a abarcar, tanto quanto possível, os múltiplos aspectos da gestão pública nos municípios. Uma pequena amostra desse vasto campo de atuação e da multidisciplinaridade dos temas concernentes à Administração Pública Municipal é trazida à luz com a publicação de nove artigos assinados por servidores que integraram a primeira turma do curso.

Os artigos que compõem este quinto volume das **EDIÇÕES SERIADAS** da ECG retratam práticas adotadas em diferentes municípios. É uma oportunidade de estimular o debate acerca de políticas públicas de diferentes áreas, independentemente das características socioeconômicas, políticas e geográficas dos municípios estudados, pois os trabalhos enfocam questões comuns e basilares da Administração Pública Municipal.

Desenvolver uma gestão responsável e transparente no trato dos recursos públicos, dando ênfase ao planejamento orçamentário, ao controle da gestão fiscal, ao estabelecimento de metas, à aferição de resultados e à divulgação das contas públicas, é, em resumo, o principal desafio da Administração Pública brasileira.

Para melhor atender às demandas dos cidadãos, é premente o investimento na especialização dos servidores e gestores públicos municipais. É com essa convicção que o TCE-RJ se faz presente e trabalha para que alcancemos, cada vez mais, a eficiência na gestão pública fluminense.

Jonas Lopes de Carvalho Junior
Presidente do TCE-RJ

INTRODUÇÃO

A Escola de Contas e Gestão apresenta o novo volume da coleção **EDIÇÕES SERIADAS** da ECG, linha de publicação que tem como objetivo contribuir para capacitação e formação de servidores do TCE-RJ e da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro. Nesta quinta coletânea, apresentamos artigos resultantes dos trabalhos finais de alunos da primeira turma de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, promovida pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, formada por 35 servidores de órgãos jurisdicionados de diferentes municípios fluminenses e concluída em 2012. Até o momento, os dois cursos de especialização *lato sensu* oferecidos e certificados pela ECG, em Gestão Pública Municipal e em Gestão Pública e Controle Externo, já formaram 88 servidores do próprio Tribunal e dos municípios fluminenses.

Visando disseminar a troca de experiências e conhecimentos, ocorrida durante a pós-graduação em Gestão Pública Municipal, e contribuir para a elevação dos padrões de eficiência e eficácia da Administração Pública, reunimos nove artigos, escolhidos pela relevância e qualidade, que trazem à luz questões vividas no dia a dia dos servidores, com as especificidades enfrentadas no desempenho de suas funções e revistas sob uma nova perspectiva, após a conclusão do curso.

Os trabalhos abordam temas bastante abrangentes, o que traduz a pluralidade de saberes e talentos que a Administração Pública congrega em seu quadro funcional. O leitor conhecerá a experiência para a terceirização no fornecimento de merenda escolar adotada como desafio de fornecimento mais qualitativo. Também terá oportunidade de conhecer a avaliação realizada em portais de governo eletrônico de municípios fluminenses para medir a eficiência administrativa e seus impactos resultantes. A edição contempla ainda reflexões sobre a improbidade administrativa na arrecadação de tributos, prejuízos e desafios a serem enfrentados, assim como traz análise das vinculações de receitas na garantia de recursos aos programas e ações de governo. É relatada uma prática, também desenvolvida em âmbito municipal, sobre programas habitacionais direcionados à população de baixa renda, objetivando o desenvolvimento local e social dos cidadãos aos quais se destinam essas políticas públicas. Outros artigos resumem pesquisa realizada com servidores sobre a importância da normatização do controle

interno, estabelecido pelo art. 74 da Constituição Federal de 1988, como instrumento de qualidade e de melhoria à gestão pública e um relato de caso sobre a participação e autonomia nas deliberações do Conselho Municipal de Saúde para o monitoramento e controle de parceria com o terceiro setor. Fechando a edição, o último trabalho apresenta a importância do investimento na capacitação do servidor, como forma de torná-lo agente de transformação no cenário institucional.

A divulgação dessas práticas adotadas em diferentes municípios neste volume, como já mencionado, pretende contribuir para a melhoria da gestão pública, a profissionalização contínua dos servidores, a inclusão como princípio fundamental das políticas públicas e o fortalecimento do controle social. É esta a missão da Escola de Contas e Gestão e, com este objetivo, desenvolvemos nossa política pedagógica e editorial.

SUMÁRIO

Artigo I A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E AS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: uma avaliação dos portais de governo eletrônico dos municípios fluminenses	11
Artigo II IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Uma ação negligente na arrecadação de tributos municipais	33
Artigo III UMA ANÁLISE DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO GOVERNO MUNICIPAL	55
Artigo IV MUDANÇA NA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: servidores-gestores	77
Artigo V A NORMATIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA QUALIDADE DO CONTROLE INTERNO	97
Artigo VI A TERCEIRIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS	115
Artigo VII SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: aspectos sociológicos, sistêmicos e contingenciais do controle substantivo	137

Artigo VIII AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL NA PARCERIA COM ENTIDADE DO SETOR PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS VINCULADOS À SAÚDE EM MUNICÍPIO FLUMINENSE: limites de autonomia para deliberações e controle	157
Artigo IX OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: o caso do Município de São José de Ubá	195

Artigo I

A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E AS INFORMAÇÕES PÚBLICAS: uma avaliação dos portais de governo eletrônico dos municípios fluminenses

Alex Sandro Barcelos de Azevedo
Presidente da Comissão Permanente de Licitação da
Prefeitura de Carapebus/RJ
Especialista em Administração Pública pela FGV/ECG
Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: O artigo visa a estudar a influência do governo eletrônico na democracia. Escolhemos focar a avaliação da eficiência administrativa, concernente à disponibilidade de informações públicas em websites governamentais. A partir da avaliação de alguns portais municipais fluminenses, verificamos se os mesmos estão utilizando, de fato, as potencialidades da internet, viabilizando a execução de serviços interativos, promovendo a troca e o compartilhamento de informações em ambientes cooperativos. No intuito de promover esse trabalho, utilizamos um instrumento de avaliação construído com base na metodologia aplicada por Vilella (2003), desenvolvida após minuciosa revisão na literatura aplicada ao tema, classificada em três dimensões: conteúdo, usabilidade e funcionalidade. No entanto, percebemos que os portais municipais apresentam grandes deficiências, restringindo a comunicação em um único sentido, não proporcionando a efetiva participação dos cidadãos. Como resultado final, pretendemos contribuir para a maior compreensão sobre os possíveis impactos do governo eletrônico na sociedade moderna.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; avaliação de portais; governo eletrônico; Tecnologia da Informação e Comunicação; portais de informações e serviços públicos.

ABSTRACT: The article aims to study the influence of e-government in a democracy. We chose to focus on the assessment of administrative efficiency, concerning availability of public information on government websites. The evaluation of some municipal portals from "Norte Fluminense", we determined they are using, in fact, the internet's potential, enabling the execution of interactive services, promoting the exchange and sharing information in collaborative environments. In order to promote this work, we used an assessment tool built on the methodology applied by Vilella (2003), developed after thorough literature review applied to the subject, classified into three dimensions: content, usability and functionality. However, we noticed that the municipal portals have major deficiency, restricting communication in one direction, not providing effective citizen participation. As a final result, we intend to contribute to a greater understanding of the possible impacts of e-government in modern society.

KEYWORDS: Public Administration; assessment portal; electronic government; Information Technology and Communication; information portals and public services.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "A Tecnologia da Informação e Comunicação e as informações públicas: uma avaliação dos portais de governo eletrônico dos municípios fluminenses na web".

INTRODUÇÃO

A Administração Pública caracteriza-se por ter um papel fundamental na sociedade, que é o de atender aos interesses e aos anseios de toda a coletividade. Para tanto, evoluiu e adaptou-se a novas realidades e anseios desta mesma coletividade, incluindo instrumentos de comunicação que possibilitam uma maior interação entre governo e cidadãos.

Nesta mesma perspectiva, promoveu relação similar entre o governo municipal e as demais instâncias de governo, além de outras instituições públicas e privadas, de modo que todos possam participar do processo de planejamento e da gestão dos municípios, em prol do interesse público.

Uma importante ferramenta dessa mudança está associada ao uso da internet, que carrega uma ampla variedade de recursos e serviços, incluindo a infraestrutura necessária para a comunicação e o compartilhamento de dados. Sobre a aplicabilidade da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), da qual a internet é elemento indissociável, os últimos anos têm propiciado um significativo desenvolvimento, produzindo inovações expressivas na relação entre governos e cidadãos, com consequências positivas para a promoção da cidadania.

Para Coelho (2007), essa nova configuração da sociedade e os desafios informacionais vigentes acabam por alterar a agenda dos governos e seu modo de operar. As facilidades proporcionadas pela TIC e a crescente popularização do uso da internet vêm desafiando os governos a investirem mais em tecnologias de informação e em todo o aparato necessário para sua inclusão nessa nova era.

Desta forma, o uso da TIC contribui, sobremaneira, para a otimização de importantes áreas como saúde, educação e finanças, proporcionando mais agilidade e incorporando qualidade na oferta dos serviços públicos a cidadãos cada vez mais exigentes.

CONTEXTUALIZAÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO E SUAS ESPECIFICIDADES

O GOVERNO ELETRÔNICO

O conceito de governo eletrônico (e-gov)² surgiu para atingir os propósitos do modelo de administração pública gerencial, pois a implantação da tecnologia de informação em uma organização é uma intervenção que tem como objetivo aumentar a sua eficácia e eficiência.

Para Viana (2001), há pelo menos mais três razões para o governo querer a democratização do acesso: o mercado de Tecnologia da Informação

2 Em inglês, *eletronic government*, *e-government* ou *e-gov* (forma simplificada também adotada em português).

(TI) é responsável por uma parcela cada vez maior do Produto Interno Bruto; a internet pode ser um meio eficiente de democratizar o acesso à informação, e, por meio de uma linha direta com a população, o governo pode fazer relações públicas de si mesmo, sem a interferência da imprensa, por exemplo, e sem precisar gastar em propaganda de modo excessivo.

As relações entre governos e cidadãos têm sido impactadas pelo uso cada vez maior da TIC pelos cidadãos e empresas, sobretudo pela preferência por serviços transacionais *on-line* em ambientes virtuais, associada à conveniência desses ambientes, e pela universalização da internet (BARBOSA, 2009). Prova disso são as reações iniciais muito positivas à ideia de prestação de serviços de governo por meio eletrônico. De maneira geral, há a percepção de que o usuário é beneficiado com a substituição da interface pessoal pela eletrônica, tanto no tempo gasto quanto na rapidez dos resultados.

A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Nos últimos anos, a sociedade tem passado por profundas mudanças de ordem tecnológica, que afetam diretamente a forma de agir, pensar e se relacionar com o mundo. Em síntese, vivemos uma nova sociedade, que traz consigo o ônus da exclusão, aumentando as diferenças entre as pessoas que têm acesso à tecnologia e as que não têm.

Para Vieira (2008), na sociedade da informação, a informação é um recurso fundamental e a internet pode ser considerada como um veículo de aproximação do Estado com o cidadão. Desta forma, conclui-se que a presença governamental na internet visa a tornar o aparato administrativo menos aparente na forma presencial, porém mais próximo do cidadão e mais eficiente na realização de seus objetivos, por meio das técnicas dos sistemas de informática e da comunicação.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de pessoas com 10 anos ou mais de idade que declararam ter utilizado a internet, em 2009, somou 67,9 milhões, um salto de 21,5% em comparação com o ano anterior, o que representa um acréscimo de 12 milhões de novos usuários na web brasileira entre 2008 e 2009.

O instituto concluiu, ainda, que, no período de 2005 a 2009, houve um aumento de 112% no número de pessoas que declararam ter utilizado a internet – em 2005 havia cerca de 31,9 milhões de usuários (IBGE, 2010).

Resta claro o aumento exponencial do número de usuários dos serviços ofertados através da TIC e, por conseguinte, esse aumento provoca no Estado brasileiro a necessidade de constituir um sistema de informação que viabilize a execução de serviços interativos, promovendo a troca e o compartilhamento de informações nesta nova sociedade.

O USO DA TIC NA DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA

Para Fernandes (2009), são vários os exemplos de boa utilização das tecnologias da informação e comunicação na Administração Pública e o potencial da TIC ainda está longe de ser esgotado.

A TIC tem significativa importância no processo de democratização, com potencialidade de proporcionar às instituições públicas a oportunidade de aumentar a eficácia e a eficiência de seus serviços, sobretudo focada na efetividade da ação governamental, fortalecendo a relação Estado-sociedade e a democracia representativa e participativa.

A internet se apresenta, também, como um importante canal para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas. Com as informações disponíveis na rede, o cidadão tem melhores condições para acompanhar a utilização dos recursos e a prestação de serviços, cobrando da Administração medidas que julgue necessárias ao combate do desperdício e da corrupção. Ao se exigir, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³, a publicação dos demonstrativos financeiros municipais, as prefeituras passaram a usar suas *homepages* mais para prestar contas ao contribuinte do modo como aplicam os recursos do que meramente para a divulgação de propaganda pessoal do governante (OLIVEIRA, 2003, p. 4).

Nesse contexto, Ruediger (2003) afirma que mecanismos de governança e transparência, fundamentais para a reversão de um quadro problemático em termos socioeconômicos e do próprio desenvolvimento, poderiam ser impulsionados fortemente pela revolução digital, mas são obstaculizados pelas assimetrias históricas somadas a uma nova assimetria.

Pode-se dizer que a expansão da TIC e, particularmente, da internet a partir dos anos 1990 permitiram novas formas de comunicação e interação entre as pessoas e, em consequência, o surgimento de novas possibilidades de organização do trabalho e de prestação de serviços (PARENTE, 2009).

Portanto, pode-se afirmar que a TIC vem sendo utilizada em vários estados e municípios brasileiros, com o objetivo de modernizar os sistemas de gestão pública, propiciando a oferta de melhores e mais convenientes serviços públicos ao cidadão.

POTENCIALIDADES DOS PORTAIS DE GOVERNO ELETRÔNICO

De acordo com pesquisa publicada pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) – órgão responsável pela implementação das decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet no Brasil –, o avanço do uso da internet

3 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

pela população brasileira na área urbana, de 30,5 milhões de internautas em 2005 para 58,5 milhões em 2009, reforça a tendência de o cidadão utilizar cada vez mais os ambientes virtuais (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2010).

A Organização das Nações Unidas (ONU) destaca que o desenvolvimento e implantação de programas de governo eletrônico em vários países é uma das consequências mais visíveis da rápida e intensa adoção da TIC, com impacto significativo na forma como o governo gerencia o relacionamento entre órgãos governamentais e o cidadão (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2010).

O desenvolvimento de um governo eletrônico efetivo no Brasil tem papel fundamental nos processos de inclusão digital e social, e no atendimento das demandas da sociedade. Por sua vez, o avanço intensivo da TIC no setor público possibilita que serviços, antes prestados ao cidadão de forma presencial, possam ser oferecidos em canais digitais, como a internet, de maneira mais rápida, eficiente e customizada.

Processos como consultas de dados e informações de cidadãos e empresas, pagamento de tributos, emissão de declarações e documentos oficiais, agendamento de consultas médicas, acompanhamento do trânsito, realização de matrícula escolar, entre outras possibilidades de serviços oferecidos pelo e-gov, permitem que a relação entre Estado e sociedade torne-se mais próxima, além de aumentar a qualidade do atendimento ao cidadão, reduzir a complexidade dos processos internos e promover uma redução significativa de custos operacionais para o governo.

O CENÁRIO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO BRASIL

A GOVERNANÇA DA INTERNET

De forma intrínseca, contextualizada pela importância da governança, foi realizado em 2011 o Seminário Governança Global da Internet, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores, com apoio do Centro de Tecnologia e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIbr).

Nesse evento, representantes dos governos dos países que compõem o grupo IBAS⁴ – Índia, Brasil e África do Sul –, da sociedade civil, de empresas e provedores de internet e de universidades participaram da discussão sobre o tema governança.

4 "Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS. Estabelecido em junho de 2003, quando foi emitido o primeiro documento do Grupo, a 'Declaração de Brasília', o IBAS é um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas. O IBAS se assenta em três pilares: concertação política, cooperação setorial e o Fundo IBAS." (BRASIL, 2012).

Os objetivos do regime de governança da internet são garantir o bom funcionamento da rede e compartilhar informações e boas práticas, de maneira a compreender os desafios globais que surgem com a internet, avançando rumo à harmonização e compatibilização de políticas e normas.

Pode-se afirmar que o evento teve por objetivo promover as discussões multissetoriais acerca de temas da agenda de governança da internet como infraestrutura, comércio *on-line*, princípios regulatórios, direitos e arranjos institucionais, sob a perspectiva dos países do Fórum IBAS. O processo que levou à segunda fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) determinou como uma das suas prioridades a formulação de um mecanismo global de governança da internet.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil tem sido um dos que mais se pronunciam a respeito da necessidade de um debate mundial sobre o futuro dessa governança, e também foi um dos que lideraram a proposta que resultou na formação do Grupo de Trabalho sobre a Governança da Internet (GTGI).

Uma proposta nacional de consenso para a governança mundial da rede será uma das proposições do governo brasileiro, como parte de uma iniciativa mais ampla envolvendo vários atores para estabelecer posições consensuais acerca dos principais temas da CMSI. Naturalmente, o Brasil tenta formular sua proposta global a partir de ideias que deram origem à política nacional de governança, conduzida pelo CGLbr.

NECESSIDADE DE REGULAÇÃO: OS DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS DA REDE NO BRASIL

As primeiras contestações sobre regulação da internet no Brasil originaram-se ainda nos anos 1990, conjuntamente à sua expansão no Brasil, ao redor da necessidade de administrar o uso do “.br” e outros domínios. Um pouco mais tarde, foram identificados os primeiros problemas de vulnerabilidade da rede: fraudes bancárias, pirataria musical, manifestações de ódio racial e redes de pedofilia.

A regulamentação, em forma de lei, define regras sobre direitos e deveres dos usuários da rede no Brasil. Elaborado pelo poder Executivo, o Projeto de Lei (PL) nº 2.126/2011 (BRASIL, 2011) está em discussão pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

O Marco Civil da Internet, como foi denominado, reconhece expressamente, para o ambiente virtual, princípios constitucionais como a liberdade de expressão, a privacidade e os direitos humanos. A norma vai oferecer ainda segurança jurídica para as relações na web, pois estabelece responsabilidades para os diferentes atores.

No que concerne às atribuições do poder público, o PL nº 2.126/2011 fixa diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil, além de regras para os

sítios públicos, para a educação, para o fomento cultural e para a avaliação constante do resultado das políticas públicas.

Observa-se, portanto, que o Marco Civil da Internet no Brasil tem por objetivo regular o uso da grande rede no país, garantindo direitos, estabelecendo deveres e orientando o papel do Estado sob o ponto de vista jurídico e civil, determinando os direitos e responsabilidades dos usuários e auxiliando na resolução de conflitos associados à rede.

Torna-se patente que o Estado brasileiro, ao discutir tal regulação, reconhece a importância do tema. É o primeiro passo para a adequação de outros importantes temas relacionados à internet, que ainda carecem de harmonização, como proteção de dados pessoais, comércio eletrônico, crimes cibernéticos, direitos autorais e regulação da atividade dos centros públicos de acesso à internet.

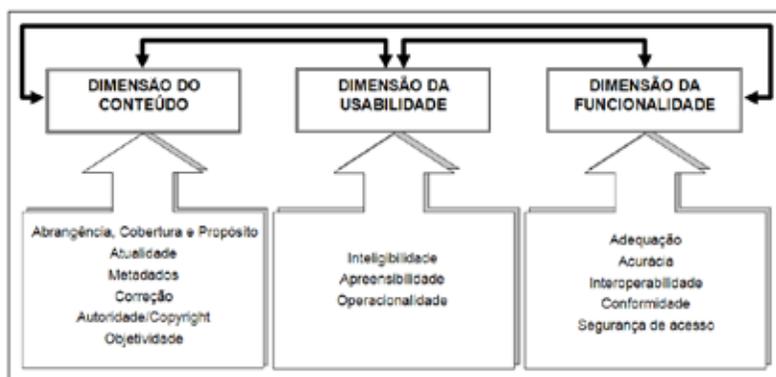
DIMENSÕES PARA AVALIAÇÃO DE PORTAIS GOVERNAMENTAIS

A METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A metodologia para avaliação de portais aplicada por Vilella (2003), desenvolvida após minuciosa revisão na literatura aplicada ao tema, é definida pelas dimensões de conteúdo, funcionalidade e usabilidade.

Trata-se de um conjunto de 73 critérios, agrupados em 14 parâmetros que compõem tais dimensões, e que possui estreita relação complementar entre seus elementos, possibilitando a mensuração de portais públicos de governo eletrônico. Ver figura 1, a seguir.

Figura 1 - Síntese da metodologia Vilella (2003)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base na metodologia desenvolvida por Vilella (2003).

Para aplicação da metodologia, foram elaboradas as tabelas 1, 2 e 3, dispondo, para cada dimensão, os critérios de análise para cada portal pesquisado, agrupados em seus respectivos parâmetros, ou seja, aquilo que deve realmente ser avaliado na *homepage* do portal.

Tabela 1 - Critérios de análise da Dimensão Conteúdo

Dimensão do Conteúdo		
Parâmetro	Critério	Objeto de Avaliação
1 - Abrangência/ cobertura e Propósito	Critério 1	Uma visão geral do portal é oferecida: propósito/missão do portal, apropriado à missão geral da entidade/órgão.
	Critério 2	O escopo do portal está claramente colocado: tipo e origem da informação, público, datas de cobertura, etc.
	Critério 3	Os serviços e informações oferecidos estão descritos no portal.
	Critério 4	Existem <i>links</i> para outras fontes de informação sobre os assuntos abordados.
	Critério 5	Existe indicação de que o conteúdo está disponível em outros idiomas.
2 - Atualidade	Critério 1	Conteúdo está atualizado. Isso pode ser avaliado através das datas de última atualização das páginas e também da busca por informação que se sabe que foi tornada disponível recentemente.
	Critério 2	Data da última atualização aparece nas páginas de conteúdo mais substantivo.
3 - Metadados	Critério 1	<i>Metatags</i> apropriados são oferecidos, por exemplo, título, autor, descrição, palavras-chave.
	Critério 2	Cada página recebe título corretamente.
4 - Correção	Critério 1	Está claro quem tem a responsabilidade pela precisão da informação apresentada.
	Critério 2	Referências a fontes de informação são feitas de forma precisa.
	Critério 3	Erros de digitação, grafia e gramática e outras inconsistências não estão presentes.
5 - Autoridade/ <i>copyright</i>	Critério 1	Informações sobre <i>copyright</i> são fornecidas: identifica a propriedade intelectual do <i>site</i> e condições para estabelecimento de <i>links</i> , por exemplo.
	Critério 2	A menção das fontes da informação apresentada é um procedimento padrão.
	Critério 3	O responsável pela página está claramente identificado.
	Critério 4	Existe um meio de verificar a legitimidade da página, como número de telefone ou endereço postal, através do qual se pode estabelecer contato para mais informações (um endereço de e-mail não é o suficiente).
6 - Objetividade	Critério 1	O conteúdo da página inicial (<i>homepage</i>) está de acordo com o propósito/missão.
	Critério 2	O conteúdo se adequa às necessidades do público-alvo.
	Critério 3	O conteúdo é escrito em linguagem clara e consistente, que está de acordo com o público-alvo.
	Critério 4	Tom positivo e profissional: evita jargões, humor, acusações.
	Critério 5	A linguagem não mostra preconceitos: racial, cultural, político, comercial.
	Critério 6	A informação está livre de publicidade.

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em Vilella (2003).

Tabela 2 - Critérios de análise da Dimensão Usabilidade

Dimensão da Usabilidade		
Parâmetro	Critério	Objeto de Avaliação
1 - Inteligibilidade	Critério 1	Existe uma adequação de estilos de fonte e outros atributos de formatação de texto, como tamanhos, cores, etc. ao conteúdo da página.
	Critério 2	Os caracteres encontram-se o mais legível possível, levando-se em conta a utilização de contraste e cores de plano de fundo.
	Critério 3	A área de navegação principal está alocada em um local bastante destacado, permitindo sua imediata identificação.
	Critério 4	Não está presente um <i>link</i> ativo para a <i>homepage</i> na própria <i>homepage</i> , fato que pode confundir o usuário durante a navegação.
	Critério 5	Os termos utilizados para definir as opções de navegação de categorias são claros, sendo as categorias diferenciáveis entre si.
	Critério 6	Os ícones de navegação são utilizados de forma a efetivamente ajudar os usuários a reconhecerem imediatamente uma classe de itens.
	Critério 7	Os <i>links</i> são claramente diferenciados, de forma a tornar fácil a compreensão de seu conteúdo.
	Critério 8	Instruções genéricas, que não são reveladoras para a navegação, a exemplo de "Clique aqui", "Veja mais" e "Mais links" no lugar de um nome de <i>link</i> não estão presentes.
	Critério 9	A presença de <i>links</i> é indicada claramente.
	Critério 10	Caso um <i>link</i> acione um aplicativo de áudio ou vídeo, de mensagens de <i>e-mail</i> , ou outro aplicativo qualquer, há indicação explícita do que acontecerá.
	Critério 11	Componentes da interface com o usuário, por exemplo, menus, caixas de texto ou listas de seleção, são utilizados respeitando-se as suas características funcionais.
2 - Apreensibilidade	Critério 1	Recursos para facilitar a navegação como, por exemplo, mapas do <i>site</i> , indicadores de novas informações disponíveis e ferramentas de busca estão disponíveis e são facilmente identificáveis.
	Critério 2	Recursos para facilitar a apreensão do funcionamento da aplicação como, por exemplo, seções de ajuda e FAQ's estão disponíveis e são facilmente identificáveis.
	Critério 3	Instruções de uso são fornecidas: necessidade de uso de <i>browser</i> específico, por exemplo.
	Critério 4	Instruções essenciais aparecem antes que os <i>links</i> requeiram a interação do usuário.
	Critério 5	Existe indicação da existência de uma interface humana disponível para dar suporte à utilização, caso necessário.
3 - Operacionalidade	Critério 1	A rolagem horizontal da página a 800x600 é evitada.
	Critério 2	Os elementos mais críticos da página estão visíveis "acima da dobra" (na primeira tela de conteúdo, sem rolar verticalmente).
	Critério 3	O <i>layout</i> permite o ajustamento do tamanho da <i>homepage</i> a diversas resoluções de tela.
	Critério 4	Os logotipos são utilizados criteriosamente.
	Critério 5	Itens estão agrupados na área de navegação, de modo que as categorias semelhantes ou relacionadas estão próximas entre si.
	Critério 6	Não estão disponíveis áreas de navegação diferentes para o mesmo tipo de <i>links</i> , fato que cria dificuldades para o estabelecimento de significado.
	Critério 7	São permitidos <i>links</i> coloridos para indicação dos estados visitados e não visitados.
	Critério 8	O acesso direto às tarefas de alta prioridade é oferecido na <i>homepage</i> .
	Critério 9	A URL é clara ou não apresenta dificuldade de digitação para o usuário.
	Critério 10	O portal pode ser acessado na maior parte do tempo, sem que esteja "Fora do ar". (Este aspecto será analisado a partir da verificação da disponibilidade do portal três vezes ao dia – manhã, tarde e noite – durante o período de uma semana.)
	Critério 11	O conteúdo do portal pode ser acessado através de outras mídias, como celulares ou <i>palmtops</i> , informando isso aos usuários.
	Critério 12	O portal oferece recursos especiais para acesso de pessoas portadoras de deficiência.

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em Vilella (2003).

Tabela 3 - Critérios de análise da Dimensão Funcionalidade

Dimensão da Funcionalidade		
Parâmetro	Critério	Objeto de Avaliação
1 - Adequação	Critério 1	O portal oferece informações e viabiliza a prestação de serviços públicos <i>on-line</i> .
	Critério 2	O portal funciona como um ambiente de promoção da comunicação em dois sentidos. (Por comunicação em dois sentidos entende-se o real diálogo entre governo e cidadãos, com verdadeira possibilidade de participação, através de soluções a exemplo de fóruns, etc.)
	Critério 3	O portal oferece espaços de cooperação, a exemplo de salas de discussão e <i>chats</i> .
	Critério 4	O portal incentiva a criação de comunidades de interesses específicos, que ajudem os usuários a interagir em conversações e negociações com outros usuários e com o governo.
	Critério 5	Estão disponíveis aplicações colaborativas para compartilhamento de documentos.
	Critério 6	O usuário pode criar uma visão personalizada do conteúdo do portal.
	Critério 7	O portal agrega recursos de CRM, oferecendo uma interface adequada às demandas mais frequentes do usuário.
	Critério 8	O portal destina espaço para a disseminação de notícias sobre as atividades do governo.
	Critério 9	O portal destina espaço para a disseminação de informações sobre as políticas públicas.
2 - Acurácia	Critério 1	O portal oferece informações e formulários <i>on-line</i> (formulários disponíveis para <i>download</i>) que podem ser impressos para a execução de serviços que só podem ser acessados nos locais físicos.
	Critério 2	O portal viabiliza a realização de pesquisas de informações (acesso a bases de dados).
	Critério 3	O portal possibilita a troca de valores entre o usuário e o governo, ou seja, permite transações formais de pagamento de taxas ou recebimento de reembolsos <i>on-line</i> .
	Critério 4	O portal pode avisar ao usuário quando um novo conteúdo de seu interesse for inserido.
	Critério 5	O portal prevê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações é o espelhamento da estrutura hierárquica departamental do governo.
	Critério 6	O portal prevê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais, cujo esquema de classificação das informações se baseia em uma estrutura de assuntos ou temas.
	Critério 7	O portal prevê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações se baseia em grupos de audiência. (Por grupos de audiência entende-se, por exemplo, cidadãos sênior, jovens, etc.).
	Critério 8	O portal prevê uma interface unificada para oferta de informações e serviços governamentais cujo esquema de classificação das informações se baseia em <i>life events</i> .i. (por <i>life events</i> entende-se "fatos da vida", como, por exemplo, perda da carteira de identidade ou nascimento de um filho.)
3 - Interoperabilidade	Critério 1	O portal congrega informações de diferentes sites, não se configurando como um catálogo de links.
	Critério 2	Está disponível um mecanismo de busca que facilita a requisição de informações mais exatas e específicas.
	Critério 3	O portal prevê acesso a fontes de dados heterogêneas, de forma transparente para o usuário.
4 - Conformidade	Critério 1	O portal está estruturado de acordo com uma política de desenvolvimento estabelecida pelo governo. (Este aspecto será verificado a partir da busca de decretos, regulamentações ou outro tipo de documentos oficiais que descrevam a política de desenvolvimento adotada pelo governo.)
5 - Segurança de acesso	Critério 1	O portal especifica uma política de privacidade e segurança dos dados fornecidos pelos usuários.
	Critério 2	O portal utiliza recursos de criptografia e <i>site</i> seguro.

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em Vilella (2003).

Na visão da autora, os critérios de avaliação devem ser organizados em grupos de nível inferior, denominado nível 2 (que são exatamente os

parâmetros), e os parâmetros são organizados em grupos de nível superior, nível 1 (que é exatamente a análise das dimensões de Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade).

A nota de um grupo de nível 2 será a média ponderada das notas dos critérios pertencentes àquele parâmetro e é representada pela equação 1, a seguir:

$$N_{G2} = \frac{\sum (P_c \times N_c)}{\sum (P_c)}$$

Equação 1 - Nota de um grupo de nível 2
Fonte: Vilella (2003)

Onde:

N_{G2} = nota de um grupo de nível 2;

P_c = peso de um critério c do grupo;

N_c = nota de um critério c do grupo.

Já a nota de um grupo de nível 1 é a média ponderada das notas dos parâmetros e é representada pela equação 2, a seguir:

$$N_{G1} = \frac{\sum (P_p \times N_p)}{\sum (P_p)}$$

Equação 2 - Nota de um grupo de nível 1
Fonte: Vilella (2003)

Onde:

N_{G1} = nota de um grupo de nível 1;

P_p = peso de um parâmetro;

N_p = nota de um parâmetro.

Os pesos atribuídos às dimensões, parâmetros e critérios assumem valores 1, 2 e 3, associados ao grau de importância, respectivamente, baixa, média e alta.

As notas, por sua vez, refletem a qualidade do item, aquilo que realmente será avaliado no estudo e, no presente trabalho, possuem os seguintes valores e significados: 0 - item ruim, incompleto ou inexistente; 1 - item regular; 2 - item bom; 3 - item muito bom; 4 - item completo.

Pode-se afirmar, com base na metodologia proposta por Vilella (2003), que o grau máximo a ser atingido por cada parâmetro analisado não será maior que 4,00, assim como para a nota final da dimensão analisada.

Nessa perspectiva, os critérios aos quais forem atribuídas notas finais do parâmetro (N_p) menores que 2,00 (50%) serão aqueles considerados inócuos ou contraproducentes e merecedores de intervenção imediata, cuja depreciação afetará, conseqüentemente, a nota final da dimensão. Nesse sentido, foi necessário promover uma adaptação no modelo proposto por Vilella (2003) de modo a evidenciar o aproveitamento dos critérios analisados, assumindo os valores e significados por nível de porcentagem, definidos a seguir: 0 a 29% - péssimo; 30% a 49% - ruim; 50% a 69% - regular; 70% a 89% - bom e 90% a 100% - ótimo.

ANÁLISE DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Foi promovida a avaliação dos portais de municípios fluminenses, selecionando um município para cada uma das oito regiões do estado, representando 9,69% do universo, apresentados na tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Municípios selecionados por região do estado

Região	Município	Endereço Eletrônico
1) Região Metropolitana	Duque de Caxias	http://www.duquedecaxias.rj.gov.br
2) Região Norte Fluminense	Carapebus	http://www.carapebus.rj.gov.br
3) Região das Baixadas Litorâneas	Rio das Ostras	http://www.riodasostras.rj.gov.br
4) Região do Médio Paraíba	Resende	http://www.resende.rj.gov.br
5) Região Serrana	Petrópolis	http://www.petropolis.rj.gov.br
6) Região Noroeste Fluminense	Itaperuna	http://www.itaperuna.rj.gov.br
7) Região Centro-Sul Fluminense	Paraíba do Sul	http://www.paraibanet.com.br
8) Região da Costa Verde	Mangaratiba	http://www.mangaratiba.rj.gov.br

Fonte: Autor.

Observou-se, através da análise realizada nos portais, aspectos significativos a serem considerados para tornar, efetivamente, o usuário o foco central

na estruturação dos portais. Os resultados evidenciam a falta do entendimento e a não estruturação desses sistemas de informação na *web* como sistemas de comunicação. Esse fato pôde ser percebido em diversos momentos, nas três dimensões de análise aqui propostas, as quais apresentamos os resultados.

A DIMENSÃO DO CONTEÚDO

Em síntese, após analisados os parâmetros que constituem a dimensão de conteúdo, pode-se concluir que, em termos de aproveitamento das potencialidades atinentes à dimensão analisada, os portais dos municípios fluminenses que compõem a amostra podem ser classificados na forma a seguir: 25% péssimos, 62,50% ruins e 12,50% bons.

Tal conclusão evidencia que 87,50% dos portais analisados apresentam avaliação negativa, onde sete entre oito portais expressam grau menor que 50% de aproveitamento, enquanto apenas 12,50% podem ser classificados com avaliação positiva, conforme a figura 2 permite visualizar.

Figura 2 - Índice de aproveitamento da Dimensão Conteúdo



Fonte: Autor.

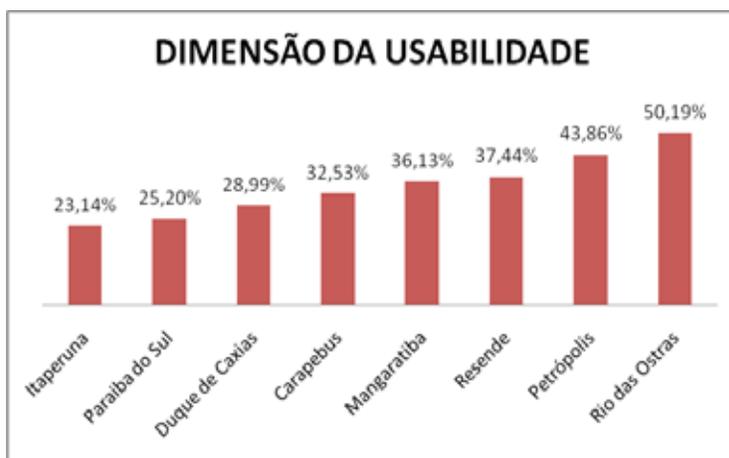
A DIMENSÃO DA USABILIDADE

Após analisados os parâmetros que constituem a dimensão da usabilidade, pode-se concluir que, em termos de aproveitamento das potencia-

lidades atinentes à dimensão analisada, os portais dos municípios fluminenses que compõem a amostra podem ser classificados na forma a seguir: 37,50% péssimos, 50% ruins e 12,50% regulares.

Assim como ocorreu na dimensão de conteúdo, fica evidenciado que 87,50% dos portais analisados apresentam avaliação negativa, onde sete entre oito portais expressam grau menor que 50% de aproveitamento, enquanto apenas 12,50% podem ser classificados com avaliação positiva, como mostra a figura 3.

Figura 3 - Índice de aproveitamento da Dimensão Usabilidade



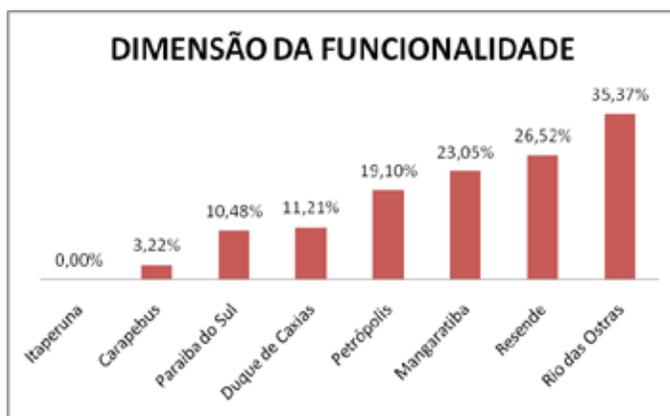
Fonte: Autor.

A DIMENSÃO DA FUNCIONALIDADE

Após analisados os parâmetros que constituem a dimensão da funcionalidade, pode-se concluir que, em termos de aproveitamento das potencialidades atinentes à dimensão analisada, os portais dos municípios fluminenses que compõem a amostra podem ser classificados na forma a seguir: 87,50% péssimos e 12,50% ruins.

Tal conclusão evidencia que 100% dos portais analisados apresentam avaliação negativa, já que todos da amostra expressam grau menor que 50% de aproveitamento, conforme a figura 4.

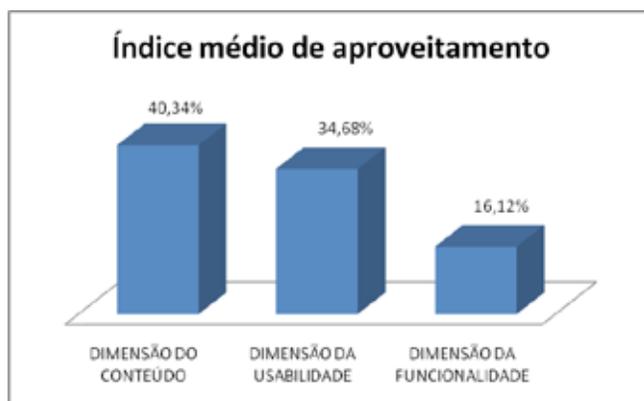
Figura 4 - Índice de aproveitamento da Dimensão Funcionalidade



Fonte: Autor.

Num comparativo dos índices das dimensões, é possível concluir que, na média geral, nenhuma das dimensões analisadas apresenta avaliação positiva, ou seja, índice de aproveitamento com média maior que 50%, como a figura 5 permite visualizar.

Figura 5 - Índice médio de aproveitamento dos portais por dimensão



Fonte: Autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideramos que a listagem final de critérios cumpriu seu objetivo: ser o instrumento para a avaliação dos portais estaduais de governo eletrônico voltados para o cidadão, buscando verificar se as potencialidades apontadas pela literatura estão sendo de fato exploradas.

O fato de a amostra contemplar representantes de todas as regiões do Estado do Rio de Janeiro possibilitou uma análise mais independente em termos de representatividade. Entretanto, ficou evidenciado que todas as regiões apresentam significativas falhas e violações aos critérios escolhidos.

O estudo permite afirmar que 87,50% dos portais analisados têm avaliação negativa, relativa à dimensão de conteúdo. O mesmo indicador de 87,50% é obtido quando cotejados sob a ótica da dimensão da usabilidade. O resultado só não é pior do que a dimensão da funcionalidade, que aduz a incrível marca de 100% dos portais com avaliação negativa.

Com base nessa análise dos resultados, é possível afirmar que os portais dos municípios fluminenses, que compõem a amostra, não atendem aos critérios e potencialidades relacionados às dimensões de usabilidade, funcionalidade e conteúdo, na prestação de serviços públicos e disseminação de informações na *web*, preconizadas por Vilella (2003).

Tal avaliação negativa é preocupante, uma vez que evidencia o alto índice de critérios considerados inócuos ou contraproducentes e merecedores de intervenção imediata por parte da Administração Pública. Não se pretende que a listagem de critérios desenvolvida seja perene e imutável, esta deve ser aperfeiçoada de forma constante, já que o avanço tecnológico é uma realidade que se impõe de maneira dominante.

Torna-se necessária a adoção de um padrão nacional para *websites* governamentais, que contribuirá, sobremaneira, para a diminuição de disparidades entre os diversos portais. Há que se lembrar, entretanto, que isso só fará sentido quando o cidadão, de fato, explicitar o que ele espera do governo e quais são suas principais aspirações. Desta forma, contribuirá para facilitar e aprimorar a transparência governamental, o exercício da cidadania e o fortalecimento dos valores democráticos.

Elemento indissociável da TIC, a internet, como canal de comunicação, oferece inúmeros recursos que podem ser explorados no sentido de dar acesso à imensa quantidade de informações e serviços públicos, proporcionando mudanças na relação governo-cidadão.

A Tecnologia da Informação e Comunicação surge como um importante recurso junto às organizações, contribuindo para a concretização de ações estruturantes que possam viabilizar um redesenho fundamental da relação entre o poder público e a sociedade, fortalecendo o controle, a transparência e a eficiência do Estado.

Apêndice A

Peso e nota dos critérios, parâmetros, aproveitamento e Dimensão Conteúdo

Dimensão	Parâmetro		Critério			Nota final do parâmetro (Np)	%	
	Identificação	Peso (Pp)	Identificação	Peso (Pc)	Nota (Nc)			
CONTEÚDO (Peso 3)	Abrangência/ Cobertura e Propósito	2	Critério 1	3				
			Critério 2	3				
			Critério 3	3				
			Critério 4	2				
			Critério 5	1				
	Atualidade	3	Critério 1	3				
			Critério 2	3				
	Metadados	3	Critério 1	2				
			Critério 2	3				
	Correção	2	Critério 1	3				
			Critério 2	2				
			Critério 3	2				
	Autoridade/ Copyright	3	Critério 1	2				
			Critério 2	2				
			Critério 3	3				
			Critério 4	3				
	Objetividade	3	Critério 1	3				
			Critério 2	3				
			Critério 3	3				
Critério 4			3					
Critério 5			3					
Critério 6			2					
Nota final da dimensão								
Potencial de aproveitamento da dimensão								

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Vilella (2003).

Apêndice B

Pesos e notas dos critérios, parâmetros, aproveitamento e Dimensão Usabilidade

Dimensão	Parâmetro		Critério			Nota final do parâmetro (Np)	%	
	Identificação	Peso (Pp)	Identificação	Peso (Pc)	Nota (Nc)			
USABILIDADE (Peso 3)	Inteligibilidade	2	Critério 1	2				
			Critério 2	2				
			Critério 3	3				
			Critério 4	1				
			Critério 5	3				
			Critério 6	3				
			Critério 7	3				
			Critério 8	1				
			Critério 9	3				
			Critério 10	2				
			Critério 11	3				
	Apreensibilidade	3	Critério 1	3				
			Critério 2	3				
			Critério 3	2				
			Critério 4	3				
			Critério 5	2				
	Operacionalidade	3	Critério 1	3				
			Critério 2	3				
			Critério 3	3				
			Critério 4	3				
			Critério 5	3				
			Critério 6	2				
			Critério 7	2				
			Critério 8	3				
			Critério 9	3				
			Critério 10	3				
			Critério 11	2				
			Critério 12	2				
	Nota final da dimensão							
	Potencial de aproveitamento da dimensão							

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Vilella (2003).

Apêndice C

Pesos e notas dos critérios, parâmetros, aproveitamento e Dimensão Funcionalidade

Dimensão	Parâmetro		Critério			Nota final do parâmetro (Np)	%
	Identificação	Peso (Pp)	Identificação	Peso (Pc)	Nota (Nc)		
FUNCIONALIDADE (Peso 3)	Adequação	2	Critério 1	3			
			Critério 2	2			
			Critério 3	2			
			Critério 4	2			
			Critério 5	2			
			Critério 6	2			
			Critério 7	2			
			Critério 8	2			
			Critério 9	2			
	Acurácia	2	Critério 1	2			
			Critério 2	3			
			Critério 3	3			
			Critério 4	2			
			Critério 5	1			
			Critério 6	3			
			Critério 7	2			
			Critério 8	2			
	Interoperabilidade	3	Critério 1	2			
			Critério 2	3			
			Critério 3	3			
	Conformidade	2	Critério 1	2			
	Segurança de Acesso	3	Critério 1	3			
			Critério 2	3			
	Nota final da dimensão Potencial de aproveitamento da dimensão						

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Vilella (2003).

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Alexandre Fernandes; CAPPI, Juliano; GATTO, Raquel. Os caminhos para o avanço do governo eletrônico no Brasil. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008**. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2009. P. 67-71. Disponível em: <<http://op.ceptro.br/cgi-bin/cefic/tic-2008.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul – IBAS**. 2012. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos_inter-regionais/forum-ibas>. Acesso em: 18 set. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei nº 2.126/2011**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B00E59B2FB3B2565A0F6C40ACA24F785.node1?codteor=912989&filename=PL+2126/2011>. Acesso em: 14 jan. 2012.
- CARVALHO, Sergio Lino da Silva. **A interação cidadão–Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**: uma perspectiva republicana. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)–Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.
- COELHO, Eliana Castro. **O uso da internet como instrumento na prestação de serviços públicos na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte através do Sistema de Atendimento ao Cidadão**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)–Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/ECID_79CN3U/1/microsoft__word__elianacoelhoInternetd_isofic-ial3.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil**: TIC governo eletrônico 2010. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2010. Disponível em: <<http://op.ceptro.br/cgi-bin/cefic/tic-governo-2010.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2011.
- FERNANDES, Fernando P. L. Boavida. **O potencial das TIC na Administração Pública**. 2009. Disponível em: <<http://tic-sociedade.blogspot.com.br/2010/02/o-potencial-das-tic-na-administracao.html>>. Acesso em: 3 jul. 2011.
- IBGE. **Censo 2010**. Sítio oficial. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 19 ago. 2011.
- OLIVEIRA, L. A importância dos royalties de petróleo e da participação especial para as finanças do Estado do Rio de Janeiro e municípios fluminenses. **Conjuntura & Informação**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 4, fev./abr. 2003.
- PARENTE, Laura Ibiapina. O que está acontecendo com o governo eletrônico? **Políticas Públicas em Foco**, São Paulo, n. 3, abr. 2009. Disponível em <www.boletim-fundap.cebrap.org.br/n3/?subject=artigo-laura-parente>. Acesso em: 15 ago. 2011.
- RUEDIGER, Marco Aurélio. Governança democrática na era da informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 6, p. 1257–1280, nov./dez. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6522/5106>>. Acesso em: 18 ago. 2011.
- VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania**: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. Tese (Doutorado em Administração)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2479/Jose_Carlos_Vaz.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 jul. 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIANA, Eduardo de Carvalho. Administração Pública e Sociedade da Informação: como anda o governo eletrônico? **News Generation**: boletim bimestral sobre tecnologia de redes produzido e publicado pela RNP – Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 19 jan. 2001. Disponível em <www.rnp.br/newsgen/0101/e-gov.html#ng-2>. Acesso em: 15 ago. 2011.

VIEIRA, Rejane Esther. **Governo eletrônico na Administração Pública brasileira**. 2008. Disponível em <www.artigonal.com/administracao-artigos/governo-eletronico-na-administracao-publica-brasileira-641072.html>. Acesso em: 17 set. 2011.

VILELLA, Renata Moutinho. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade**: três dimensões para avaliação de portais estaduais de governo eletrônico na Web. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação)–Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/LHLS6ABPM6/renata_moutinho_vilella.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 set. 2011.

Artigo II

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Uma ação negligente na arrecadação de tributos municipais

André Robson Kleina
Diretor de Tributos Municipais da Prefeitura de Resende/RJ
Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá
Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: A improbidade administrativa é um assunto de importância ímpar, um desafio de monta, ainda mais considerando a arrecadação de tributos, sejam eles, federais, estaduais ou municipais. No município é onde se vive, onde se desenvolvem todas as relações sociais. Sendo assim a arrecadação de tributos efetuada em sua plenitude e empregada de forma legal e responsável trará, de forma incontestável, melhoria das condições sociais da população. Por outro lado, a improbidade administrativa tem causado prejuízos inquestionáveis à Administração Pública, o que reflete demais na qualidade dos serviços prestados, principalmente aqueles de importância singular. É imperativo o combate da improbidade administrativa, sob as suas diversas formas, garantindo a plenitude do exercício da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade; corrupção; cidadania; tributos.

ABSTRACT: The administrative misconduct is a matter of utmost importance, a major challenge, especially considering the collection of taxes, whether they are federal, state or municipal. It is in the city where people live and all social relations are developed. Thus the full collection of taxes used in a legal and responsible way will improve the social conditions of the entire population. Moreover, the administrative misconduct has caused undeniable harm to public administration, which reflects the quality of the services, especially those of singular importance. It is imperative to fight against administrative misconduct, in all their forms, ensuring the full exercise of citizenship.

KEYWORDS: Dishonesty; corruption; citizenship; taxes.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso “Improbidade administrativa – Uma ação negligente na arrecadação de tributos municipal”.

INTRODUÇÃO

A corrupção, assim como a improbidade administrativa, desde os tempos antigos vem sendo um dos maiores problemas na sociedade. Podemos dizer que o primeiro ato de corrupção aconteceu historicamente no momento em que a serpente enganou Adão, pedindo-lhe que comesse uma maçã, tendo como recompensa prazeres então desconhecidos. Ou seja, na visão cristã, o mundo teria nascido fruto de uma atitude corruptora.

Com o intuito de eliminar a improbidade ou, no mínimo, de punir os seus agentes, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa, também conhecida como LIA) veio regulamentar o § 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que é um passo inquestionável no combate à corrupção na Administração Pública. Isso porque sua promulgação trouxe uma forma de código de conduta, à qual os agentes públicos devem se submeter, cominando severas sanções se não o fizerem.

Este trabalho tem o objetivo principal de demonstrar a importância da arrecadação de tributos efetuada na sua plenitude e, principalmente, mostrar as sanções possíveis de serem aplicadas no caso de condenação no âmbito civil, caso o agente público não arrecade com eficiência, infringindo, assim, o inciso X do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

Serão demonstradas outras formas de sanção, que são as penalidades na esfera administrativa e penal, e ainda princípios constitucionais inerentes, uma vez que é considerado ímprobo o agente que atente contra os princípios da Administração Pública. Dessa forma, serão estudados tanto os princípios expressos como os implícitos.

A importância dos princípios para identificar uma conduta ímproba está exemplificada por meio de dois deles. O primeiro é o da legalidade, um princípio expresso, que evidencia a importância da previsão legal, ou seja, não tem como se ter probidade sem a observância das leis. O segundo é o da probidade administrativa, implícito, mas que demonstra a forma como o agente público deve proceder no exercício de sua função.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

CONCEITO

Primeiramente é bom ressaltar que não existe um conceito expresso na Constituição Federal e nem na LIA de improbidade administrativa. Dessa forma, o assunto pode ser definido de uma forma mais flexível e amplo em função de sua indeterminação conceitual.

No entanto, encontramos conceito mais geral, mas que se enquadra perfeitamente no contexto em questão:

[...] a corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo 'tráfico de influência' nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios lícitos. (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999, p. 39).

Nesse sentido, pode-se dizer que improbidade administrativa é todo ato praticado pelo agente público ou político, em desconformidade com a lei e os princípios constitucionais, no exercício de suas funções. Carvalho Filho (2007, p. 54) diz sobre a atuação do administrador público: "Sua atuação deve, em qualquer hipótese, pautar-se pelos princípios da honestidade e moralidade, quer em face dos administrados, quer em face da própria Administração".

Uma questão importante nesse assunto é deixar claro que nem toda improbidade pode ser considerada uma improbidade administrativa. Nessa mesma linha de pensamento, Simão (2011, p. 23) afirma que "quando o ato de improbidade se reveste de certas características, podemos classificá-lo como ato de improbidade administrativa", mas ressalta: "É bom ficar claro que nem todo ato de improbidade é um ato de improbidade administrativa".

Com outras palavras, podemos dizer que a improbidade administrativa é um desvio de finalidade, pois agindo contra o interesse público o agente está contra princípios básicos como probidade, honradez, legalidade e moralidade. Sendo assim, o agente poderá ser penalizado com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação em que a lei dispuser, conforme art. 12 da LIA (BRASIL, 1992).

A IMPROBIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A improbidade administrativa é um mal que vem se arrastando desde o início da história da humanidade, identificado na Idade Média e relatado em diversos estudos. É importante lembrar que "o primeiro ato de corrupção pode ser imputado à serpente seduzindo Adão com a oferta da maçã, numa troca simbólica do paraíso pelos prazeres ainda inéditos da carne" (TÁCITO, 1999 *apud* GARCIA; ALVES, 2008, p. 161).

O assunto chegou ao Brasil antes mesmo da sua primeira Constituição, pois veio de Portugal através das Ordenações Filipinas, que, por longo período, permaneceram em vigor tanto em Portugal como no Brasil.

O tema é tão antigo e relevante que esteve em todas as constituições brasileiras, apenas com um diferencial na Constituição de 1824, onde constava uma ressalva em relação ao imperador: "exceto o Imperador". Isso mostra que é

um mal conhecido por todos e, principalmente, que afeta a todos. Desta forma, é possível destacar:

Numa perspectiva histórica, pode-se afirmar que a linha evolutiva do combate à improbidade confunde-se com a luta contra a corrupção. A corrupção, tal qual o câncer, é um mal universal. Combatida com empenho e aparentemente controlada, não tarda a infectar outro órgão. Iniciado novo combate e mais uma vez sufocada, pouco se espera até que a metástase se implemente e mude a sede da afecção. Este ciclo, quase que inevitável na origem e lamentável nas consequências deletérias que produz no organismo social, é tão antigo quanto o homem. (GARCIA; ALVES, 2008, p. 161).

Temos que destacar que, embora as constituições de 1824 e de 1946 não trouxessem citação direta de improbidade no texto constitucional, em todas elas havia previsão para a criação de lei específica. Isso denota que o assunto da improbidade administrativa seria tratado de forma infraconstitucional, conforme pode se verificar nos exemplos a seguir.

A Constituição Federal de 1824 colocou o imperador como uma pessoa fora do alcance da lei: “Art. 99 – A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito a responsabilidade alguma” (BRASIL, 1824). Não obstante tal inviolabilidade, em seu artigo 133, instituiu que os ministros de Estado seriam responsabilizados “por peita, suborno ou concussão, por abuso de poder e pela falta de observância da lei” (BRASIL, 1824).

Já a Constituição Federal de 1946 estabeleceu, em seu art. 141, que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (BRASIL, 1946). Dessa forma, muito embora não esteja no corpo constitucional, foi levantada a questão da improbidade administrativa. Verifica-se, pois, ser incontestavelmente clara a preocupação dos constituintes em deixar registrada essa necessidade, possibilitando que o assunto fosse enfrentado através de lei específica.

Finalmente, com a Constituição Federal de 1988, o combate à improbidade administrativa tomou uma importância maior, foi inserido no corpo constitucional, estando previsto no § 4º do art. 37.

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade

de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

Com tal relevância do assunto, foi necessária a criação de uma lei específica para tratar da improbidade administrativa, o que deu origem à Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Essa legislação é de suma importância, pois vem regulamentar a improbidade administrativa, que, segundo Pazzagliani Filho (2006b, p. 18), tem a seguinte definição:

[..] a improbidade administrativa constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever de agente público de atuar sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos.

Deve-se destacar que, além das previsões nas constituições federais, também houve outras leis que trataram do assunto. Conhecidas como leis infraconstitucionais, elas tiveram eficácia por determinado período, mas, com o passar do tempo, precisaram ser substituídas. São elas: Lei nº 3.164/1957 (Lei Pitombo Godoy Ilha) e Lei nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto).

Percebe-se que o assunto “improbidade administrativa”, como era de se esperar, acabou tendo cada vez mais importância, o que certamente motivou a evolução legislativa a ponto de, inclusive, fazer parte da atual Constituição Federal. Dessa forma, o ímprobo, ao cometer ato considerado como de improbidade administrativa, transgredir uma norma constitucional.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após uma breve introdução e de termos abordado a improbidade em seu aspecto conceitual e na Constituição Federal, não poderíamos deixar de falar sobre os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Não há como se tratar de probidade sem se falar em utilização e cumprimento dos princípios abrangidos no art. 37 da CRFB/1988, conforme bem explícitos nos artigos 4º e 11 da LIA.

Nesse sentido, como o foco de nosso trabalho é o inciso X do art. 10 da LIA, poderíamos afirmar que todo agente público que agir de forma negligente na arrecadação de tributo ou renda também estará agindo de forma ilegal, imoral, de forma pessoal e sem dar publicidade a seus atos. Dessa forma, ter-se-ia uma transgressão a todos os princípios explícitos na Constituição, além de seu ato estar em desacordo com o art. 4º da LIA. Com esse mesmo pensamento, Celso Antonio Bandeira de Mello (1997, p. 17) entende que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico

mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível o seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentem e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Como podemos perceber, desrespeitar um princípio constitucional tem sido considerado mais grave do que desrespeitar uma regra específica, pois o princípio é a fonte ou a essência da criação de todas as regras. Sendo assim, passaremos a analisar cada princípio previsto no *caput* do art. 4º da LIA, lembrando que há outros princípios igualmente importantes, mas que não serão citados neste trabalho, uma vez que não estão totalmente relacionados ao assunto em questão, a improbidade administrativa.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O Princípio da Legalidade é o primeiro princípio citado em nossa Constituição Federal, e não por acaso, pois é a coluna de sustentação do nosso Estado Democrático de Direito. O referido princípio é o que obriga a Administração Pública a agir conforme a lei, nunca contra ou além dela. É o princípio que obriga o cidadão a fazer ou deixar de fazer, mas também impede o Estado de agir de forma pessoal.

Dessa forma, a legalidade se torna o principal dos princípios, e pode ser compreendida com as palavras de Pazzaglini Filho (2000 *apud* PAZZAGLINI FILHO, 2006, p. 31) de que “é a base de todos os demais princípios constitucionais. Os demais princípios servem para esclarecer e explicar o conteúdo do princípio maior ou primário da legalidade”.

E na arrecadação tributária, verifica-se que, estando o tributo previsto em lei, não pode o agente público simplesmente deixar de cobrá-lo, tendo em vista que deve agir de acordo com a lei. Não existe discricionariedade na legalidade; caso o funcionário ou agente público não faça a cobrança, estará agindo de forma negligente e omissa, causando claro prejuízo ao erário e, consequentemente, estará sujeito às penalidades da LIA.

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O Princípio da Impessoalidade tem como característica a objetividade e neutralidade, deixando de lado qualquer ato pessoal, pois só dessa forma a Administração Pública pode ser verdadeiramente imparcial. Com esse pensamento, Carvalho Filho (2007, p. 17) defende:

Para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o

privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicando alguns para favorecimento de outros.

Vale salientar que o princípio da impessoalidade é firmado no princípio da isonomia, ou seja, que todos são iguais perante a lei independentemente de cor, credo ou sexo. Assim, o agente público deve gerir a questão pública de forma neutra e objetiva, buscando o interesse da maioria e não de determinadas pessoas ou grupos de pessoas.

Impedindo o subjetivismo, o princípio da impessoalidade combate a ação negligente na arrecadação, a cobrança tributária deve ser igualitária e para todos. Ao deixar de cobrar um indivíduo ou grupo de indivíduos por omissão, o agente público estará ferindo a isonomia necessária para a arrecadação pública, eis que alguns contribuintes serão “premiados” pela não cobrança dos tributos devidos, causando um prejuízo ao erário e, por conseguinte, caracterizando seu ato como ímprobo, passível de ser punido nos termos da Lei de Improbidade Administrativa.

PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O Princípio da Moralidade possui o condão de conduzir o administrador à prática de atos éticos, probos e honestos. Os atos administrativos devem, portanto, ser um reflexo da moral acima de tudo, não bastando somente sua legalidade. O administrador, além de pautar seus atos pela letra da lei, deve ainda lhe conferir num caráter da mais pura virtude humana: a probidade.

Assim como outros, está explícito no *caput* do art. 37 da CRFB/1988, e é um princípio constitucional básico e universal em toda a atividade pública. Esse princípio foi bem aceito pela sociedade, pois está diretamente ligado à ética inerente à Administração Pública. Nesse sentido, Carvalho Filho (2007, p. 18) afirma:

O art. 37 da Constituição Federal também a ele [princípio da moralidade] se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

Como se pode notar, o princípio ora estudado tem ligação direta com o assunto discutido, ou seja, a negligência na arrecadação de tributos e renda. A moralidade na questão arrecadatória é indispensável, caso contrário o agente público poderia agir de forma ímproba e não cobrar os tributos devidos, ou mesmo fazer uma cobrança a menor, conforme lhe fosse conveniente politicamente.

Agir de acordo com o princípio da moralidade impede qualquer favorecimento, ainda que por omissão.

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Todos os atos administrativos devem ser públicos, e por isso a importância do princípio da publicidade. Ele tem por finalidade a transparência dos atos e, automaticamente, a possibilidade de se fiscalizar tais atos. Somente dessa forma o povo tem condições de avaliar se o ato praticado é ou não probó.

O dever de transparência decorre do fato de a Administração Pública não agir em nome próprio, mas representando o titular do poder, que é o povo (CF, art. 1º, § 1º), resultando, como consequência natural desse estado, no direito de o titular ter acesso aos atos e condutas dos agentes públicos a fim de fiscalizá-los. (SIMÃO, 2011, p. 192).

É bom ressaltar que existem exceções, que estão expressas na atual Constituição Federal, como, por exemplo, os atos relativos à segurança nacional (art. 5º, XXXIII) e o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV). Fora as exceções, todos os atos devem ser públicos, não apenas para a análise de sua legalidade, mas para a aprovação ou rejeição popular. O não cumprimento dessa obrigação faz com que o administrador incorra numa prática ilícita e em desacordo com os ditames constitucionais, podendo inclusive ser condenado por improbidade administrativa, pois não obedeceu ao previsto no art. 4º da LIA.

E a omissão na arrecadação tributária, quando observada a publicidade, fica evidente para o controle e fiscalização pelo povo, para evitar atos de improbidade que importem em prejuízos ao erário.

OUTROS PRINCÍPIOS

Vimos alguns princípios que estão expressos na Constituição Federal, mas existem outros que, da mesma forma, ajudam a orientar as diretrizes da Administração Pública e que são igualmente relevantes. Os princípios reconhecidos, como são chamados, são frequentemente utilizados pela doutrina e pela jurisprudência, evidenciando a sua aceitação e importância no mundo jurídico. Nesse contexto, abordaremos os mais importantes a seguir.

Princípio da Supremacia do Interesse Público

O Princípio da Supremacia do Interesse Público é de uma importância incalculável para a atuação da Administração Pública. É o que respalda toda atuação administrativa que necessite da imperatividade do Estado, ou seja, a unilateralidade, a imposição de obrigações ao administrado.

Embora seja alvo de críticas, por exemplo, sob a alegação de quebra dos direitos fundamentais e da primazia do interesse privado, este princípio tem a finalidade de garantir à coletividade que seus direitos sobressairão sobre o interesse particular, individual.

A arrecadação deverá ser plena, não sendo admitido qualquer favorecimento, ainda que indireto, de um indivíduo por negligência do funcionário ímprobo, tendo em vista que o direito da Administração Pública sobressai ao do indivíduo particular, por representar a coletividade e, por isso, tem o dever de coibir a omissão arrecadatória, ou seja, a improbidade.

Princípio da Autotutela

O Princípio da Autotutela dá à Administração Pública a possibilidade de rever seus atos quando evitados de alguma irregularidade, pois não se pode estranhar que aconteçam, no dia a dia, erros no exercício de suas múltiplas funções. Como bem diz Carvalho Filho (2007, p. 27), “não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, [a Administração] permaneça inerte e desinteressada”. Portanto, a Administração não precisa de provocação para rever seus atos, podendo e devendo fazê-lo de ofício.

Tal princípio, totalmente aceito pelos doutrinadores, é objeto de fundamentação em súmulas editadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como as de nºs 346² e 473³.

No entanto, este princípio não deve ser aplicado de forma indiscriminada. Muito embora seja um princípio indispensável, vêm sendo criados limites à sua utilização, pois em alguns casos as súmulas 346 e 473 podem ser mais nocivas que benéficas. Nesse sentido, a Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo federal, estipulou que o direito da Administração de anular atos administrativos decaí em cinco anos, salvo for comprovada má-fé. Assim, após esse prazo, o que era ilegal se torna totalmente legal, respeitando o princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas.

A omissão na arrecadação fatalmente acarretará em prescrição ou decadência, nos termos e disposições legais inerentes. O princípio da autotutela somente poderá ser invocado no caso de obrigações ou créditos tributários não fulminados pelos institutos da prescrição ou da decadência, mas a impossibilidade de cobrança do tributo não afasta a análise da improbidade do agente público que, por negligência, permitir sua ocorrência e o conseqüente prejuízo ao erário.

2 A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos (BRASIL, 2011).

3 A Administração pode anular seus próprios atos, quando evitados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, 2011).

Princípio da Proibição Administrativa

O Princípio da Proibição Administrativa vem dos princípios expressos na Constituição e que são os pilares da Administração Pública, que são os da legalidade e da moralidade. Ou seja, é o que determina a forma como o agente público deve desempenhar suas funções, uma vez que tem o dever jurídico de agir com decência, honradez e honestidade. Ao agir com proibição, o agente público não faz um favor à sociedade, mas cumpre, na íntegra, o que a sociedade espera dele.

O princípio em foco traduz um dos mais importantes deveres, se não o mais importante, que é o da proibição, no exercício da função pública, em que o agente público não deve cometer nenhum favorecimento pessoal, cabendo-lhe sempre optar nas suas decisões em atender aos interesses da coletividade e deixar a individualidade, assim agindo dentro da legalidade e da moralidade.

A cobrança de tributos, quando feita de acordo com os ditames legais, será plena e eficaz, não sendo admitida qualquer omissão, sob risco de ser caracterizada a improbidade administrativa.

SUJEITOS DA IMPROBIDADE

Os sujeitos da improbidade administrativa são dois: o passivo e o ativo. E estão cominados nos artigos 1º, 2º e 3º da LIA, que deixam claros todos os sujeitos da prática desse delito disciplinar.

Para melhor entendimento será analisado cada um desses sujeitos, explicando de forma detalhada suas particularidades, para que não reste dúvida sobre em qual momento se enquadram dentro do processo da improbidade.

SUJEITO PASSIVO

O sujeito passivo da improbidade administrativa é o que suporta os efeitos da transgressão. O art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa enumera os órgãos ou entidades que podem ser vítimas desse delito:

Art. 1º - Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992).

Como visto, podem ser sujeitos passivos diversos órgãos da Administração. Contudo, como nosso objetivo é específico, vamos analisar apenas a administração direta, que é o que nos interessa nesse momento por ser, também, o sujeito ativo das obrigações tributárias, deixando os outros órgãos para futuros estudos.

Nesse sentido podemos citar Simão (2011, p. 168) que fala que “a Administração Direta compreende, consoante dito, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, assim como todos os órgãos integrantes dessas pessoas políticas”. Assim, no caso em questão, para efeito de nosso estudo, o sujeito passivo é o município e a improbidade praticada é a negligência na arrecadação de tributos e rendas.

SUJEITO ATIVO

Sujeito ativo da improbidade administrativa é o agente público, bem definido no art. 2º da Lei nº 8.429/1992:

Art. 2º - Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992).

Para melhor entendimento, Costa (2002, p.109) afirma:

O sujeito ativo é o agente público, assim considerado todo aquele que, mesmo transitoriamente e sem remuneração, exerça, por eleição, nomeação, designação, contratação ou outra modalidade de investidura, mandato, cargo, emprego ou função em qualquer entidade pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, abrangendo os três poderes políticos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Como já foi dito, sujeito passivo é toda pessoa física que, de qualquer modo, exerça alguma função pública ou de interesse público, mesmo sem remuneração. Tais pessoas podem ser classificadas em quatro categorias: agentes públicos, agentes autônomos, servidores públicos e particulares em colaboração

com o poder público. Essas classificações ainda podem apresentar subdivisões, que não serão citadas, pois não interferem nesse estudo.

Uma questão que vale a pena ser levantada é a possibilidade de terceiro estar envolvido na improbidade, ou seja, muitas vezes o agente público comete ilícito em conluio ou em parceria com um particular ou até mesmo com outro agente, que é estranho às funções exercidas. Nesse caso, mesmo o terceiro sendo particular ou não exercendo a função da improbidade, será responsabilizado pelo ato, no que couber, nas sanções previstas no art. 12 da LIA. Figueiredo (2000, p. 34-35) afirma acerca desta questão:

O terceiro, o particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser co-autor ou participante na conduta ilícita. De fato, o agente ou servidor público é quem dispõe efetivamente de meios e condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar o ato estatal lesivo. Isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro “gerente” dos atos ilícitos. Contudo, a lei é clara: as figuras para terceiro circunscrevem-se a duas ações: “induzir” ou “concorrer”.

Nesse entendimento, fica evidenciado que a LIA alcança o terceiro envolvido na prática da improbidade administrativa, e o mesmo está sujeito a todas as sanções previstas na referida lei, exceto, é claro, a perda da função pública, caso não seja também agente público. Para que o terceiro pratique o ato de improbidade não há necessidade que obtenha vantagem, é necessária apenas a participação com um agente público.

POSSIBILIDADE DA MODALIDADE CULPOSA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O assunto ora suscitado é controvertido, e vem dividindo a concepção tanto no âmbito jurisdicional, nos principais tribunais superiores, quanto na doutrina. Não se enquadram nessa divergência os artigos 9º e 11 da LIA, onde é pacífico o entendimento da não necessidade de dolo ou má-fé para a caracterização de improbidade. Mas em relação ao artigo 10, a celeuma jurídica é grande. Esse assunto será analisado a seguir.

MODALIDADE CULPOSA NO ÂMBITO JURISPRUDENCIAL

No tocante ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), existe enorme divergência em relação à necessidade do dolo para se caracterizar a improbidade adminis-

trativa, inclusive em relação às hipóteses da improbidade (enriquecimento, dano ou violação aos princípios da Administração).

Para a Primeira Turma do STJ, o entendimento é que o elemento subjetivo tem que ficar comprovado - dolo ou culpa - para ser configurada a improbidade. Neste sentido, a presença do referido elemento é reafirmada em acórdãos de julgados da Primeira Turma, para que não reste dúvida de que a modalidade culposa só cabe nos casos previstos no art. 10.

Já para a Segunda Turma, o entendimento em relação aos artigos 9º e 11 é o de se aplicar a tese da responsabilidade objetiva. No que se refere ao art. 10, não há um debate direto; nesse caso, os acórdãos mencionam que o fato pode ser tipificado como improbidade leve, levando-se em consideração o princípio da legalidade.

Demonstrado que no STJ existe controvérsia na aplicação da culpa nos artigos 9º e 11, e entendimento quase pacificado no tocante ao art. 10, no qual a culpabilidade é perfeitamente aceitável.

No que se refere ao Supremo Tribunal Federal (STF), não fica clara a controvérsia encontrada no STJ, ou seja, não temos como afirmar com tranquilidade qual a posição adotada pela Corte. Contudo, o então ministro Cezar Peluso, atualmente aposentado, asseverou, em decisão, que dolo ou má-fé são elementos caracterizadores de improbidade. Nesse sentido, se aplica a responsabilidade subjetiva.

Verifica-se que o tema em análise no presente trabalho é controvertido, atual e merece atenção doutrinária e jurisprudencial, pois a questão da aplicabilidade da LIA aos casos de culpa, como na omissão de arrecadação e negligência, é de extrema relevância prática, razão pela qual foi escolhido para estudo.

MODALIDADE CULPOSA NO ÂMBITO DA DOCTRINA

Assim como na esfera jurisdicional, a doutrina majoritária tem o entendimento de que, nos casos dos arts. 9º e 11, a improbidade deve ser acompanhada de dolo, e, no entanto, no art. 10 é admissível a modalidade culposa. Para Garcia e Alves (2008, p. 269),

diz-se que os ilícitos previstos nos arts. 9º e 11 não admitem a culpa em razão de dois fatores. De acordo com o primeiro, a reprovabilidade da conduta somente pode ser imputada àquele que a praticou voluntariamente, almejando o resultado lesivo, enquanto que a punição do descuido ou da falta de atenção pressupõe expressa previsão legal, o que se encontra ausente na hipótese. No que concerne ao segundo, tem-se um fator lógico-sistemático de exclusão, pois tendo sido a culpa prevista unicamente no art. 10, afigura-se evidente que a *mens legis* é restringi-la a tais hipóteses, excluindo-a das demais.

Eles ainda destacam que:

A Lei nº 8.429/1992 agrupou a tipologia dos atos de improbidade em três dispositivos distintos. O art. 9º versa sobre os atos que importam em enriquecimento ilícito, o art. 10 sobre aqueles que causam prejuízo ao erário (*retius*: patrimônio público) e o art. 11 sobre os atos que atentam contra os princípios administrativos. Somente o art. 10 se refere ao elemento subjetivo do agente, sendo expresso ao falar em qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, enquanto que os dois outros preceitos nada dispõem a respeito. (GARCIA; ALVES, 2008, p. 267).

Nesse mesmo sentido, Carvalho Filho se posiciona com o argumento de que o elemento subjetivo dolo é pressuposto indispensável para a improbidade administrativa de enriquecimento ilícito e violação aos princípios da Administração Pública. Já em relação ao dano ao erário público, o elemento subjetivo pode ser dolo ou culpa.

O elemento subjetivo é o dolo ou culpa, como consta do *caput* do dispositivo. Neste ponto o legislador adotou critério diverso em relação ao enriquecimento ilícito. É verdade que há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal. Não lhes assiste razão, entretanto. O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem danos ao erário. Aliás, para não deixar dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa também no art.5º, que, da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas. Além disso, o princípio da proporcionalidade permite a perfeita adequação da sanção à maior ou menor gravidade do ato de improbidade. O que se exige, isto sim, é que haja comprovada demonstração do elemento subjetivo e também do dano causado ao erário. Tanto quanto na improbidade que importa enriquecimento ilícito, não em há ensejo para a tentativa. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 937-938).

Com esse entendimento, mister ressaltar que quando se fala em culpa, faz-se no sentido estrito (negligência, imperícia ou imprudência), ou seja, a improbidade se configura com o pouco caso do trato com a coisa pública, com o desleixo no exercício da função. Dessa forma produzindo o dano que poderia ser evitado, caso o agente agisse como deveria. Mais especificamente no presente tema, o agente deve arrecadar o tributo previsto em lei, não lhe sendo lícito ou permitido omitir-se e causar prejuízo ao erário.

DO ATO DE NEGLIGENCIAR A ARRECADAÇÃO

Antes de entrarmos no cerne de nossa questão, faz-se necessário dar uma visão panorâmica em relação à LIA. Como falamos inicialmente, a Lei nº 8.429/1992 é de importância inquestionável, e veio regulamentar o § 4º do art. 37 da Constituição Federal. Traz em seu corpo a previsão das sanções à prática da improbidade, bem como define os três tipos desses atos: os que implicam enriquecimento ilícito, os que implicam desrespeito aos princípios administrativos e os que implicam lesão ao erário. Este último tipo reúne 15 incisos, mas nosso trabalho aprofundar-nos-emos apenas em relação ao inciso X, primeira parte, ou seja, **agir negligentemente na arrecadação de tributos ou renda**.

Para iniciarmos nossos trabalhos, vamos compreender o significado da expressão “agir negligentemente”. Segundo o Dicionário Aurélio (FERREIRA, 2010), agir é igual a praticar ou efetuar na qualidade de agente; obrar, operar, atuar; negligente é o mesmo que: 1- Que tem ou revela negligência; 2- Lânguido, frouxo, indolente.

Assim, agir negligentemente tem o mesmo significado que “efetuar com frouxidão”, ou ainda podemos interpretar essa expressão utilizando as palavras do professor e mestre Decomain (2007, p. 130):

A expressão “agir negligentemente” compreende não somente a situação em que o agente atua com culpa em sentido estrito, na modalidade de negligência, isto é, falta de atenção, falta de diligência, pouco caso, falta de cuidado, como também aqueles nas quais, por deliberação intencional, deixa de tomar providências para que determinada receita ingresse nos cofres públicos.

A negligência na arrecadação de tributos traz diversos prejuízos à população, eis que esse tipo de improbidade reflete diretamente tanto na quantidade quanto na qualidade dos serviços públicos prestados. Além disso, ao cometer ato de negligência na arrecadação, o agente público beneficia uns (os maus pagadores) em detrimento de toda a sociedade, pois os tributos não pagos podem eventualmente nunca mais serem cobrados, caso ocorra prescrição ou decadência.

Para mostrar a importância da arrecadação dos tributos, citamos a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, em seu artigo 11, estimula os entes federais a instituírem e cobrarem suas receitas próprias, além de especificar a sanção para os que não o fizerem.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos. (BRASIL, 2000).

Com esse texto legal, fica clara a importância da arrecadação de tributos e renda. Consequentemente, agir de forma negligente para esta arrecadação é motivo para se enquadrar o agente público como ímprobo.

Nesse instante, não podemos concluir que todo tributo não arrecadado revela improbidade administrativa. Tanto é verdade que a própria LRF, em seu artigo 14, menciona em que situação essa renúncia pode ser concedida e quais os requisitos necessários para que tal concessão se torne legal.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (BRASIL, 2000).

Assim, o fato de renunciar a uma receita não leva obrigatoriamente o agente público a responder por improbidade administrativa. O que o faz é a inércia e a falta de ação do agente público ao não cumprir com seu dever funcional, acarretando inaceitável ineficiência na arrecadação das receitas públicas. Isso porque o agente em qualquer situação quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo, ou ainda, deu causa ao fato por imprudência, negligência ou imperícia.

Conduta dolosa ou culposa do agente: para a tipificação de um ato de improbidade descrito no art. 10 não se exige a existência da vontade livre e consciente do agente em realizar qualquer das condutas dele descritas, responsabilizando-se também o agente cuja conduta, por imprudência, negligência ou imperícia, adéque-se àquelas previstas no art. 10. Portanto, somente nos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92 - caracterizados pela existência de lesão ao erário público - permite-se tanto a conduta dolosa quanto a culposa. (MORAES, 2007a, p. 2.759).

CONCLUSÃO

Na arrecadação, espera-se que o agente público aja da maneira estritamente prevista em lei, não se excedendo nem mesmo se omitindo, pois, neste último caso, sua omissão gera inúmeros prejuízos ao erário público, que refletem diretamente na diminuição de recursos financeiros para custeio dos serviços públicos que devem ser prestados ou colocados à disposição da população.

Mecanismo de extrema importância para regular a atividade dos agentes públicos e políticos, a Lei de Improbidade Administrativa define os atos ímprobos e comina sanções de naturezas diversas, como o ressarcimento do montante integral ao erário, multa civil, perda de função pública e suspensão dos direitos políticos.

A improbidade nada mais é do que a não observância dos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da CRFB/1988 e inerentes à Administração Pública. Mas não bastaria elencar princípios, pois eles apenas norteiam as normas infraconstitucionais aplicáveis. A normatização dos atos de improbidade permite um controle efetivo e objetivo dos atos administrativos, visando a coibir aqueles considerados abusivos ou lesivos à Administração Pública.

Uma vez detectado o ato de improbidade, mister haver uma rigorosa apuração visando não só à punição do agente ímprobo, mas principalmente à restituição pecuniária ao erário, que não pode ser diminuído sem causa lícita ligada aos objetivos administrativos.

A modalidade culposa, impossível de ser configurada nos artigos 9º e 11 da LIA, é perfeitamente possível no artigo 10, como já visto e aceito por boa parte da doutrina e recentemente pela jurisprudência. O tema é controvertido, mas de grande relevância ao presente estudo, pois o agente público deve ser punido caso aja com negligência, imprudência ou imperícia no trato com a arrecadação tributária.

A negligência na arrecadação tributária por si só caracteriza o ato de improbidade, pois causa prejuízo direto ao erário público. O agente público, que tem o dever legal de exigir tributo previsto em lei e não o faz, deve incorrer nas penalidades previstas pela LIA.

A questão não é o furor arrecadatário tão discutido pela sociedade, mas uma arrecadação plena que favoreça a justiça fiscal, uma vez que a sociedade receba plenamente o que a lei lhe confere, de todos os sujeitos passivos das obrigações tributárias indistintamente.

A negligência na arrecadação gera, indubitavelmente, prejuízo financeiro à Administração Pública, que, por conta disso, não consegue prestar a mesma quantidade de serviços públicos, ou com a mesma qualidade. E acaba sobrecarregando uma parcela de contribuintes que arcam com suas obrigações em dia, favorecendo aqueles inadimplentes.

A ação de cobrar tributos deve ser contínua e plena para ser eficaz, e uma omissão do agente público certamente deve ser punida nos termos previstos, dentre outros, na LIA.

O ressarcimento ao erário somente ocorrerá se, juntamente com o ato ímprobo, houver efetivamente prejuízo público. Ou seja, no caso do presente trabalho, a negligência do agente público deve ter causado efetivamente um prejuízo para que seja compelido ao ressarcimento, como, por exemplo, no caso da autoridade administrativa não exercer a atividade de lançamento tempestivamente, operando-se a decadência. Neste caso, o agente público deve ser compelido a ressarcir o valor do crédito tributário correspondente.

Já no caso de multa civil, a mesma deve atender aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a sua gradação, não podendo ser irrisória nem mesmo excessivamente alta. Deve ser aplicada levando-se em conta a gravidade do ato de improbidade, visando a uma punição ao agente público e ao desestímulo à prática de improbidade.

Dependendo de sentença judicial condenatória devidamente transitada em julgado, a perda da função pública ou dos direitos políticos também só pode ser aplicada com uma sentença judicial condenatória, pois o agente que pratica improbidade fica impedido de voltar a praticá-la, protegendo assim a Administração Pública.

É importante ressaltar a relevância da LIA, especialmente no momento atual no qual a sociedade vem se conscientizando acerca das atividades de improbidade, pois sua correta aplicação é uma ferramenta importantíssima para o fim da corrupção pública, prática repudiada e rechaçada por todos os segmentos sociais.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente: **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**: (de 25 de março de 1824). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 13 maio 2011.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 13 maio 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 maio 2011.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 maio 2011.
- _____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 13 maio 2011.
- _____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 13 maio 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmulas 1 a 736**. 2011. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Sumula_do_STF_1_a_736.pdf>. Acesso em: 13 maio 2011
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FREIRE, Elias; MOTTA, Sylvio. **Ética na Administração Pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Direito Tributário nas súmulas do STF e do STJ**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007a.
- MORAES, Guilherme Pena. **Direito Constitucional: teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007b.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de responsabilidade fiscal: atos de improbidade administrativa por violação da LRF**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006a.
- _____. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006b.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**. Leme: JH Mizuno, 2011.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- TOURINHO, Rita. **Discrecionalidade administrativa, ação de improbidade e controle principiológico**. Curitiba: Juruá, 2004.



Artigo III

UMA ANÁLISE DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO GOVERNO MUNICIPAL

Cristiane de Andrade Rodrigues Kleina
Diretora de Recursos Humanos da Câmara Municipal de
Resende/RJ
Tecnóloga em Gestão Pública pela Faculdade de
Tecnologia Internacional – FATEC Internacional
Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: Este trabalho visa a analisar o grau de rigidez orçamentária no âmbito municipal, em um contexto onde é crescente a vinculação de receitas por meio de instrumentos legais e constitucionais, criando assim para o gestor público uma barreira que dificulta a definição de quais ações serão executadas prioritariamente diante do universo de demandas da sociedade. O estudo realizado nos permitiu concluir que as vinculações de receitas são necessárias para garantir recursos aos programas e ações de governo voltados aos direitos básicos do cidadão e que a busca de recursos em outras esferas de governo, através de convênios e parcerias pode ser uma solução para os administradores atenderem às demandas da sociedade, *vis-à-vis* o pequeno espaço de manobra que resta no orçamento para alocar as despesas que não estão vinculadas às receitas.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público; rigidez orçamentária; receita; despesa.

ABSTRACT: This study aims to analyze the degree of stiffness in the municipal budget, in a context where linking is growing revenue through legal and constitutional instruments, thus creating for the public administrator a barrier that hinders the definition of which actions will be performed primarily on the universe demands of society. The study allowed us to conclude that the bindings are necessary to ensure revenue resources to programs and government actions geared to basic rights to citizens and that the search of resources in other spheres of government, through agreements and partnerships can be a solution to administrators meet the demands of society, vis-à-vis the small wiggle room left in the budget to allocate costs that are not linked revenues.

KEYWORDS: Public budget; budget rigidities; revenue; expense.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "Uma análise da rigidez orçamentária no governo municipal".

INTRODUÇÃO

A Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ser considerada um dos instrumentos de planejamento mais antigos, tendo sua participação inicial no cenário das finanças públicas a partir da Constituição de 1924. A LOA evolui segundo as tendências mundiais, obedecendo a princípios constitucionais e legais que servem como base para sua elaboração e execução, assim como as determinações contidas na Constituição Federal de 1988 e nas leis que norteiam as finanças públicas, como no caso da Lei nº 4.320/1964 e da Lei Complementar nº 101/2000. Mesmo passando por diversas alterações, a LOA permanece, até os dias atuais, como uma das peças de planejamento e execução orçamentária mais importantes da Administração Pública.

A elaboração do Projeto de Lei do Orçamento Geral Anual pode ser considerada como uma das etapas mais relevantes para os administradores, porque neste momento, conhecendo o plano de governo, serão definidas as prioridades a serem executadas no exercício seguinte. Porém, segundo Cunha e Rezende (2005), atualmente a cada ano que passa esse processo tem se tornado um período de muitas incertezas, pois é chegada a hora em que o governante se depara com o fenômeno chamado “rigidez orçamentária”. Uma vez que a previsão da receita está definida, este é o momento de o responsável pelo planejamento fazer as devidas reservas legais e constitucionais, sem prejuízo dos valores necessários para suprir as despesas tidas como obrigatórias.

Na maioria das vezes essas despesas são incorporadas aos compromissos da Administração Pública por longos períodos, como é o caso das despesas com juros e amortização da dívida pública e dos gastos com pessoal e seus encargos. São despesas que uma vez contratadas dependerão de uma série de fatores para que venham a ser reduzidas. Há também as despesas obrigatórias de caráter continuado, consideradas de difícil contingenciamento, pois são geradas por intermédio de leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos que fixam para o ente a obrigação com tais despesas. Por esse motivo, para que venham a ser reduzidas, será necessária a aprovação pelos mesmos meios de criação.

O crescimento constante das vinculações de receitas por meio de instrumentos legais e constitucionais cria para o gestor público uma barreira que dificulta a definição de quais ações serão executadas prioritariamente diante do universo de demandas da sociedade, *vis-à-vis* o pequeno espaço de manobra que resta no orçamento para alocar as despesas que não estão vinculadas às receitas.

Assim sendo, é possível que o gestor público consiga fazer uma administração voltada para as reais necessidades da sociedade e garantir que os recursos serão aplicados com o objetivo de atender aos princípios da eficiência e eficácia, visto que fica obrigado a aplicar os recursos públicos de forma vinculada às diversas áreas?

No desenvolver deste trabalho mostraremos a evolução do orçamento público, em particular no seu conceito orientado ao planejamento a despeito de estar definido pelas diversas limitações de receita e despesa. Passaremos pelos conceitos orçamentários, em que serão apresentados os que orientam a peça orçamental² brasileira, conceituando os princípios legais e constitucionais que norteiam a elaboração e execução do orçamento, assim como as determinações elencadas na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/1964 e na Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em seguida, abordaremos as principais causas da rigidez orçamentária. Segundo Rezende e Cunha (2005), a rigidez orçamentária tem sua origem em fatores como compromissos financeiros acumulados no passado, que geram parcelamentos comprometendo parcelas das transferências de receitas e a criação de direitos assegurados por lei a grupos sociais organizados e das garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais. Nesta parte do estudo, há duas etapas. A primeira faz a apresentação dos instrumentos legais e constitucionais que determinam as regras de vinculação das receitas e despesas públicas; a segunda conceitua despesa obrigatória de caráter continuado, conforme o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e vem demonstrar que a mesma é também uma das causas do aumento do índice de vinculações.

Ao final, pretendemos demonstrar como o grau de rigidez orçamentária interfere nas decisões a serem tomadas pelos gestores de modo a atender às demandas que surgem e até mesmo a colocar em prática os planos de governo que foram elaborados como propostas de trabalho a serem desenvolvidas durante o mandato de um governo.

Apresentaremos os pontos positivos da rigidez orçamentária, a qual não pode ser vista apenas como um fator engessante dos governos, mas também como uma medida adotada pelos legisladores, com o objetivo de proteger alguns direitos do cidadão, principalmente nas áreas de saúde, assistência social e educação, onde é necessário que seja preservado o mínimo de recursos para o desenvolvimento dos programas.

Desta forma, na conclusão do trabalho, faremos uma análise das despesas do município de Resende, segundo as funções de governo, para demonstrar o grau de comprometimento das receitas nos últimos cinco anos, tomando como base os Relatórios de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2011 e também os dados dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios, trabalho elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em 2010. Assim, descreveremos as principais consequências que a rigidez orçamentária traz para a Administração Pública, abordando os pontos positivos e os negativos.

² Peça orçamental é uma expressão corriqueira utilizada na literatura orçamentária lusitana, adotada pelos autores Rezende e Cunha.

ORÇAMENTO PÚBLICO

A Lei Orçamentária Anual pode ser considerada como um dos instrumentos mais antigos de planejamento, instituída pela Constituição de 1824, passando a partir de então a fazer parte de vários artigos das constituições, permanecendo até os dias atuais.

No início, também chamada de Lei de Meios, a LOA era tida apenas como um meio para se atingir um fim.

Na Constituição de 1824, era de competência do Poder Legislativo elaborar a LOA. Já em 1826, com a reforma da Constituição, foi transferida para o Poder Executivo a competência de consolidar e encaminhar a proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Porém, com a Constituição de 1891, houve um retrocesso e a elaboração da LOA deixou novamente de ser competência do Executivo, tornando-se uma função privativa do Congresso Nacional. Foi também na Constituição de 1891 que se instituiu o Tribunal de Contas da União. Após a Revolução de 1930, um novo modelo foi implantado, houve um rompimento entre os conceitos de orçamento, dando ênfase às assembleias especializadas.

Houve então uma centralização das funções públicas no governo federal, diminuindo assim a autonomia dos estados. O novo modelo foi instituído pela Constituição de 1934, na qual a competência para a elaboração orçamentária ficou a cargo do Executivo e a votação dos orçamentos e o julgamento das contas do presidente tornaram-se funções do Poder Legislativo, que para desempenhá-las passou a contar com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Esse modelo é semelhante ao utilizado nos dias atuais.

Em 17 de março de 1964, mais um grande passo foi dado em relação ao orçamento público, pois esta foi a data da aprovação da Lei nº 4.320, que veio para regulamentar e dar diretrizes para o processo orçamentário no Brasil.

Com a Constituição de 1988, considerada a mais inovadora, novos conceitos foram implantados, destinando inteiramente às finanças públicas o seu Capítulo II e aos orçamentos a Seção II. O *caput* do artigo 165 determina que o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são de iniciativa do Poder Executivo e em seu § 5º elenca o que deve compreender a Lei Orçamentária Anual:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL 1988).

O parágrafo 8º do citado artigo determina que a Lei Orçamentária Anual não deve conter dispositivo estranho à previsão das receitas e à fixação das despesas, excetuando-se apenas a autorização para a abertura de créditos suplementares e para a contratação de operações de crédito.

O orçamento público pode ser dividido em etapas, antes e depois da Lei nº 4.320/1964 e após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendendo a um novo momento que ocorrerá com a aprovação do que se tem chamado de Nova Lei de Responsabilidade Orçamentária³, que terá como pilares os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Seu foco será em resultados, e a principal diferença entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Responsabilidade Orçamentária é que a primeira visa ao equilíbrio fiscal, já a segunda visará à qualidade do gasto público, ou seja, a atingir os resultados desejados utilizando os recursos públicos disponíveis da forma mais eficiente possível.

O processo de elaboração do orçamento público pode ser considerado uma das etapas mais importantes para a Administração Pública, uma vez que é nesse momento que as prioridades são definidas e que se faz o planejamento que será executado no exercício seguinte, dando assim as diretrizes do governante. Porém, a cada ano que passa, esse processo tem se tornado um período de muitas incertezas.

Ainda que tenha havido toda essa evolução no orçamento público, o fenômeno da rigidez orçamentária ganhou visibilidade, transformando o instrumento que deveria ser visto como ferramenta para tornar o planejamento transparente, transcrevendo em seus anexos as ações necessárias para o desenvolvimento do município, demonstrando as intenções de cada Administração, uma peça de difícil execução em sua totalidade, uma vez que as restrições impostas pelos instrumentos legais e constitucionais, assim como o crescimento das despesas consideradas obrigatórias, criam obstáculos que impossibilitam a Administração de realizar ações de acordo com os seus planos de governo e, por vezes, de atender, até mesmo, às demandas da sociedade.

3 Nome conhecido na literatura, embora não considerado definitivo.

A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

Segundo Rezende e Cunha (2005, p. 10):

A rigidez orçamentária é o resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam:

- de compromissos financeiros acumulados no passado;
- de direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados;
- das regras que estabelecem mecanismos de transferências de recursos fiscais da Federação;
- de garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais (vinculações de receitas).

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o grau de rigidez orçamentária no Brasil vem se tornando expressivo, dificultando, assim, a missão dos gestores que precisam determinar quais ações serão executadas durante seu governo. Diante deste fato, cria-se uma barreira para que sejam implantados os planos de governo, como dito anteriormente, pois os governantes estão obrigados a atender a determinações legais e constitucionais.

Entre as causas da rigidez orçamentária podemos citar o elevado índice de gastos com as despesas obrigatórias de caráter continuado, nas quais os gestores precisam empregar um percentual significativo das receitas públicas para pagamento de pessoal e seus encargos, dívida pública e manutenção da máquina, assim como a criação de direitos a grupos sociais organizados e a necessidade de honrar despesas de exercícios anteriores.

Para Rezende e Cunha (2005, p. 10), o fenômeno da rigidez orçamentária tem sido motivo de grande preocupação aos governantes:

Ao longo dos últimos anos, o fenômeno da rigidez orçamentária vem-se constituindo em uma das maiores preocupações dos governantes brasileiros, que, premidos pela necessidade de atender a compromissos acumulados e garantir os direitos legalmente instituídos, encontram grandes dificuldades para satisfazer as demandas de seus eleitores.

Rezende e Cunha (2005) analisam as tabelas a seguir. Na tabela 1 foram considerados os valores dos decretos de contingenciamento, no período de 1998 a 2003, no Congresso Nacional, demonstrando assim que o fenômeno da rigidez orçamentária afeta diretamente os planos de governo e a execução dos orçamentos propostos. Na tabela 2, especialmente a partir do ano de 1999, a análise é feita em relação às despesas orçamentárias com investimentos e percebe-se que as mesmas passaram a ser sacrificadas para que fosse possível cumprir as metas de superávits fiscais previstas.

Tabela 1 - Despesas contingenciáveis e contingenciamento – 1998-2003 (R\$ bilhões)

Ano	Decreto nº	Data	Despesas contingenciáveis (A)	Valor do contingenciamento (B)	B/A %
1998	2.580	6 maio 1998	41,11	6,88	16,7
1999	3.031	20 maio 1999	37,36	3,86	10,3
2000	3.473	18 maio 2000	42,48	8,56	19,9
2001	3.746	6 fev. 2001	51,59	7,36	12,7
	3.878	25 jul. 2001			
2002	4.120	7 fev. 2002	61,79	17,59	28,5
	4.221	9 maio 2002			
	4.320	10 maio 2002			
2003	4.591	10 fev. 2003	62,07	13,74	22,1
	4.708	28 maio 2003			
	4.847	25 set. 2003			

Fonte: Rezende e Cunha (2005, p. 28).

Tabela 2 - Despesas orçamentárias com investimentos – 1996-2003: orçamento fiscal e seguridade social (R\$ bilhões)

Ano	Lei + Créditos (autorizado)	Liquidado	Pago	Liquidado/ Autorizado	Pago/ Autorizado
1998	13,29	8,28	-	62,3	-
1999	9,08	6,96	3,74	76,7	41,2
2000	14,72	10,10	5,20	68,6	35,3
2001	19,50	14,58	5,83	74,8	29,9
2002	18,18	10,13	4,58	55,7	24,7
2003	14,26	0,86	0,77	6,0	5,4

Fonte: Rezende e Cunha (2005, p. 29).

Seguem as considerações feitas pelos autores em relação às tabelas (observação: as tabelas 1 e 2 correspondem, respectivamente, às tabelas 3 e 4 citadas pelos autores no trecho transcrito):

No tocante aos decretos de contingenciamento, a tabela 3 mostra como eles não só se tornaram mais frequentes nesse período, mas também aumentaram a proporção das despesas não-obrigatórias. Ambas as situações – maior frequência e menor abrangência - guardam correlação com o grau de instabilidade da economia, uma vez que esta aumenta a incerteza na projeção de gastos e receitas e, pelos seus efeitos sobre a trajetória da dívida pública, eleva as necessidades de maiores superávits primários para conter seu crescimento.

A tabela 4 confirma, de acordo com os números ali contidos sobre o volume de investimentos públicos autorizados no orçamento e os que foram efetivamente liquidados ou pagos no decorrer do exercício fiscal, como, especialmente a partir de 1999, quando têm início os compromissos assumidos com a meta de geração de superávits primários fiscais, tais investimentos passaram a ser sacrificados para garantir o cumprimento dessa meta. Como se percebe, se em relação às despesas liquidadas ainda se conseguiu, até 2001, manter um nível em torno de 70% dos gastos autorizados, a partir de 2002 registra-se um declínio acentuado no índice de realização de investimentos previstos, que caiu para 55% nesse ano e para apenas 6% em 2003, quando foi necessário aumentar o aperto fiscal para conter o crescimento da dívida. Com o crescimento dos “restos a pagar” comprometendo recursos de anos seguintes, observa-se também um progressivo declínio na proporção dos investimentos autorizados efetivamente pagos no próprio exercício a partir de 1999, que caiu para apenas 5,4% em 2003. Tais resultados parecem indicar:

- Ter-se estreitado consideravelmente a capacidade do governo de realizar investimentos em infra-estrutura econômica, diante dos maiores esforços exigidos para garantir o cumprimento da meta fiscal;
- Não existirem mais espaços para o manejo dessas despesas como variável de ajuste para responder a esforços adicionais que venham a ser exigidos para garantir elevação dessa meta;
- Haver um aumento das dificuldades da execução dos orçamentos de exercícios futuros, considerando que o nível elevado de restos a pagar que têm sido para eles transferidos, como consequência do controle de liberação de recursos para garantir o cumprimento da meta do superávit, torna ainda uma incógnita o cumprimento dos gastos com investimentos aprovados para o exercício. (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 27-29).

Mais um elemento que tem encorpado o grau da rigidez orçamentária é a dívida pública, que em sua grande maioria é oriunda de parcelamento feito por governos anteriores que geraram compromissos a serem pagos no longo prazo, com valores mensais já consignados nos repasses estaduais e federais, dependendo da esfera de governo na qual a dívida foi adquirida. Levando-se em consideração todos os fatores que engrossam a lista de causas da rigidez, a aplicação de recursos em investimentos encontra-se diante de um cenário de incertezas a serem vividas durante o exercício financeiro.

Outro ponto que causa desequilíbrio nas finanças públicas são os cortes nas despesas orçamentárias não obrigatórias, ou seja, nas despesas de investimentos, que, em sua maioria, ocorrem nas áreas de infraestrutura e saneamento básico. A Administração lança mão do mecanismo chamado de contingenciamento, através de decretos, para mitigar as consequências do desequilíbrio fiscal.

Os decretos de contingenciamento podem ocorrer a qualquer tempo, tanto no início do exercício quanto durante a gestão, sempre visando ao acompanhamento das metas fiscais, e, certamente, verificando se as receitas irão atingir as projeções estimadas.

Ao utilizar-se dos decretos de contingenciamento, o administrador, por vezes, depara-se com um dos problemas causados pela rigidez orçamentária: o conflito distributivo e político entre os Poderes Legislativo e Executivo. Isso ocorre devido ao fato de que o contingenciamento recai, muitas vezes, sobre as despesas frutos de emendas parlamentares (investimentos).

Assim, essas restrições estão reduzindo o grau de manobra do gestor em atender às demandas da sociedade e criando, cada vez mais, situações difíceis de serem contornadas, aumentando em complexidade, ano a ano, a missão de governar:

Restrições de ordem macroeconômica e avanços dos gastos que contam com proteção de ordem constitucional/legal no orçamento têm cerceado cada vez mais as escolhas orçamentárias e a ação do Estado no campo do desenvolvimento econômico. Nesse processo que combina a rigidez orçamentária com o imperativo de geração de elevados superávits fiscais primários, visando impedir o crescimento da dívida pública, gastos essenciais para a economia e a sociedade têm perdido espaço para o cumprimento desses compromissos. Engessado, o orçamento se transformou em instrumento marcado por grandes incertezas, incapaz de desempenhar o papel tanto de campo de definição e de reordenamento das prioridades públicas quanto de instrumentos de planejamento. Prisioneiro dessa situação e dos compromissos assumidos no plano macro fiscal, o Estado não tem sido capaz de se desfazer da camisa-de-força que o impede de responder às demandas por políticas essenciais para o desenvolvimento.

Com a rigidez orçamentária, o ajuste fiscal continuou valendo-se da elevação de impostos para garantir os recursos necessários para a geração dos níveis de superávits primários estabelecidos.

[...]

Num cenário de grandes dúvidas sobre o comportamento da arrecadação e os compromissos com a dívida, a revisão dessas metas tornou-se rotineira, aumentando as incertezas para a política orçamentária, notadamente no campo dos gastos de custeio e investimentos, limitando cada vez mais a ação do Estado na implementação de políticas vitais para o desenvolvimento e o orçamento como campo de definição das prioridades públicas e arena onde se realizam as escolhas orçamentárias. (REZENDE; CUNHA, p. 24-25).

Na visão de Maurício Paz Saraiva Câmara (2008, p. 11), no desenvolver do trabalho que analisa as causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988, as restrições impostas estão reduzindo a flexibilidade do governo para atender às outras demandas da sociedade, conforme podemos destacar no trecho a seguir:

O processo de elaboração orçamentária compreende uma importante etapa na condução da política fiscal de qualquer governo eleito democraticamente. Em tese, tenderia a refletir não somente as estratégias e planos de um governo como também, numa esfera maior, as preferências da sociedade.

Entretanto, nenhum desses dois enfoques tem sido satisfeito em sua totalidade, especialmente pelas limitações impostas por uma dinâmica de orçamento que vem se acirrando ano após ano: uma rigidez tão severa que não permite que os gestores tenham liberdade para implementar, com autonomia as diretrizes do governo. Além disso, cristalizam prioridades passadas transferindo-as para o futuro.

[...]

Essas restrições, no entanto, reduzem a flexibilidade alocativa da política fiscal a outras demandas da sociedade. Foi uma opção do Constituinte de 1988, na medida em que concedeu uma gama de direitos que, não obstante serem legítimos, deram causa a uma série de problemas de natureza fiscal, especialmente quanto à maleabilidade orçamentária.

No contexto atual, onde um conjunto de restrições causa o cerceamento das prioridades de ações do governo, temos como as principais causas desse engessamento o aumento das receitas vinculadas e das despesas obrigatórias de caráter continuado.

RECEITAS VINCULADAS

Conforme Sanches (2004), receita vinculada é a categoria da classificação das receitas públicas definidas quanto à flexibilidade de emprego (quanto à sua maior ou menor liberdade para a sua alocação em despesas). As receitas vinculadas correspondem à receita ou parcela da receita que é arrecadada com destinação específica a um determinado programa ou órgão, por determinação constitucional ou por força de normas fixadas em lei. Se as receitas vinculadas são instrumentos de garantia de recursos para certos fins relevantes, como, por exemplo, os gastos com as funções de governo referentes à educação e saúde, por outro lado, elas geram uma rigidez financeira que tende a comprometer o desempenho financeiro dos órgãos públicos.

Portanto, a receita ordinária é aquela cuja utilização é livre, podendo ser o valor correspondente à mesma aplicada em finalidades gerais da Administração Pública, como, por exemplo, nas áreas de transporte, habitação, cultura, indústria e comércio.

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para o aumento do nível de rigidez da estrutura orçamentária, uma vez que instituiu mecanismos de vinculação de receitas e criou novos direitos e benefícios de natureza social. O universo de recursos disponíveis para serem alocados livremente vem sendo reduzido, levando a um engessamento quase que total do orçamento. O objetivo principal da vinculação de receitas é garantir para as funções essenciais de governo valores mínimos para o seu funcionamento. A seguir, abordaremos as principais vinculações de receitas.

VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

As vinculações de receitas classificadas como de origem constitucional são oriundas de artigos da Carta Magna de 1988 que foram regulamentados através de emendas constitucionais e leis complementares ou já foram aprovadas na própria Constituição com as determinações necessárias.

As principais destinações de recursos são para as áreas de saúde, educação e legislativa. Para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o artigo 212 determina os percentuais mínimos a serem aplicados. Para o Poder Legislativo, a Emenda Constitucional nº 58/2009 foi aprovada com a finalidade de alterar os percentuais anteriores do artigo 29-A, que prevê o limitador de repasse para o Legislativo. Em se tratando de despesas para as ações e serviços de saúde, o artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais foi alterado pela Emenda Constitucional nº 29/2000, determinando assim os percentuais de aplicação nas ações e serviços de saúde.

As vinculações constitucionais são fruto de um cenário político onde os direitos da sociedade não estavam sendo respeitados e serviços básicos não eram realizados. Diante deste cenário, surgem então, por meio de dispositivos constitucionais, as vinculações de receita.

DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas gerais para as finanças públicas a serem seguidas por todas as esferas de governo de cada um de seus poderes, órgãos e entidades da administração direta e indireta, conforme determinação do artigo 1º: “Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (BRASIL, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como base quatro pilares: o planejamento, a transparência, a responsabilidade e o controle. Este último foi inserido com a inclusão do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme inciso V do parágrafo 2º do artigo 4º, que determina:

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado passaram a engrossar a lista de anexos que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter. Desta forma, o controle com o aumento e a criação de despesas consideradas obrigatórias de caráter continuado surge como uma das principais inovações no âmbito do planejamento das finanças públicas, trazendo para a Administração a obrigação do gasto transparente e planejado.

A inclusão do demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado tem também como objetivo reforçar na Administração Pública o princípio do equilíbrio, que oferece maior controle entre a receita arrecadada e a despesa executada.

Para Sanches (2004), despesa obrigatória de caráter continuado foi conceituada como despesa corrente derivada de ato legal (lei, medida provisória ou ato administrativo normativo) que fixe para o ente da Federação a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Entende-se, igualmente, como tal, nos termos do art. 17, § 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde foi considerada também como aumento de despesas, a prorrogação daquela que tenha sido criada para vigorar por prazo determinado, qualquer que seja a duração dessa prorrogação (norma destinada a evitar a burla da lei por meio de sucessivas prorrogações).

Ao analisarmos o conceito do artigo 17 da LRF, podemos concluir que, devido às suas características, fazem parte do elenco das despesas obrigatórias

de caráter continuado, segundo a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001 (BRASIL, 2001), as despesas com pessoal e seus encargos e as despesas com pagamentos de juros e encargos da dívida pública.

Entre essas despesas podemos também incluir as de manutenção da máquina administrativa. Mais especificamente aquelas que não derivam de lei, medida provisória ou ato normativo, mas que imponham a obrigação por período superior a dois anos, apesar de não serem citadas pelos atos previstos no citado art. 17.

As despesas obrigatórias de caráter continuado estão consumindo uma parcela considerável da receita orçamentária e, como consequência, vêm diminuindo a margem de negociação do governante, pois se trata de despesas de difícil contingenciamento.

AS VINCULAÇÕES DE RECEITAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL: Estudo de Caso do Município de Resende

O Município de Resende está localizado na Região do Médio Paraíba, no Estado do Rio de Janeiro. Segundo o Censo de 2010 (IBGE), tem uma área de 1.095.300 km², correspondendo a 17,7% da área do Médio Paraíba, e uma população de 119.769 habitantes.

A fim de mensurar o grau de rigidez orçamentária do Município de Resende, adotaremos um índice que será chamado de índice de rigidez. Em sua composição, utilizaremos os valores referentes às despesas de natureza continuada, que, pela própria característica, são de uso frequente e de contingenciamento limitado, e também os valores das despesas obrigatórias de caráter continuado, que são as oriundas de lei, medida provisória e ato normativo.

De forma mais aproximada, utilizaremos, como *proxy* do índice de rigidez orçamentária, o somatório das despesas de custeio e das despesas com amortização da dívida pela receita total do município. Assim, encontraremos o percentual de rigidez do município de Resende.

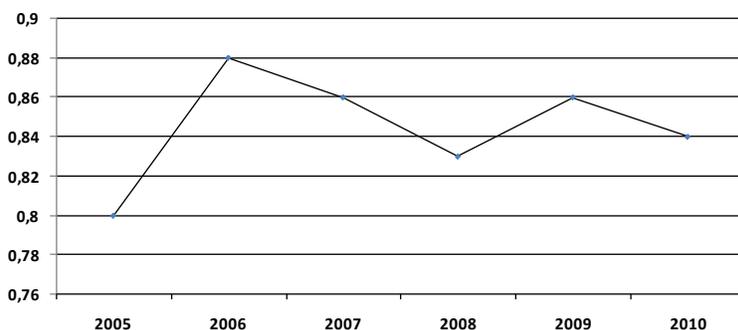
Ao analisarmos o Estudo Socioeconômico do Município de Resende (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 76-77), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, é possível constatar que o TCE-RJ usa como um dos indicadores para o seu estudo aquele que mensura o comprometimento da receita corrente relativamente às despesas de custeio, conforme segue:

$$\frac{\text{despesas de custeio}}{\text{receitas correntes}} = \frac{\text{R\$ } 206.488.513}{\text{R\$ } 244.387.145} = 0,84\% \text{ (84, duas casas decimais \%)}$$

O índice de 84% encontrado é referente ao exercício de 2010. Este indicador é a base para que seja possível acompanhar o percentual das receitas

correntes destinadas ao custeio da máquina administrativa. Estas despesas são definidas como despesas para a manutenção dos serviços prestados à população, inclusive despesas de pessoal, mais aquelas destinadas a obras de conservação e adaptação de bens móveis, necessárias à operacionalização dos órgãos públicos. A seguir, demonstraremos a evolução deste indicador desde 2005.

Gráfico 1 - Indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio de 2005-2010



Fonte: Gráfico 63 do Estudo Socioeconômico do Município de Resende, elaborado em 2011 pelo TCE-RJ (RIO DE JANEIRO, 2011, p. 77).

Nesse gráfico verificamos que o grau de comprometimento do município com despesas de custeio no período referente a 2005-2010 manteve a média dos 80%.

O indicador utilizado para análise do grau de comprometimento da receita corrente com as despesas de custeio encontra-se muito próximo do que adotaremos para demonstrar o índice de rigidez do município. Porém, em se tratando dos dados a serem estudados, o primeiro é composto pela razão entre as receitas correntes pelas despesas de custeio e o segundo terá um incremento de informação, onde definimos como despesas substancialmente rígidas o somatório das despesas de custeio com as despesas de amortização da dívida em razão da receita total.

Com base no estudo socioeconômico elaborado pelo TCE-RJ no exercício de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), através do índice despesa de custeio *per capita* (despesas de custeio / nº de habitantes), bem como de posse do número de habitantes do município, segundo o IBGE, podemos determinar as despesas de custeio do Município de Resende desde o exercício de 2005 até 2010. Somando essas despesas com a amortização da dívida, alcançamos o total das despesas que entendemos como grau de rigidez substantiva. Aplicado

o valor total das despesas com rigidez substantiva em razão da receita total, encontramos o índice de rigidez.

Apresentamos a seguir os dados referentes ao Município de Resende:

Tabela 3 - Composição das Despesas com Rigidez Substantiva

	População (A)	Despesa per capita (B)	Despesa de custeio (C=A*B)	Amortização da dívida (D)	Despesas com rigidez substantiva (C+D)
2005	117.416	757,36	88.926.181,00	6.488.223,00	95.414.404,00
2006	119.729	1.158,08	138.655.760,00	4.456.645,00	143.112.405,00
2007	118.547	1.214,52	143.977.702,00	5.218.667,00	149.196.369,00
2008	127.763	1.301,75	166.315.485,00	4.746.679,00	171.062.164,00
2009	130.035	1.346,90	175.144.141,00	4.234.905,00	179.379.046,00
2010	119.769	1.724,06	206.488.513,00	5.402.675,00	211.891.188,00

Fonte: Anexo VIII do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2011 (RESENDE, 2012).

Tabela 4 - Índice de Rigidez do Município de Resende

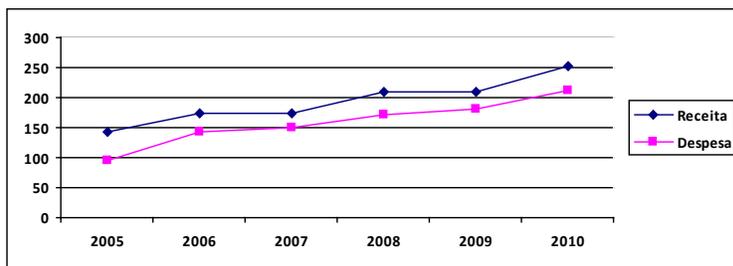
	Despesa total (A)	Receita total (B)	Índice de rigidez (C=A/B)
2005	95.414.404,00	142.797.700,00	67%
2006	143.112.405,00	174.138.423,00	82%
2007	149.196.369,00	173.740.601,00	85%
2008	171.062.164,00	210.914.078,00	81%
2009	179.379.046,00	209.934.831,00	85%
2010	211.891.188,00	251.651.164,00	84%

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Município de Resende - 6º Bimestre de 2005 a 2010 (RESENDE, 2012).

Ao interpretarmos a tabela 4, é possível observar uma variação entre os exercícios de 2005 e 2006. Trata-se do aumento das despesas consideradas como substancialmente rígidas em comparação com a receita total. As despesas apresentam um acréscimo em torno de 50%, enquanto o incremento das receitas atinge o índice de 22%. No entanto, os exercícios seguintes mantiveram o indicador de rigidez em torno de 80%.

O gráfico 2 demonstra a arrecadação das receitas e a execução das despesas substancialmente rígidas nos exercícios de 2005 a 2010, permitindo uma visualização do cenário financeiro do Município de Resende.

Gráfico 2 – Evolução das Receitas e das Despesas Substancialmente Rígidas nos exercícios de 2005-2010 – Município de Resende



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Município de Resende - 6º Bimestre de 2005 a 2010 (RESENDE, 2012).

A análise dos dados referentes ao indicador de rigidez do Município de Resende mostrou uma tendência a manter este indicador entre 80% e 90%. Ademais, as curvas demonstram inequivocamente a forma umbilical entre as receitas e despesas no que tange a suas vinculações, pois possuem comportamento mimético, demonstrando que, a despeito do contínuo aumento das receitas nos últimos exercícios, o comportamento das despesas substancialmente rígidas acompanha o movimento da curva de receita.

Rezende e Cunha (2005) afirmam que o orçamento federal tem mais de 80% de seu orçamento comprometido com despesas obrigatórias, de onde se pode concluir que não apenas o Município de Resende encontra-se em um cenário de elevados índices de rigidez, mas que esta é uma realidade presente em diversas unidades federativas.

Com índices elevados de engessamento, a missão de governar fica fortemente limitada, porque as demandas da sociedade, novas ou não, não podem ser atendidas, muitas das vezes, em plenitude. Quase como um corolário, os planos de governo apresentam grande dificuldade de serem implementados na integralidade, uma vez que não é possível colocar em prática tudo o que foi planejado, devido ao pequeno espaço que resta para o remanejamento das receitas. Dessa forma, governar se tornou, para os agentes políticos no Brasil, um desafio constante e crescente.

Nesta perspectiva, diante da escassez de recursos para operar grandes transformações no cenário municipal, apresenta-se diante do gestor público a necessidade de gastar não só com parcimônia, mas com qualidade, de ordem que se faça mais e melhor com os recursos limitados, diante das despesas de natureza obrigatória e vinculações de receitas que assolam os orçamentos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho trata da chamada “rigidez orçamentária”, fenômeno que surgiu na Administração Pública após a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para o estudo desse fenômeno foi escolhido para análise do caso concreto o Município de Resende, localizado no Vale do Paraíba do Estado do Rio de Janeiro e com 119.769 habitantes (IBGE, 2010).

A rigidez orçamentária é definida como uma consequência do acúmulo de pressões impostas sobre o orçamento público. Pressões estas provenientes de compromissos financeiros acumulados no passado, que hoje repercutem através de encargos e amortizações da dívida pública, de direitos que foram assegurados por intermédio da lei a grupos sociais bem organizados e também das vinculações de receitas, que são as garantias instituídas a determinadas funções e programas de governo provenientes dos artigos da Constituição regulamentados por emendas constitucionais e leis complementares. Sendo as principais vinculações de receitas as que garantem recursos para o Poder Legislativo, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para as ações e serviços de saúde.

Dentre as pressões sofridas pelo orçamento público, temos o acréscimo das despesas continuadas, que devido à sua natureza não podem ser comprimidas, e das despesas obrigatórias de caráter continuado, que são as despesas correntes derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

No desenvolver do trabalho, foram adotadas como referência para o grau de vinculação do Município de Resende as despesas chamadas de “substantialmente rígidas”, compostas pelo somatório das despesas de custeio com as despesas de amortização da dívida.

Ao analisarmos os exercícios de 2005 a 2010, foi possível verificar que de 2005 para 2006 houve um aumento significativo no percentual de rigidez deste município, passando de 67 para 82 pontos percentuais e que desde então o percentual se manteve entre 81% e 85%. Outro fator relevante no estudo dos dados é que o comportamento das despesas está totalmente ligado ao das receitas, ou seja, à medida que ocorre aumento na receita temos também um acréscimo nos gastos.

Podemos assim concluir, à luz da experiência do Município de Resende, que as vinculações de receitas geram para os entes da Federação um grau de engessamento com nível elevado, e que mesmo implantando ações para incrementar suas receitas públicas, o município registra também uma elevação nas despesas substancialmente rígidas.

Desta forma, podemos entender como ponto negativo, para o desenvolvimento do município, o fenômeno da rigidez orçamentária. A receita estará sempre vinculada, ou seja, mesmo que haja um aumento nas receitas,

o percentual a ser utilizado para atender às demandas existentes não será de 100%, uma vez que parte das receitas com impostos próprios ou transferidos será destinada a atender às vinculações legais/constitucionais (saúde, educação, Poder Legislativo e outros).

Em se tratando dos fatores positivos, foi possível constatar que a vinculação de receitas ocorre para garantir que programas e ações de governo voltados aos direitos básicos do cidadão, como educação, saúde e assistência social, tenham os seus recursos assegurados. Assim podemos concluir que as vinculações de receitas são necessárias, mas para diminuir o grau de engessamento dos entes públicos e possibilitar que as demandas que venham a surgir no decorrer do exercício financeiro possam ser sanadas, os administradores terão que colocar em prática o princípio da eficiência, onde é necessário se fazer mais utilizando menos recursos.

Podemos concluir também que, para que os administradores possam atender às demandas da sociedade, uma solução seria a busca de recursos em outras esferas de governo através de convênios e parcerias.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- _____. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 1º mar. 2012.
- _____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional; BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_Atualizada_20100618.pdf>. Acesso em: 29 maio 2012.
- CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público)–Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados; Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055708.PDF>>. Acesso em: 18 jun. 2012.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.
- NÓBREGA, Mailson da *et al.* Ideias para salvar o orçamento. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 set. 2002. Nacional, p. A7. Disponível em: <http://observatoriodecontrole.com.br/ver.php?passa_sequencial=2673>. Acesso em: 13 jan. 2012.
- QUADROS, Cerdônio (Org.). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações: uma primeira abordagem**. São Paulo: NDJ, 2001.

RESENDE (RJ). Prefeitura Municipal. **Prestação de contas / LRF**. 2012. Disponível em: <http://www.resende.rj.gov.br/prestacao_contas.asp>. Acesso em: 18 jun. 2012.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coords.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2011**: Resende. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/documents/10180/45379/Estudo%20Socioecon%C3%B4mico%202011%20-%20Resende.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: Ed. OMS, 2004.

SILVA, Mauro Santos. Vinculação de receitas não financeiras da União. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047828.pdf>> Acesso em: 13 mar. 2012.



Artigo IV

MUDANÇA NA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: servidores-gestores

Ester Judite Carneiro Torres Galvão
Subdiretora de Departamento da Secretaria Municipal de
Fazenda de São Gonçalo/RJ
Licenciatura em Letras pela UFRJ
Graduada de Direito na Universidade Estácio de Sá/SG
Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: Este artigo visa a questionar alguns pontos possíveis para transformação de atitude do servidor e gestor na Administração Pública Municipal. Os aspectos humanos e profissionais na relação de trabalho foram valorizados como meios de compreensão e visualização do novo comportamento da gestão contemporânea. Algumas teorias de apoio foram descritas para leitura de um cenário institucional existente e a visão através do conhecimento e aprendizado humano, no sentido de retratar uma nova realidade, onde os servidores e gestores participam conjuntamente das políticas públicas e há investimento no servidor e no serviço público. E assim criar soluções eficientes e efetivas para atender às expectativas do cidadão.

PALAVRAS-CHAVE: Servidor público; transformação organizacional; gestão municipal; gestão de conhecimento; empoderamento.

ABSTRACT: This article is based on School of Accounts and Management of the Rio de Janeiro's Account Court of Law master's thesis, called Change of Attitude: public employees as managers in public organizations, which aims to discuss some issues attitude change of public employees and local public administration managers. Human and professional aspects in their relationship have been taken into account as a means of understanding and having an idea of the contemporary management behavior. Some theories have been described to understand the actual institutional setting and the perspectives herein presented through knowledge and human learning. This perspective aims to describe a new reality, where employees and managers participate jointly in public policies. Besides, this study discusses how investing in employees could improve public service. As a result, we present efficient and effective solutions which could attend citizen expectations.

KEYWORDS: Public employee; organization change; county management; knowledge management; empowerment.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "Mudança de atitude: servidores-gestores na organização pública".

INTRODUÇÃO

Abordar temas sobre empoderamento, gestão pública, ergonomia e conhecimento no âmbito da instituição pública nos leva a campo amplo para pesquisa. É mais comum encontrar estudos desenvolvidos nos setores das empresas privadas. Na monografia “Mudança de atitude: servidores-gestores na organização pública”, a premissa foi a liberdade de criação e tratamento humano do trabalhador ou servidor como reflexo na qualidade do serviço oferecido. A natureza humana em sua expressão deve ser observada no todo: razão e emoção. A maioria das empresas hoje em dia se volta para uma gestão humanizada dentro de uma visão gerencial. O capitalismo está dando lugar ao “talentismo”, como meio de resgatar uma economia mais humana (BERLINCK; FARAH; HOFMEISTER, 2012) e combater o aumento de mão de obra doente e afastada do trabalho, que prejudica a produção e eleva o custo com inativos. Também as soluções hoje estão voltadas para sustentabilidade, numa preocupação com o legado para as gerações futuras.

Entende-se ainda que a responsabilidade e os investimentos sociais dos governos deveriam ser também voltados aos servidores públicos, qualificando-os e descobrindo talentos. Isto reflete diretamente nos resultados dos serviços prestados à população. É necessário que os gestores públicos se preparem e assimilem uma nova atitude na Administração Pública. A Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) menciona a autonomia dos municípios (artigos 1º, *caput*; 18, *caput*; e 29 a 31), o que motiva a adaptação dos governos locais e incentiva mudanças organizacionais nas instituições públicas. Disseminação de conhecimento (educação corporativa) é o que há de mais seguro em patrimônio, tanto individual como institucional.

POR QUE MUDANÇA?

A experiência profissional no setor público nos ajudou a entender que havia uma urgência de transformações internas nos órgãos e de uma nova política de trabalho, na qual o servidor e o gestor juntos assumissem o desafio de criar estratégias de serviços que garantissem a satisfação dos cidadãos e dos servidores.

Apreende-se do contexto atual que o servidor pode ser o agente transformador, passando de simples agente executor de uma engrenagem institucional a agente concidadão, prestador de um bom serviço público, comprometido com o gerenciamento de suas tarefas e talentoso na aplicação de metodologias de trabalhos.

A autoridade gestora de um órgão também precisa estar consciente do conceito gerencial, onde as coisas acontecem de forma sistematizada, dentro de um conjunto de decisões pensadas e repensadas. Assim é possível cumprir

satisfatoriamente as tarefas, cujo resultado na execução dos trabalhos é do bom senso ou consenso de todos.

Entende-se que há a necessidade de se trabalhar a integração dos órgãos e tarefas. Entretanto, o distanciamento que existe entre as pessoas e o desconhecimento do que um ou outro colega faz enfraquecem a noção de organização e colaboração para um resultado eficiente. Outro desafio é manter a continuidade do processo de desenvolvimento de novas metodologias e procedimentos das atividades nos órgãos institucionais que sofrem com mudanças políticas de quatro em quatro anos.

○ protótipo criado nas instituições públicas foi o de pessoas sem personalidade própria, sem vontade, dirigidas a tarefas por uma autoridade e o velho chavão: **Manda quem pode, obedece quem tem juízo!** Isso não surte tanto efeito nos dias atuais. ○ poder deve ser usado para organizar e preservar direitos e não para impor autoridade – empoderamento. ○ servidor deve cumprir suas funções tendo em vista os princípios constitucionais tanto dos direitos fundamentais como da Administração Pública (artigos 5º e 37 da CRFB/1988).

A finalidade social do Estado é atender às necessidades do cidadão (art. 37, *caput*, da CRFB/1988). Por isso, ao capacitar os servidores para tarefas e motivá-los a interagir suas experiências, consequentemente eles desenvolverão maior habilidade profissional, confiança em si mesmos e equilíbrio emocional nas relações com os colegas. ○ servidor seguro naquilo que faz identifica no outro um parceiro com objetivos comuns e coletivos, o que repercute na motivação da prestação dos serviços públicos. É uma cadeia de atos cujo objetivo é atingir a melhor qualidade dos serviços.

CAMINHOS PARA SE CHEGAR A METAS

FERRAMENTAS DE GESTÃO

Algumas ferramentas metodológicas usadas no setor privado podem servir de apoio para ajudar na melhoria da gestão pública.

Entender a aplicabilidade das ferramentas no setor privado, tais como ergonomia, empoderamento, gestão pública, aprendizado-conhecimento, cursos de especialização em áreas afins, pode servir para conduzir e promover as mudanças de gestão no setor público e atingir a finalidade constitucional da Administração Pública, que visa ao benefício social.

Várias mudanças ocorreram até o surgimento de um modelo de Administração Pública brasileira gerencial. ○ Brasil evoluiu historicamente e alguns conceitos de relação de trabalho e de pessoas podem ser observados em determinadas teorias. A **Teoria Organizacional** é um campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo das organizações em geral e a **Administração** preocupa-se com as atividades de planejamento, direção e controle (CHIAVENATO, 2008).

Seguem algumas definições de organização (MARQUES, 2008):

1. Teoria Burocrática (modelo clássico) – Tornou-se ultrapassada porque priorizou o raciocínio lógico e racionalista, distanciando-se do comportamento psicológico e social das pessoas. Ênfase nas tarefas e estrutura organizacional. Administração autocrática e impositiva. Pessoas como complemento da máquina. Em primeiro lugar está a tecnologia e depois as pessoas. Prática da divisão de cargos (tarefas). Separação entre o pensar (gerência) e o executar (operário).

2. Teoria Humanística ou Relações Humanas – Surgiu com a experiência de Hawthorne e, posteriormente, a criação da Escola de Relações Humanas (1930). Valorizava as ciências sociais, organização informal, liderança e comportamento grupal. Conceito de “homo” social igual a motivação por recompensas sociais. As condições sociais em que o cargo é desempenhado são importantes para se atingir um resultado positivo. Há um comprometimento nos objetivos a alcançar e estreitamento nas relações de convivência entre as pessoas, os servidores e seus superiores, criando-se uma atmosfera de motivação e de satisfação para a realização das tarefas.

3. Administração Pública Gerencial – A partir do Decreto-Lei nº 200/1967, pautado no conceito de descentralização e flexibilização, promotor da qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Gerencial: resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado; necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços públicos; manutenção de princípios fundamentais: admissão por mérito, sistema estruturado de remuneração, carreira, avaliação do desempenho e treinamento sistemático, controle a **posteriori** dos resultados. (MARQUES, 2008, p. 37, grifo do autor).

No Brasil, o sistema híbrido adotado na Administração Pública com ideais da burocracia clássica e ingerência patrimonial no processo (permanência de privilégios) contribuiu para a desconfiança nos resultados das ações do Estado, devido à dificuldade de realização plena de uma gestão gerencial.

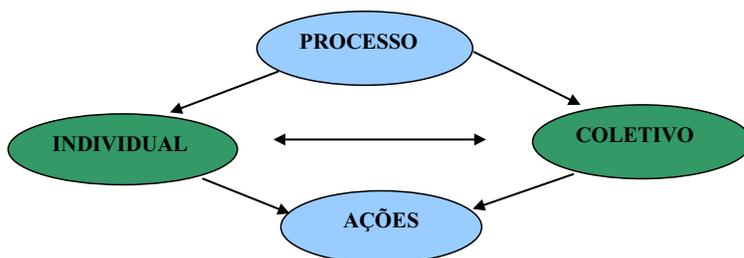
4. Empoderamento (*Empowerment*) – Para Chiavenato (2010, p.192), “é dar poder e autonomia aos funcionários para aproveitar ao máximo o seu talento coletivo”. O conceito de empoderamento surgiu com os movimentos de direitos civis nos Estados Unidos nos anos 1970, por meio da bandeira do poder negro, como forma de autovalorização da raça e conquista de cidadania plena. Na mesma época, o termo começou a ser usado pelo movimento feminista.

4.1. Empoderamento Organizacional – Adota uma visão corporativa, que ajuda nas práticas de gerenciamento organizacional, pois valoriza o relacionamento interativo, o trabalho em equipe, a motivação e persuasão em vez da ordem e controle, a cooperação no lugar de competição e a capacidade de realizar muitas atividades simultaneamente:

Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. (HOROCHOVSKI, 2007, p. 495-496).

4.1.1. O poder agregador – A sinergia acontece na realização do processo de uma gestão mais moderna, na qual o servidor e a sociedade dialogam, numa relação de serviços, de forma positiva e compromissada. A efetivação do processo de credibilidade na troca de ações entre instituição e sociedade é representada na imagem a seguir:

Figura 1 - Fatores sistêmicos relacionados ao conceito de empoderamento



É necessário acreditar nos valores das pessoas e dar oportunidade para que elas possam expressar a capacidade de gerenciar suas tarefas em grupo, de forma descentralizada, e criar um corporativismo de conhecimento e de ações que levem a um resultado satisfatório para servidores, autoridades e cidadãos.

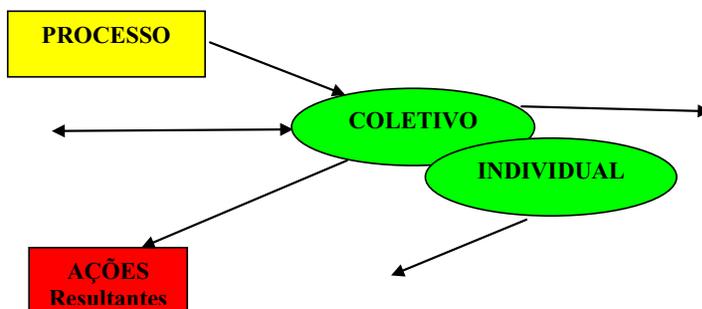
A Administração Pública precisa construir metas coerentes com a realidade tecnológica e moderna para que se atinja resultados eficazes nos serviços oferecidos. Uma delas é aproveitar o que o servidor público tem de melhor, investir na capacitação, treinamento, interação e autonomia para se garantir a qualidade nas tarefas executadas. Isso não interfere no poder da chefia, pelo contrário, o chefe será um motivador e designador de ações aos colaboradores, que terão atitudes autônomas vinculadas aos interesses comuns da equipe. Cria-se com isso uma cultura corporativa, onde todos colaboram e se interessam por um objetivo comum com eficiência e um resultado eficaz para o cidadão, cuja meta é a realização em equipe.

Neste modelo o poder não é hierarquizado, como na pirâmide em partes na vertical: uma minoria no topo e uma maioria na base subordinada; contudo, é no plano horizontal, onde todos compartilham o poder de desenvolver meios positivos, que colaborem para a finalidade almejada, mantendo-se o respeito pela chefia ou líder.

4.1.2. O poder desagregador – Quando as chefias centralizam todo o poder de decisão, se dissemina uma conduta de desânimo entre os subordinados, que se tornam autômatos e desmotivados, descaracterizados de valores, contribuindo para a baixa estima da equipe de trabalho e, conseqüentemente, a morosidade na execução das tarefas. E o reflexo disso é um cidadão queixoso e indignado por não ser correspondido em seu direito de ter soluções imediatas.

Mais adiante, está representado o contexto da falta de identificação do servidor com o serviço público. Os interesses, tanto individual como coletivo, se entrelaçam, têm-se resultados inseguros e insatisfatórios para o cidadão (externamente) e instala-se, então, o processo de desorganização institucional. A relação entre o individual e o coletivo está distante de alcançar resultados coerentes e harmônicos no contexto.

Figura 2 - Desorganização institucional



A hierarquia é importante como meio de organização estrutural, mas é preciso mudar a estratégia no processo de execução das tarefas em equipe.

Chiavenato (2010, p. 172-173) analisa que a

[...] cultura organizacional ou cultura corporativa é o conjunto de hábitos e crenças, estabelecidos por normas, valores, atitudes e expectativas, compartilhado por todos os membros da organização. [...] Constitui o modo institucionalizado de pensar e agir que existe em uma organização.

O autor ainda diz que existem dentro de uma organização, que envolve as pessoas, aspectos de uma **cultura visível** – publicamente observáveis - orientados para aspectos operacionais e de tarefas, e outra **invisível** – no interior das pessoas – orientados para aspectos sociais e psicológicos. Outro grande desafio em relação à cultura organizacional adaptativa e não adaptativa é que a cultura pode avançar no desenvolvimento ou manutenção do *status quo* de

uma administração. O equilíbrio está em manter alguns pontos de identificação de uma organização e inovar em outros.

5. Ergonomia no Desempenho das Atividades no Setor Público

– Conforme Vidal (2008), a primeira definição sobre ergonomia é de 1857, quando o polonês Wojciech Jarstembowsky a descreveu como ciência natural, no artigo “Ensaio de Ergonomia, ou ciência do trabalho, baseada nas leis objetivas da ciência sobre a natureza”.

O conceito contemporâneo desenvolvido pela escola francesa de ergonomia consiste em transformações positivas no ambiente de trabalho. “A **intervenção ergonômica** é uma tecnologia da prática que objetiva modificar a situação de trabalho, para torná-la mais adequada às pessoas que nela operam” (VIDAL, 2008, p. 11, grifo nosso).

É o processo de construção que vai viabilizar a mudança necessária, possibilitando a inserção dos resultados da ergonomia nas crenças e valores das organizações, que as demandam e recebem os seus resultados. Esta construção divide a intervenção e se realiza em distintas etapas: instrução de demanda, análise da atividade e dos riscos ergonômicos, concepção de soluções ergonômicas e implementação ergonômica.

Inicia-se de forma **retrospectiva**, partindo do histórico do meio analisado para fazer um diagnóstico da situação no setor escolhido e se identificar os problemas – **prospectivos**, como novas concepções de serviços, inovações de equipamentos, treinamento de servidores para nova forma organizacional, admissão de novos servidores e novas instalações. Além dos **problemas emergentes** de situações inusitadas de fatos novos, isto é, simulações de situações novas e treinamentos necessários (REIS; REIS, 2001).

6. Gespública – Por longo tempo na Administração Pública, conforme Hélio Beltrão (1984, *apud* LIMA, 2007), houve a tentativa de “restabelecer na consciência dos administradores o conceito, às vezes esquecido, de que: o serviço público significa servir ao público”. Os princípios administrativos da dignidade, da moralidade e da impessoalidade norteavam as propostas.

Foram realizados antes vários programas, planos e movimentos que construíram caminhos para se chegar ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, criado pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Beltrão comenta sobre a trajetória do Gespública:

[...] o propósito de vender ao povo brasileiro a revolução que ele deseja comprar: a saudável revolução do retorno à simplicidade e à confiança; a revolução das soluções ditadas pelo bom senso e pelo respeito à dignidade do homem, cuja existência constitui a razão de ser do Estado. (BELTRÃO, 2002 *apud* LIMA, 2010, p. 46).

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) propõe modificar o sistema fechado e burocrático da Administração,

que não abria espaço para inovação e criação de melhorias no desempenho do servidor e serviços públicos. Tendo como finalidade a qualidade, a produtividade e os resultados, o Gespública prioriza valores e atitudes dos servidores como elementos importantes na ação transformadora da gestão, e subsidiariamente os organogramas e os cargos, ou seja, o foco maior é nas pessoas, que precedem as organizações, os valores e as atitudes, normas e regulamentos (LIMA, 2010).

Uma nova postura na prestação dos serviços faz com que no setor público os gestores, segundo Lima (2007, p.13), não só avaliem os “resultados de metas físicas e financeiras”, mas passem a “fazer do efeito dos resultados referência imprescindível, avaliar e monitorar a qualidade da gestão e dos resultados intermediários e finais”. Diz ainda o autor que para que aconteça uma transformação gerencial não adianta criar leis com novas mudanças, é preciso convencer e exercer influência. O líder deve fazer uma exposição de motivos, compromisso da palavra, fundamentando com elementos da prática.

Enquanto não se considerar o servidor em seu todo, ou seja, nos aspectos humano e profissional, permanecerão nas instituições públicas pessoas desinformadas e desmotivadas para desenvolver seus talentos. Esta incompreensão na Administração impede encontrar soluções inovadoras para melhor servir e garantir a satisfação do cidadão.

Lima (2007) detalha sete características da gestão contemporânea da excelência em Gestão: enfoque sistêmico; gestão participativa; gestão baseada em processos e informações; valorização das pessoas; visão de futuro; aprendizado organizacional; e foco em resultados. Esses itens, desenvolvidos na monografia do trabalho final de pós-graduação na ECG/TCE-RJ, formam um conjunto cíclico, que deve ser administrado cuidadosamente para que se cumpra a missão de uma gestão pública.

O QUE ACONTECE NA PRÁTICA

A partir da experiência no serviço público, observa-se que não é mais possível continuar a gestão pública sem acompanhar o progresso social. A sociedade, cada vez mais, torna-se exigente em suas expectativas. Necessita de respostas rápidas e objetivas, sem burocracia e com credibilidade. O cidadão atualmente está mais consciente de sua participação nas instituições e governos. A Administração Pública precisa mudar sem perda de tempo e executar com eficiência os seus serviços, mas, para isso, precisa de pessoas que pensem e ajam. Servidores que não sejam meros fantoches políticos de uma máquina administrativa velha.

CENÁRIO ESPECÍFICO (GESPÚBLICA E CONHECIMENTO)

Formou-se um grupo de servidores públicos da Secretaria Municipal de Fazenda de São Gonçalo para observar e compreender o fenômeno do poder

de autogestão, cujo ambiente de trabalho não revelava ainda o sentimento coletivo como aspecto preponderante nas relações profissionais. Foram aplicados questionários e promovidos encontros de reflexão, nos quais se discutiu a integração de setores e a proatividade dos agentes públicos para transformação de uma gestão pública em benefício de um melhor serviço à sociedade.

A Secretaria de Fazenda tem uma estrutura organizacional hierarquizada, com decisões centradas na determinação das chefias. As tarefas são executadas sem procedimentos e normas estabelecidos.² No início do ano de 2011, houve concurso público para preenchimento de vagas dos cargos técnicos criados e específicos da secretaria, cuja finalidade é a fiscalização e gerenciamento dos recursos tributários.

A chegada de novos servidores qualificados motivou o interesse de pensar em mudanças na estrutura organizacional. Vislumbrou-se na Secretaria de Fazenda a inovação de alcançar metas mais eficientes. Tinha-se como pano de fundo a aprovação da Lei nº 388/2011, que instituiu o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Servidores da Prefeitura de São Gonçalo.

É significativo o uso de estratégia gerencial na Administração Pública, instrumento de gestão muito utilizado pelas empresas privadas. A mudança para um novo comportamento adotado também pelos dirigentes, influência na valorização dos serviços e servidores públicos.

Na convivência e troca de experiências em estudos com servidores municipais na Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, percebeu-se a necessidade de os municípios terem profissionais técnicos e gestores que ajudassem na multiplicação de uma cultura voltada para a dinâmica da gestão dos serviços prestados. O despreparo do servidor e a remuneração inadequada são alguns dos desafios da gestão municipal. Criar programas de qualificação a médio e longo prazo é uma estratégia de modernização e desenvolvimento institucional. Isto permite obter um resultado eficaz no desempenho das atividades à população. O nível de satisfação aumenta e a autoestima cresce na perspectiva de progresso tanto profissional como pessoal. A sinergia e o engajamento do servidor surgem naturalmente em contexto favorável.

ALGUNS PONTOS A CONSIDERAR

1. Perfil pessoal do servidor – O servidor deve ser alocado em atividade compatível com sua habilidade. Observar de início como ele desempenha sua atividade, se há identificação, criatividade, sinergia e resultado eficiente.

² Observa-se aqui que **tarefa** é um trabalho designado para ser executado pelo trabalhador, enquanto **atividade** é a ação do trabalhador ao executar essa tarefa. A atividade é uma ação muito peculiar do indivíduo, pois está ligada ao desempenho e à capacidade pessoal de realização.

2. Cursos de capacitação – Desenvolver programas de cursos gratuitos, mesmo dentro do horário de trabalho; subsidiar a educação continuada.

3. Identificar talentos para competências e cargos de chefias – Aproveitar os talentos.

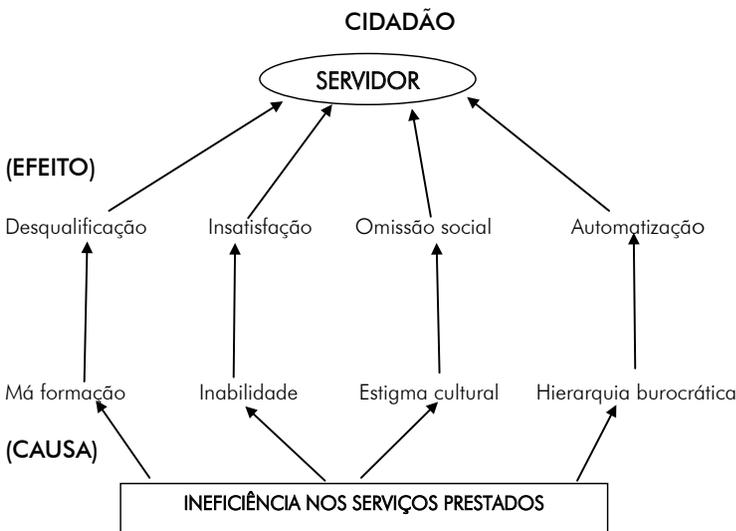
4. Trabalho em equipe – Servidores atentos aos acontecimentos do seu dia a dia, dispostos a aprender o tempo todo e disponíveis a compartilhar conhecimento.

5. Espírito empreendedor – É preciso o servidor também ter vontade de investir em seu processo de aprendizagem e crescimento profissional, não apenas ter ambição para galgar posto de chefia.

6. Aprender a aprender – O servidor deve ter a clareza de que não sabe tudo, ter a coragem para buscar o que não sabe e estar atento às oportunidades para aprender.

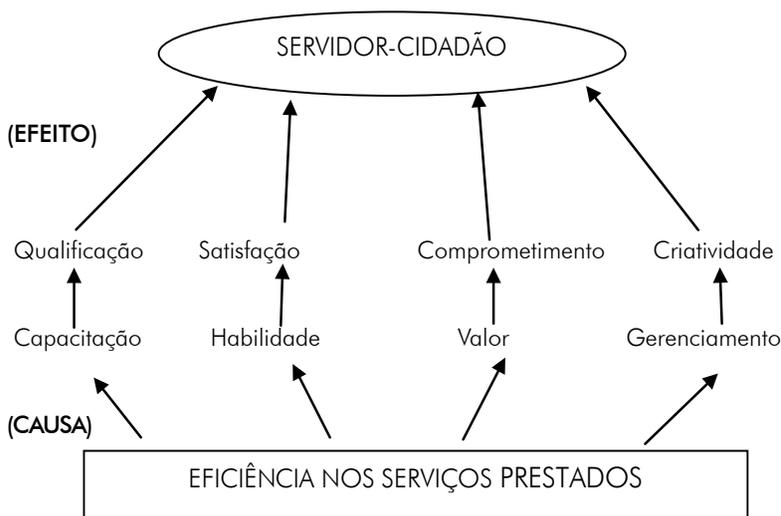
É necessário observar a precariedade do serviço prestado ao público e a baixa estima do servidor. Em seguida, apreender a oportunidade e buscar alternativas, que venham a substituir os pontos fracos na Administração Pública. O servidor pode ser o iniciador do processo inovador, pois estão com ele a responsabilidade e a esperança de continuidade da gestão. A seguir mostramos nas árvores de problema e solução como se apresenta a atitude do servidor numa organização pública, a atividade rotineira e tradicional e suas consequências; em outro momento, a dinâmica e criatividade do servidor, valorizando o bem comum e a qualidade nos resultados.

Figura 3 - Árvore do Problema



Metas a alcançar em conjunto:

Figura 4 - Árvore da Solução



Na monografia apresentada à ECG/TCE-RJ, foram desenvolvidos estudos de casos observados na Prefeitura Municipal de São Gonçalo. As ferramentas de gestão citadas anteriormente serviram de apoio para entender e pesquisar na prática os resultados para o melhor desempenho do servidor e a satisfação do cidadão. Não foi possível verificar a continuidade e efetividade dos casos citados depois de um ano, porque houve mudança de gestão no governo municipal.

É preciso um esforço conjunto do servidor e gestor para que o ente municipal possa ter uma transformação na sua organização e cultura nos serviços executados. Depende de vontade política e administrativa para se criar novas ações que sejam direcionadas ao interesse comum do cidadão e serviço público.

A implantação de um novo conceito de gestão na Secretaria de Fazenda de São Gonçalo, ainda que timidamente, demonstrou que é possível promover alguma melhoria nos serviços públicos e valorização dos servidores. Começar o processo através do aprendizado do servidor é um dos caminhos para que esse servidor habilitado tenha e transmita confiança naquilo que faz. O que, consequentemente, receberá o *feedback* do cidadão. É fundamental investir em escola para servidores sob o princípio de servir melhor à população.

A observação e a reflexão desenvolvidas durante longa carreira na Secretaria Municipal de Fazenda e a experiência de fazer parte de uma comissão de gestão, composta somente de servidores efetivos, foram muito

importantes para observar os fatos e elaborar o conteúdo para o trabalho final do curso de pós-graduação na ECG/TCE-RJ. Vieram à mente questões sobre o caminho para a mudança de procedimentos, a reorganização da estrutura administrativa e a melhor gestão organizacional. Percebeu-se que havia entre os colegas de trabalho uma expectativa em relação à melhor execução das atividades, uma busca por inovações, um interesse das pessoas por mudanças nos procedimentos de rotina e um desejo latente de se criar uma metodologia de trabalho a partir das especificidades de cada setor.

A premissa indicou que a mudança de atitude do servidor público em relação ao sentimento de coletividade é fundamental para se atingir resultados eficazes dos serviços técnicos na Administração Pública, especialmente naquela altamente hierarquizada.

O enfraquecimento da percepção do global conduz ao enfraquecimento da responsabilidade (cada qual tende a ser responsável apenas por sua tarefa especializada), assim como ao enfraquecimento da solidariedade (cada qual não mais sente os vínculos com seus concidadãos). (MORIN, 2000, p. 40-41).

Algumas ferramentas experimentadas na gestão contemporânea empresarial podem ser aplicadas e dar bons resultados na gestão do serviço público. Para isso são necessárias transformações tanto estruturais e organizacionais municipais quanto na atitude dos servidores. É preciso que a instituição pública tenha servidores líderes com coragem para aceitar o desafio de inovação e questionamento do *status quo* em que se encontram e visem a alcançar um estágio melhor como profissional público.

AVALIAÇÃO DE ESTUDO DE CASOS NA SECRETARIA DE FAZENDA DE SÃO GONÇALO

SERVIDORES-GESTORES NA ELABORAÇÃO DE NORMAS ESTRUTURAIS E ORGANIZACIONAIS

Refletindo sobre o contexto da Secretaria Fazenda de São Gonçalo, surgiu a pergunta: como iniciar as mudanças necessárias sem prejudicar o andamento dos trabalhos? Primeiramente optou-se por criar um grupo de três funcionários, responsável por formalizar um indicador das necessidades, expectativas e sugestões de todos os setores. Somente a partir daí ter-se-ia o cenário próximo da realidade, já que cada servidor era livre para opinar no questionário com perguntas abertas.

Etapas do plano de trabalho:

1) **Inicial** – Esta etapa foi de ambientação para conhecimento do

que existia e de implementação da nova gestão. A proposta de mudança de metodologia de trabalho para os servidores da secretaria motivou as pessoas a apresentarem suas ideias. A partir daí, houve um período de esclarecimento e capacitação/formação dos interessados. Ocorreu grande aceitação à incorporação de uma nova estrutura organizacional pelos servidores. Desencadearam-se, assim, os processos de participação, integração e coesão das equipes de trabalho em prol da construção de definir os critérios de prioridades, de acompanhamento da execução das tarefas e monitoramento das ações e dos indicadores, entre outros benefícios. Período: outubro/2011 a junho/2012.

2) Intermediária - O instrumento de avaliação, *Balanced Scorecard* (BSC), serviu para auxiliar na interpretação da visão estratégica institucional em medidas passíveis de serem monitoradas e acompanhadas na verificação do desempenho organizacional, momento em que ocorreu a mudança de gestão municipal. Período: agosto a dezembro/2012³.

A INTERVENÇÃO ERGONÔMICA NO SETOR MUNICIPAL

O contexto

Do cenário burocrático de um setor de cobrança da Secretaria Municipal de Fazenda pretendeu-se extrair elementos facilitadores para as atividades e o bom desempenho do servidor, numa visão ergonômica (cognitiva) (VIDAL, 2008), onde se considerou o êxito na realização pessoal do servidor, na administração da instituição pública e na eficiência dos serviços.

Após levantamento em forma de questionários, obteve-se um pré-diagnóstico. Observou-se que havia um volume grande de trabalho, falta de padrão na produção, estresse dos servidores em poucas horas de trabalho, devido à grande demanda e sobreposição de tarefas do setor.

Parecer ergonômico

É necessário:

- plano de desempenho de tarefas, organizado pelos próprios servidores atuantes;
- mais delegações nas decisões;
- menos interferências de pessoas que não tenham vínculo com as tarefas do setor;

3 O plano previa três etapas, mas, por demandar tempo de execução, não foi concluído. Na primeira, o momento de conhecimento. Na segunda, a consolidação dos conteúdos colhidos das atividades em grupo, composto por servidores, parou na conclusão do projeto de organização estrutural, com o esboço de atributos e de competência dos setores da Secretaria de Fazenda. Até o fechamento deste artigo, o projeto não foi reavaliado nem implantado. E na terceira, a adaptação e a implantação de novo sistema de gestão.

- reforma espacial: mobiliário, equipamentos, pintura, higiene e ar-condicionado;
- planejamento de cursos de aperfeiçoamento na área afim;
- programas de sistema facilitadores de reconhecimento e baixa de créditos bancários;
- plano e reuniões para metas com premiação de desempenho;
- criação de metodologia do setor e programas de informática facilitadores de tarefas.

CONHECER E APRENDER COM OUTRO: 1º CICLO DE DESENVOLVIMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE SÃO GONÇALO – TEMA: COLEGA, CONHEÇA O QUE FAÇO

É possível aplicar, fora da área educacional, o processo de aprendizagem ao serviço no setor público. A Teoria de Carl Rogers⁴ trata do comportamento humano e demonstra que, além da área educacional, é possível utilizá-la como instrumento de treinamento na organização de setores nos órgãos públicos. Uma equipe desempenhará bem uma tarefa se for conjugado o prazer e o conhecimento. O educador une bem prazer-conhecimento no ser humano. Por isso, aquele servidor que tem dificuldade para executar uma determinada tarefa, pode ter facilidade para outra. Por isso, o chefe deve ser um observador sensível e coordenador de tarefas, visualizando e selecionando quem melhor se adapta ao desempenho de determinada atividade e mudá-la quando for necessário. Assim se descobrem os talentos.

Na Secretaria de Fazenda de São Gonçalo, foi desenvolvido um programa de integração de servidores efetivos, tanto os mais antigos como os recém-ingressos do concurso público. Organizaram-se grupos de diferentes setores, cada um reunindo em torno de dezenove participantes. Ocorreram encontros por quase dois meses, uma vez por semana, durante duas horas, no horário de expediente, no auditório do prédio ao lado da prefeitura. Vários assuntos foram debatidos relacionados à vida pessoal, desempenho de atividades e sugestões de mudança.

Dentro do universo de 270 servidores do órgão, houve a participação de 133 servidores, número considerado excelente. O interesse dos recém-admitidos foi imediato; os com 15 anos de funcionalismo hesitaram, mas

4 Carl Rogers (1902-1987) – Professor de História, psicólogo e psicopedagogo. Em 1971, dedicou-se à Educação e implantou uma pedagogia centrada no aluno. Teoria que pode ser aplicada em qualquer tipo de relacionamento: professor-aluno; pais-filhos e na vida profissional. Desenvolveu a aprendizagem de forma diferenciada dos outros psicólogos de sua época, valorizou o relacionamento interpessoal em busca de uma aprendizagem significativa e qualitativa. Defendia que a Aprendizagem centrada na pessoa era perene e provocava a transformação interna do homem. Considerava o indivíduo no todo: mente e corpo. (KERR, Elisa. Concepção de Carl Rogers sobre aprendizagem. 2005. Disponível em: <<http://elisakerr.wordpress.com/concepcao-de-aprendizagem-de-carl-rogers/>>. Acesso em: 5 nov. 2013).

alguns compareceram; e aqueles em cargos de chefia e há mais de 20 anos no serviço público foram os que menos aderiram ao programa. No final de cada encontro, houve demonstrações de alegria, descoberta de interesses e afinidades entre os colegas.

No questionário de avaliação, todos foram unânimes em querer mais encontros e cursos de aperfeiçoamento. Pediram mais atividades que gerassem conhecimentos tributários, metodologia de trabalho, melhoria nas informações e workshops para cada setor. Mostraram-se receptivos às mudanças na parte física e organizacional da secretaria.

Desta forma, foi alcançado o objetivo de incentivar o relacionamento interpessoal e profissional, ou seja, troca de conhecimentos e experiências, além de serem identificados alguns pontos que deveriam ser desenvolvidos posteriormente em cursos específicos. A adoção de políticas públicas de aperfeiçoamento e treinamentos de servidores efetivos parece ser ainda a grande alavanca que precisa ser movimentada para se alcançar uma gestão de excelência pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria importante para a instituição pública se o gestor (autoridade) designado para determinada função tivesse formação política e técnica gerencial. Deveria ser pré-requisito para se assumir governos e gerenciar todas as áreas de órgãos públicos.

Outro aspecto relevante é que na pesquisa de casos realizada na Secretaria de Fazenda de São Gonçalo foi constatado que em uma instituição pública é possível aproveitar os talentos e formação acadêmica dos servidores em benefício deles próprios (conhecimento corporativo). Os custos seriam baixos e os benefícios maiores, uma vez que a interatividade seria realizada dentro do próprio horário de trabalho, planejada de tal maneira que não prejudicasse a normalidade dos trabalhos e se conhecesse os talentos e as especializações das pessoas, criando-se vínculos solidários nos relacionamentos. Ainda, notou-se durante as atividades práticas que o servidor estava motivado a ser parceiro nas mudanças para melhoria das tarefas e desempenho, o que o inibia era a cultura patrimonial-burocrática existente no comportamento na Administração Pública.

Finalmente, a existência dentro da própria instituição pública de uma escola de formação dos servidores revelaria o interesse de capacitá-los melhor para oferecer à população serviços coerentes com os ditames da Constituição, explícitos no art. 37, parágrafo 8º. Do estudo feito no ente municipal, inferimos a necessidade de um trabalho contínuo de aprendizagem do servidor, que equilibre a prática de suas atividades e seu conhecimento.

A dinâmica do tempo para atender as novas demandas da sociedade

faz com que seja preciso investir na gestão de pessoas e conhecimento, a fim de alcançar as metas de interesse público.

A expansão das escolas corporativas nas instituições traria resultado efetivo no desempenho funcional, à medida que nessas escolas seriam conjugadas: aprendizagem, missão e estratégias do órgão. O conhecimento adquirido tanto ajudaria na formação do servidor como na disseminação dos valores da organização entre os diversos servidores e cidadãos. Não chegar a lugar nenhum é o resultado de ficar-se de braços cruzados, esperando que as coisas aconteçam por acaso ou somente queixar-se do que existe.

Sendo assim, precisa-se preservar o ânimo (querer) de mudar, pois a vontade abre também caminhos para o progresso, ou seja, não deixar aumentar o espírito de desânimo ou a desesperança entre os servidores. Depois, motiva-se a formação de grupos com interesses comuns. E, por fim, estabelecer o aprendizado e a informação que geram lideranças e credibilidade para se criar meios e sedimentar ideias.

A gestão contemporânea depende do cenário interno institucional, onde haja sintonia e interesses comuns entre gestores (políticos, técnicos e servidores de carreira) para que se cumpra a missão do interesse público⁵. Não existe órgão público sem corpo humano. É óbvio dizer que uma organização, seja pública ou privada, é um conjunto de pessoas de diversas formações com a responsabilidade de cumprir determinadas atividades. Isso confirma que toda organização somente existe porque existem as pessoas.

⁵ Gestores políticos são aqueles eleitos pelo povo ou designados a cargos de confiança dos governantes para um mandato; gestores técnicos são servidores de cargos especializados em carreira.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para Administração Pública brasileira**: como implementar a gestão de conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012.
- BERLINCK, Débora; FARAH, Tatiana; HOFMEISTER, Naira. Troca de agendas nos Fóruns Econômico e Social. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 jan. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/troca-de-agendas-nos-foruns-economico-social-3731621>>. Acesso em: 23 jan. 2012.
- BRASIL. Constituição. 1988. In: VADE MECUM: compacto. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- _____. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- DORE, Celimar Aparecida; FERREIRA, Cristina Duboc; REIS, Dilene Corrêa Jordão. **Integração do servidor público ao ambiente de trabalho**: o caso de Barra Mansa. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Administração Pública)–Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.
- FRAGA, Valdevez Ferreira. **Gestão pela formação humana**: uma abordagem fenomenológica. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- GALVÃO, Ester Judite Carneiro Torres. **Mudança de atitude**: servidores-gestores na organização pública. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Gestão Pública Municipal)–Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- GUÉRIN, F. et al. **Compreender o trabalho para transformá-lo**: a prática da ergonomia. São Paulo: Edgard Blucher: Fundação Vanzolini, 2001.
- HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLES, Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, 2009.
- JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2006.
- LAGE, Esther Simão Melul Souza; CRUZ, Fátima Capela; OLIVEIRA, Flávia da Silva. **Educação corporativa no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública)–Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. **Excelência em gestão pública**: trajetória e a estratégia do Gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.
- MARQUES, Marcelo. Plano Diretor de Reforma do Estado: condução ao modelo gerencial. In: _____. **Administração Pública**: uma abordagem prática. Rio de Janeiro: ed. Ferreira, 2008.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unesco, 2000.

NOVO, Jean Marcel de Faria. **Apreciação ergonômica da auditoria de obras públicas**. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

REIS, Tereza Cristina dos; REIS, Marícia Sales dos. **Análise ergonômica aplicada à atividade assessoria jurídica**: uma contribuição à visão de organização do trabalho na burocracia organizacional. 2001. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ergonomia Contemporânea)–Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

VIDAL, Mário César. **Introdução à Ergonomia**. Apostila do Curso de Especialização em Ergonomia Contemporânea do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESERG, 2001.

Artigo V

A NORMATIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE MELHORIA DA QUALIDADE DO CONTROLE INTERNO

Joaquim Lopes da Gama
Assessor da Prefeitura de Itaboraí/RJ
Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: Partindo de um breve estudo sobre a origem e o conceito de controle interno, sua evolução histórica e inclusão na legislação brasileira, bem como sobre seus procedimentos, objetiva-se trazer à reflexão a importância da normatização para o aperfeiçoamento desse controle. Se o sistema de controle interno deve permear todos os órgãos da Administração, acreditamos que a normatização, com diretrizes escritas de forma objetiva, descentralizará suas ações trazendo melhoria da gestão. Isto permitirá que a equipe do órgão central de controle possa executar outras funções relevantes. Embora haja normas legais que regem a gestão pública, a normatização tratada neste artigo é a que deve definir minimamente os detalhes sobre como as ações devem ser executadas, com o menor risco de erro possível. O estudo foi realizado através de consulta bibliográfica e pesquisa de campo junto a servidores da Prefeitura de Itaboraí, município situado na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, envolvidos nas ações administrativas, opinando quanto à normatização.

PALAVRAS-CHAVE: Controle interno; descentralização; importância da normatização; melhoria da gestão.

ABSTRACT: Starting from a brief study of the origin and concept of internal control, its historical development and inclusion in Brazilian law, as well as its procedures, the objective is to reflect the importance of normalization for the improvement of internal control. If the internal control system should permeate all government agencies, we believe that regulation with guidelines objectively written, will decentralize the actions, making administration better. So the staff of the central control can perform other relevant functions. Although there are laws governing the public administration, the ruling addressed in this article is the one that must minimally define the details about how the actions must be performed with the lowest risk of error. The study was made by consulting the literature and a research with forms filled by employees of Itaboraí's city hall, located in the Metropolitan Region of the State of Rio de Janeiro, involved in administrative actions, giving their opinion about standardization.

KEYWORDS: Internal control; decentralization; importance of standardization; management improvement.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "A normatização dos processos de contratação de bens, obras e serviços como instrumento de melhoria da qualidade do Controle Interno na Prefeitura Municipal de Itaboraí/RJ".

INTRODUÇÃO

Com as mudanças ocorridas no Brasil no final do século XX aumentou a preocupação com a qualidade da gestão dos recursos públicos, e, conseqüentemente, a necessidade do aperfeiçoamento da gestão.

Em função do atual crescimento de emprego e renda ocorrido em nosso país, principalmente na Região Metropolitana fluminense, com a implantação no Município de Itaboraí do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), todas as cidades da região sofrerão impacto em razão dessa nova realidade. É inegável que será difícil administrar a demanda por serviços públicos que refletirão nas formalidades para a realização das ações. Decorre desse fato a preocupação com a capacidade de gestão do número crescente de processos que tramitam pelos órgãos municipais, especialmente pelo controle interno, absorvendo grande parte dos recursos humanos disponíveis, em detrimento de outras ações relevantes.

Nesse contexto, é necessário que os servidores participem da busca pela eficiência dos gastos públicos, pois todos têm o dever de observar as normas que regem a Administração Pública, o que poderá ser auxiliado pela normatização. O envolvimento de todos nas ações de controle contribuirá para a quebra do paradigma de que cabe ao órgão central de controle a tarefa de acompanhar as ações executadas pela organização. Como diz Deroza (2004), rever o modelo de controle voltado para a parte burocrática e implementar sistema que permita a avaliação da gestão é fundamental para enfrentar os novos desafios.

O poder público enfrenta dificuldades para tornar as políticas adequadas aos desafios frente à população cada vez mais numerosa e carente de ações efetivas. Todos sabem que a obrigação dos gestores públicos é satisfazer os anseios da sociedade, que precisa de respostas rápidas para seus problemas. Sendo assim, é crucial que a forma de gestão seja revista possibilitando a rapidez, mas sem perder o foco da eficiência na aplicação dos recursos, para atender, ao máximo, às necessidades da população.

Conforme as diretrizes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)², a competência sobre o controle interno é de todos, desde os executivos e auditores até os demais funcionários. Com a normatização, as discussões rotineiras poderão ser evitadas, possibilitando à equipe de controle executar outras ações e aperfeiçoar a gestão.

É evidente a dificuldade dos gestores públicos para a observância de diversas normas legais, principalmente as editadas pelas esferas federal e estadual e impostas aos municípios, sem considerar a assimetria relativa à capacidade de aplicá-las. Além disso, precisa prestar contas aos entes superiores (estados/ União), em especial às Cortes de Contas. Vale dizer que os municípios nem

² "A Intosai foi fundada em 1953, vem crescendo dos 34 países membros iniciais para mais de 170 membros no presente" (INTOSAI, 2007, p. 90).

sempre podem contar com o apoio técnico desses entes, detentores de mais recursos materiais e humanos.

Faremos um breve passeio pela literatura e pela legislação sobre as questões ligadas à origem e ao conceito de controle interno, sua evolução histórica e inclusão na legislação brasileira, procedimentos de controle e a importância da normatização na Administração Pública. Este último tema é o principal objeto de estudo deste artigo.

ORIGEM E CONCEITO DE CONTROLE INTERNO

Quanto à origem e ao significado da expressão controle, bem como a sua evolução para controle interno, Guerra explica a partir do primitivo até a abordagem mais próxima do conceito atual:

De início, vale analisar o termo, para melhor compreendermos a sua utilização e alcance. *Controle*, no sentido empregado nesse estudo, é a palavra originária do francês *contrerole*, anotada, segundo pesquisadores, desde 1367, como também do latim medieval *contrarotulos*, significando àquela época “contralistas”, isto é, segundo exemplar do catálogo dos contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para a sua acepção mais próxima da atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação. (HOUAISS, 2001 *apud* GUERRA, 2005, p. 89-90).

A Intosai apresenta a seguinte definição:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*³;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

(ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, 2007, p.19).

³ *Accountability* é o processo através do qual as organizações públicas e os indivíduos que as integram tornam-se responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e todos os aspectos de seu desempenho.

Diante destes ensinamentos da Intosai, dá para se ter uma ideia do tamanho da responsabilidade dos gestores ligados, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos públicos. Com efeito, há necessidade de aperfeiçoamento do sistema de controle interno, para o melhor cumprimento possível de sua função institucional.

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE INTERNO E SUA INSERÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Neste tópico, faremos uma breve abordagem sobre o surgimento do controle interno e a sua inclusão na legislação brasileira. Conforme ensinamentos de Camacho, Figueiredo e Oliveira (2008, p. 12):

Sobre a atividade administrativa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 1789, no seu artigo 15, estabelece que “a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”. A partir daí, todas as sociedades vêm utilizando mecanismos de controle para que a atuação da Administração Pública não deixe de perseguir o interesse público e para que seja possível a imputação de responsabilidades dos agentes públicos pelos seus atos.

O entendimento de que os bens do Estado pertencem à sociedade e não mais aos soberanos ou governantes promoveu o interesse das pessoas em saber como está sendo feita a aplicação dos seus recursos. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), restou consolidada a obrigatoriedade de implantação do sistema de controle interno em todas as esferas e nos três poderes, com destaque para os artigos 70 e 74, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade⁴, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, **e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. [...]

4 Segundo a Intosai, econômico quer dizer: sem desperdício nem extravagância. Significa adquirir a quantidade necessária de recursos, na qualidade adequada, entregues no momento e no lugar correto, ao custo mais baixo.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

No Brasil, portanto, está garantido na Constituição Federal que os governantes de qualquer esfera ou poder têm a obrigação de prestar contas de seus atos à sociedade, o que é tratado pela ciência política como *accountability*⁵.

O sistema de controle interno, como possui origem constitucional, deve ser tratado com seriedade por toda a Administração Pública. Guerra (2005) salienta que, apesar do tempo decorrido após a promulgação da CRFB/1988, ainda não foi estruturado o controle interno em todas as entidades da Administração Pública. Acrescenta-se que a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, introduziu no texto da Carta Magna o princípio da eficiência, o que aponta para a necessidade de incrementar novas formas de gestão, e o controle interno tem um papel fundamental para essa transformação.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe o aumento da responsabilidade do controle interno, estabelecendo que este seja responsável, junto ao Legislativo, Tribunal de Contas e Ministério Público, pelo cumprimento de seus dispositivos.

A evolução do controle vem de uma tendência mundial, que culminou na edição da Lei Sarbanes-Oxley, em 2002, nos Estados Unidos. Esta lei trouxe mudanças para as empresas americanas com capital aberto, destacando-se a seção 302, que determina que diretores executivos e diretores financeiros devem declarar pessoalmente que são responsáveis pelo controle de divulgação, certificando a avaliação trimestral da eficácia desses controles. Além disso, a

5 A Intosai sugere a adoção da terminologia "obrigação de prestar contas" como tradução para o termo *accountability*.

seção 404 determina uma apreciação anual dos controles internos e emissão de relatórios financeiros, inclusive por relatório distinto da auditoria independente.

No Brasil, o tema evoluiu com a edição, pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), da NBC-T 16.8, que trata das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, com o objetivo de garantir razoável grau de eficiência e eficácia ao sistema de informação contábil. A referida norma enfatiza que o controle deve ser exercido em todos os níveis da entidade, compreendendo: a preservação do patrimônio, a execução dos programas e a observância às leis, regulamentos e diretrizes, com vistas à identificação das práticas antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

A evolução das normas de controle interno tem como meta prevenir o risco de evento adverso capaz de comprometer o alcance dos objetivos da organização. Nesse prisma, fundamenta-se a questão da normatização tratada no presente artigo. Destaca-se que apesar da relevância do controle interno, no Brasil esta preocupação ainda é incipiente. Não obstante a tentativa de implantar um modelo gerencial, objetivando alcançar maior flexibilidade através da descentralização aliada à cobrança de resultados, ainda não houve grandes avanços.

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE INTERNO – BREVE DISCUSSÃO

Para o poder público cumprir suas funções visando ao bem comum, precisa aplicar os recursos arrecadados da sociedade, promovendo seu retorno sob a forma de hospitais, escolas, saneamento básico, lazer, etc. Ademais, as ações do Estado devem ser norteadas pelos princípios consagrados na Constituição Federal que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses princípios consagrados na CRFB/1988, há outros implícitos, tais como isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, legitimidade e transparência.

Não há como manter um controle de forma eficiente se não houver um bom planejamento com indicadores e metas a serem alcançadas. Conforme Cruz e Glock (2008), o ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar, isto é, garantir que a aplicação dos recursos seja convertida nos resultados esperados, com a observância dos aspectos legais. Segundo os autores, os procedimentos de controle se comparam aos praticados na vida pessoal. A diferença está na grandeza e nas regras que devem ser observadas pelo poder público.

O ambiente de controle, alicerçado em valores éticos e morais, é determinante para sua eficácia. Deroza (2004) aponta que, sem o apoio da alta administração, o controle pode representar maior prejuízo que a sua inexistência.

Por isto, a responsabilidade do gestor vai além da implantação, pois o apoio gerencial é fundamental para que toda equipe assuma o compromisso da aplicação dos mecanismos do sistema em cada área de atuação. Um ambiente favorável depende da integridade, valores éticos e competência dos servidores envolvidos. Tudo isso constitui a base de sustentação do sistema de controle interno.

É preciso conscientizar todos os gestores quanto à submissão às regras legais, isto é, no Estado democrático, ninguém está acima da lei. Como afirma Deroza (2004), o exercício do controle pressupõe a observância dos limites que restringem a área de atuação dos agentes que não têm liberdade para fazer o que bem entendem; estando, portanto, sujeitos aos princípios legais. Ressalta-se, ainda, que o agente público não pode pautar-se apenas na lei, mas, especialmente, nos melhores resultados para o bem comum. A outorga da função de controle não afasta o direito da sociedade de acompanhar o desenrolar das ações executadas com recursos que a ela pertencem.

É preciso ter em mente que os órgãos públicos, inclusive o de controle, não possuem imunidade ao erro. Portanto, é preciso estar sempre vigilante para prevenir ou corrigir eventuais falhas. Segundo Guerra (2005), o controle administrativo é aquele decorrente dos princípios da hierarquia e da autotutela. Esse controle é exercido por órgão pertencente à estrutura da Administração para fiscalizar seus próprios atos. Além deste, como ressalta Deroza (2004), é fundamental o controle social, exercido pelos cidadãos, legítimos senhores do erário, e resultante da evolução ocorrida na Europa e América do Norte, por volta de 1918, no período pós-guerra, através de movimentos populares.

Vale destacar que a implantação do sistema de controle interno não é garantia de alcançar os objetivos. É necessário conscientizar os servidores sobre a importância de ir além, e a normatização pode contribuir para fazer com que o controle possa ser efetivamente implementado. Cabe registrar que em 16 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011, que regula o acesso às informações previsto na Constituição Federal, o que poderá representar avanço na participação e controle por parte da sociedade.

A metodologia da Intosai prega a existência de cinco elementos essenciais em um sistema de controle interno, a saber: 1) ambiente de controle, 2) avaliação de riscos, 3) atividades de controle, 4) informação e comunicação, e 5) monitoramento. Além desses elementos, a filosofia da gerência, o estilo de operação e as condutas adotadas determinam o grau de relevância dada ao sistema de controle interno.

Deste modo, para que o controle desenvolva suas atividades de maneira organizada e com métodos deve estabelecer, através de normas próprias, o que fazer e como as ações devem ser executadas.

A IMPORTÂNCIA DA NORMATIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A experiência tem mostrado como a normatização faz falta no dia a dia da Administração Pública. De acordo com Botelho (2009), não há obrigação de cumprir norma que não seja escrita. O autor recomenda que a normatização seja elaborada e expedida pelo controle interno, bem como a sua publicidade na mesma forma da lei, para que todos tomem conhecimento. Também ressalta que dos atos administrativos, as instruções normativas são os mais adequados para normatizar o controle, definindo como realizar as ações visando a sua uniformização, sem contrariar leis e decretos, pois são inferiores na hierarquia.

Botelho (2009) assinala que os agentes de controle devem conhecer as unidades da organização, antes de iniciar a elaboração das normas e definir as regras a serem acatadas pelos servidores. É importante que os servidores se sintam envolvidos para que haja aceitação das diretrizes e um clima de colaboração entre o órgão de controle e os demais setores. As normas expedidas devem conter: título, ementa, autoria, mandado, texto, local, data e o nome da autoridade competente. Uma vez aprovadas e publicadas, estas normas têm legitimidade para que seja exigido seu cumprimento, sob pena de responsabilização dos servidores que descumpri-las.

A forma de execução das ações de controle deve ser clara e objetiva para que possa ser incorporada às rotinas dos setores. De acordo com as lições de Cavalheiro e Flores (2007), todo órgão deve possuir uma cultura identificável, adequada, moderna e transparente, pois a maneira de executar as atividades pode sofrer influências de crenças e valores individuais. Por conseguinte, as normas devem auxiliar os gestores na tomada de decisões focadas nos resultados. Esses autores ressaltam, ainda, que o controle interno é uma função de Estado; portanto, deve ser desenvolvido por servidores ocupantes de cargos efetivos.

É relevante a conscientização sobre a necessidade de criação de uma cultura de controle com linhas norteadoras bem definidas e aplicadas por toda a organização, enquanto a equipe do órgão central se coloca a serviço da melhoria do sistema. Segundo orientação dos mestres Cavalheiro e Flores (2007), além da revisão do sistema de controle interno na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, faz-se necessária a sua regulamentação por meio de lei local. Ademais, é importante que o sistema seja disciplinado através de instruções normativas, expedidas pelo órgão de controle interno.

No que se refere às atribuições da equipe do órgão central de controle, Cavalheiro e Flores (2007) afirmam que a normatização e a auditoria são funções básicas da unidade de controle, e que é através das normas que se estabelece a organização dos processos, fluxos, rotinas e orientações. Para isso, é preciso treinamento contínuo e apoio institucional aos servidores para a garantia do

cumprimento dos padrões estabelecidos. Vale ressaltar que esses autores, assim como Botelho (2009), corroboram a ideia de que todos os setores têm a obrigação de observar as normas expedidas pelo controle interno.

É preciso que exercitemos a prática de refletir se o que estamos fazendo deve ser aperfeiçoado ou abandonado, para que possamos fazer algo que venha a produzir melhor resultado. Segundo Cavalheiro e Flores (2007), é necessário rever a atuação dos órgãos de controle que normalmente é voltada para emissão de pareceres sobre os procedimentos, sobrecarregando a equipe. Embora seja natural que servidores de outros setores peçam orientação ao controle, este não deve se tornar um órgão parecerista.

É imprescindível a definição prévia de critério que auxilie na avaliação sobre a maior incidência de risco. De acordo com Cavalheiro e Flores (2007), é importante a existência de diagnóstico das tendências de problemas da entidade, aliado à definição das responsabilidades de cada cargo. O diagnóstico reforça a chance de sucesso na criação, juntamente com os responsáveis, dos manuais de procedimentos que estabeleçam regras internas, ética, e ainda, os formulários próprios que muito facilitam o desempenho dos servidores. Destaca-se, dentro desse contexto, que a falta de atribuição de cada setor/servidor prejudica as ações de controle, pela dificuldade de definir de quem cobrar a resolução dos problemas.

A racionalização das informações é mais um benefício que pode ser conquistado com a normatização. Conforme Cavalheiro e Flores (2007), as normas com formulários próprios podem tornar as ações mais sólidas, através da consolidação de várias informações em documentos de fácil consulta, padronizando os procedimentos, identificando a cultura organizacional, definindo as atividades, tarefas, perfis, rotinas, regras internas, etc. Essa consolidação das informações possibilita a celeridade dos processos.

Tendo em vista a diversidade de procedimentos necessários à concretização das ações inerentes ao serviço público, a normatização pode representar uma excelente ferramenta de apoio aos executores. De acordo com as lições de Cavalheiro e Flores (2007), a normatização é de vital importância para o aperfeiçoamento dos trabalhos. Vale lembrar que os manuais não são para memorização, mas sim para utilização como fonte de consulta, já que neles são estabelecidos padrões que contribuirão para mitigar a interferência de opiniões pessoais.

É contraditório falar de controle interno sem falar de capacitação e da criação de uma metodologia de trabalho que possa orientar o passo a passo das ações. Segundo Cruz e Glock (2008), o êxito das atividades de controle, especialmente nos municípios, está relacionado ao grau de conhecimento da legislação pertinente e das normas e instruções que disciplinam as atividades daqueles que respondem pela organização. Os autores assinalam que cabe à Unidade Central de Controle Interno (UCCI) a elaboração e divulgação dessas normas, disciplinando as rotinas das ações de controle, com a participação dos servidores do órgão a ser fiscalizado.

Contudo, não basta normatizar, é preciso promover as atualizações de acordo com as mudanças ocorridas, sem prejuízo da informação a todos os setores. Para Cruz e Glock (2008), a norma deve conter fluxograma de trabalho a ser seguido em cada unidade e prever a periodicidade para realimentá-la, evitando sua desatualização. Além da publicação da mesma, nos moldes recomendados por Botelho (2009), isto é, através dos veículos de divulgação das leis. Os autores sugerem, ainda, a distribuição da referida norma nas unidades envolvidas, para assegurar maior transparência, já que todos têm o direito de conhecer as regras que orientam os procedimentos.

Na formação da equipe de trabalho para normatização, Cruz e Glock (2008) defendem a inclusão de especialistas, mesmo que seja necessária a contratação, desde que tenham ciência da realidade local, da legislação pertinente e, especialmente, quanto à ética, ao sigilo e à discricção. Esta participação trará maior independência política e administrativa, além da visão externa capaz de identificar vícios passados de uma gestão para outra e incorporados à rotina. Entretanto, os técnicos de fora devem participar somente até o diagnóstico e elaboração das normas, pois para o bom funcionamento do sistema os agentes do controle devem ser do quadro efetivo.

Um dos fatores que devem ser incluídos nas normas se refere à questão da regulamentação das denúncias de irregularidades que podem auxiliar o sistema de controle. Cruz e Glock (2008) recomendam que as normas devem prever o acolhimento de denúncias, acompanhadas de indício consistente de prova, nome legível com assinatura do denunciante, sua qualificação e respectivo endereço. Além disso, é preciso definir que caberá ao órgão de controle acolher ou não as denúncias e, se confirmado qualquer fato gerador de dano ao erário, dependendo do valor, converter em processo de tomada de contas.

É essencial evitar normas de difícil compreensão. Guerra (2005) destaca que os manuais precisam ser simples, com as informações acerca das ações mais econômicas e eficientes, com ênfase à simplificação do processo. Alerta que o sistema de controle deve desenvolver-se conforme as normas preexistentes e elaboradas a partir de orientações das entidades fiscalizadoras internacionais, como a Intosai, que tem diversas publicações relativas à normatização.

Guerra (2005, p. 267) aponta que, em trabalho publicado em 1992, intitulado “Guia para Normas de Controle Interno”, a Intosai relacionou as seguintes diretrizes:

- a) Documentação e registro – toda documentação relativa ao controle deve ser registrada e arquivada para consulta;
- b) Autorização e execução – os atos só têm eficácia se autorizados por autoridade competente, sob pena de nulidade;
- c) Segregação de função – as ações devem ser executadas por agentes diversos;
- d) Supervisão –

os mecanismos desenvolvidos devem sempre ser supervisionados, garantindo a consecução dos objetivos pretendidos pelo controle interno; e e) Acesso restrito – restringir a consulta e análise dos dados somente a pessoas devidamente autorizadas.

A adoção das diretrizes da Intosai pode trazer melhorias no que se refere à organização do controle interno, contribuindo para que muitos problemas comuns na Administração sejam suavizados.

Além das vantagens já mencionadas, a normatização pode representar outros pontos relevantes. Como explica Lida (2001), há um tempo de reação entre a recepção do estímulo e a resposta do organismo. Esse fenômeno é chamado de tempo de resposta, que pode sofrer influência de fatores, como o grau de incerteza e a diversidade de alternativas, que aumentam o tempo de reação e o risco de erros. Portanto, quanto mais simples for o sistema, maior será a rapidez e a precisão das respostas.

É preciso considerar a bagagem cultural dos indivíduos, o que pode influenciar suas ações. Lida (2001) destaca que estamos sempre tomando decisões que produzem algum resultado, ao qual é associado um valor subjetivo. Este fato leva os indivíduos a decisões diferentes diante de situações semelhantes. O autor alerta para o cuidado com as tendências conservadoras que podem levar o indivíduo a manter sua hipótese inicial, mesmo que haja evidências de formas mais eficazes de resolução do problema.

Quando há critérios delineados a serem seguidos, pode ser evitada uma série de riscos de interpretações e conclusões de acordo com interesses pessoais. Segundo Lida (2001), os conflitos ocorrem quando uma pessoa deve tomar uma decisão e encontra várias alternativas, precisando optar por uma delas. Essas situações são frequentes no processo de controle. Dessa forma, as normas de procedimentos podem evitar que as decisões fiquem ao livre-arbítrio do executor. Caso seja constatada tendência a decisões inadequadas, deve ser providenciado ajuste da norma ou capacitação dos servidores para procedimentos a serem adotados em caso de conflitos.

Se as regras forem passadas verbalmente, ocorre a fragilidade do sistema, pois, além do esquecimento, pode haver falha na comunicação. Conforme Lida (2001, p. 228), “a informação falada tem o problema da temporalidade, pois é rapidamente perecível no tempo, devido à reduzida capacidade de memória de curta duração”. Isto vem corroborar as lições de Botelho (2009), que afirma não haver obrigação de cumprir norma que não seja escrita, ou seja, sem norma escrita, cada problema é motivo de nova discussão levando à perda de tempo, já que em situações semelhantes a solução anterior pode ter sido esquecida.

Ressalta-se que as possíveis contribuições advindas da normatização ratificam a hipótese inicial, pois sem norma escrita aumenta a possibilidade de influências pessoais e a demora das decisões, sem contar o risco de erros. Souza (2006) enfatiza que uma das falhas da Administração está na fragilidade

do controle, o que deixa a organização exposta a erros, roubos e outras irregularidades. O autor cita que há municípios que regulam procedimentos através de ordem de serviços, portarias, etc., instrumentos legais que também são facilmente esquecidos, especialmente quando há substituição das pessoas e quem assume não toma conhecimento dos mesmos.

A falta de continuidade das equipes de trabalho é outro fator prejudicial à Administração Pública. Souza (2006) lembra que nos municípios é muito comum a rotatividade de servidores, principalmente os ocupantes de cargos comissionados, por ocasião das mudanças de governo. Afirma, ainda, que não é rara a substituição de todos os servidores em alguns setores. Neste caso, quem assume a função enfrenta dificuldades, já que toda experiência está concentrada nos servidores exonerados; no entanto, um manual de normas poderá preencher em parte esta lacuna.

Cada órgão ou setor deve dispor de sua norma de procedimentos, em conformidade com as atividades desenvolvidas. Souza (2006) destaca que se o setor tiver um manual, os novos integrantes da equipe devem tomar conhecimento do mesmo. Essa exigência deve ser prevista na própria norma para que os servidores primeiramente façam sua leitura, adquirindo os conhecimentos mínimos necessários ao exercício das funções. O autor também ressalta que a Administração não deve copiar normas de outros municípios, já que cada um possui suas peculiaridades, mas, sim, elaborá-las observando as características de cada repartição, com foco no controle daquele setor ou atividade.

O processo de normatização não deve ser desenvolvido de forma aleatória, tampouco imposto aos servidores. Souza (2006) afirma que o órgão de controle é o responsável pela normatização. Assim como Botelho (2009), o autor alerta para a necessidade de se conhecer bem a rotina de cada setor, antes de elaborar a minuta juntamente com os servidores envolvidos até reduzir, ao mínimo, as dúvidas, e só depois partir para o texto final. Além disso, ressalta que são raríssimos os municípios que dispõem de normatização, e que as poucas normas encontradas não incluem todos os dados de uma composição básica, que são:

- a) nome do município; b) número sequencial; c) data da vigência;
- d) título com o assunto principal; e) objetivos; f) procedimentos; g) instruções gerais; h) setores envolvidos; i) assinatura do coordenador do Órgão de Controle Interno; e j) assinatura do Prefeito Municipal ou do Presidente da Câmara. (SOUZA, 2006, p. 140-141).

Após a normatização, é preciso tomar certos cuidados com a forma de sua implantação, objetivando maior comprometimento dos servidores que irão aplicá-la. A recomendação de Souza (2006) é que, mesmo que tenha sido elaborada com a participação e apoio dos servidores, a norma não seja distribuída através de simples envio, mas em reunião com os envolvidos, especialmente aqueles

que têm a responsabilidade de colocá-la em prática. Uma vez implantada, o autor entende que a responsabilidade do órgão de controle será verificar se está havendo o cumprimento da mesma ou ainda há necessidade de ajustes.

O texto da Súmula do Tribunal de Contas da União (TCU) de nº 111/1976 assim expressa, *in verbis*:

Aos órgãos próprios do Controle Interno cabe baixar Instruções e Recomendações para o regular funcionamento do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria, de modo que se criem condições indispensáveis para assegurar eficácia ao Controle Externo. (BRASIL, 2007).

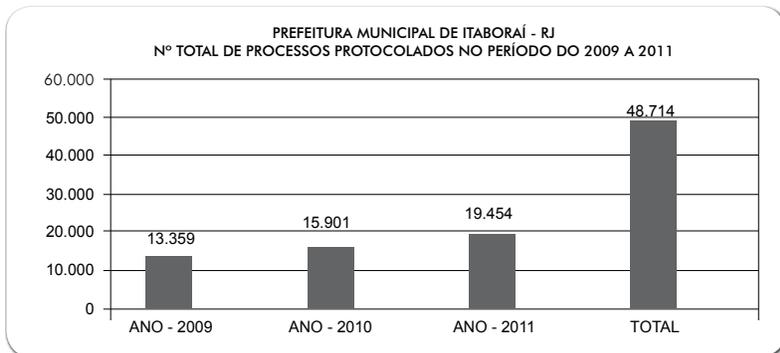
Como pode ser observado, há mais de três décadas o TCU já se preocupava com a normatização como instrumento para assegurar a eficácia do controle interno, e também defendia que cabe a este órgão baixar as instruções normativas.

PESQUISA DE OPINIÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS

O Município de Itaboraí está situado na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, às margens da Baía de Guanabara, a 45 km da capital. O município faz divisa com Guapimirim, São Gonçalo, Cachoeiras de Macacu, Tanguá e Maricá. Possui 430,374 km² de extensão, com uma população de 218.008 habitantes, e densidade demográfica de 506,5 hab/km², de acordo com Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A estrutura administrativa é composta por 19 secretarias, mais o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria-Geral e a Controladoria-Geral do Município. Além disso, tem duas autarquias. A administração direta conta com cerca de 5.580 servidores. Entretanto, há carência de servidores em certas áreas específicas, especialmente de técnicos que atuem diretamente nos processos administrativos, pois ainda não há número suficiente para alocação de, pelo menos, um em cada secretaria.

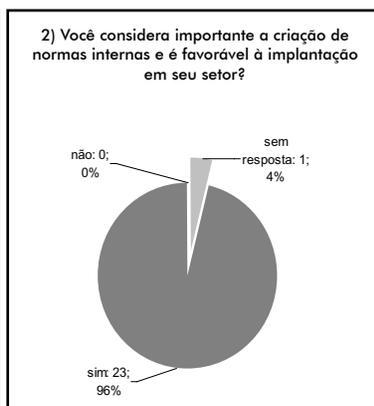
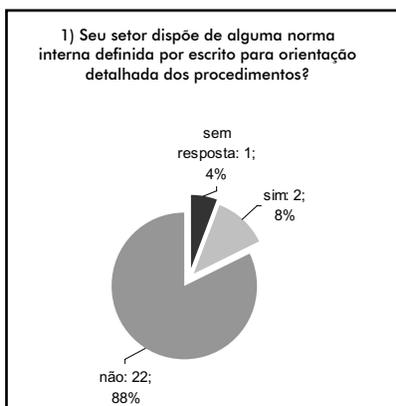
Por meio de consulta ao Protocolo-Geral da Prefeitura de Itaboraí, foi verificado o aumento de 46% do número de processos no período de 2009 a 2011, conforme gráfico a seguir. Além disso, há tendência de esse crescimento se acentuar quando ocorrer o início do funcionamento do Comperj, que incrementará a receita municipal, aumentando o poder de gasto e o número de processos para realização das despesas. Ressalta-se que Itaboraí possui enorme demanda reprimida na área de infraestrutura, que será agravada com o crescimento da cidade.

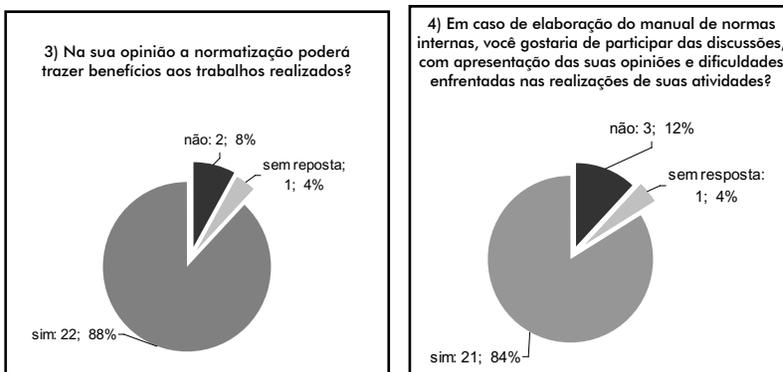


Fonte: Protocolo-Geral da Prefeitura Municipal de Itaboraí RJ – maio de 2012.

Os dados do gráfico acima demonstram aumento significativo dos processos protocolados, o que caracteriza a importância incontestável da busca por ferramentas que auxiliem na condução das ações voltadas ao atendimento dessa demanda crescente. De posse dessas informações e do referencial teórico que apontam para a necessidade da normatização, e ainda da evidência de crescimento da demanda processual, foi realizada uma pesquisa de opinião junto aos servidores responsáveis pela condução dos processos administrativos e aos diretores que também participam desses processos.

A pesquisa foi feita através de formulários contendo quatro perguntas, aplicados a 25 servidores, com o objetivo de averiguar se os setores dispunham de normas e, se fosse o caso, qual o grau de aceitação de sua criação, inicialmente, relativa aos processos de contratação de bens, serviços e obras, e posteriormente, a outros segmentos da administração.





Fonte: Pesquisa de campo realizada com 25 servidores da Prefeitura Municipal de Itaboraí/RJ, em 2012.

Logo na primeira questão, a maioria absoluta dos servidores consultados (88%) respondeu que não dispõe de normas escritas, enquanto apenas 8% afirmaram que sim. Isto caracteriza a carência de normatização, o que deve ser encarado como situação merecedora da atenção das autoridades.

Com relação à segunda questão, ficou evidenciada a posição favorável de 96% dos servidores para elaboração e implantação das normas em seus respectivos setores, o que representa um ponto positivo para nossa pesquisa, já que somente 4% dos participantes não opinaram e nenhum se manifestou de forma contrária.

Em conformidade com as respostas à terceira pergunta, ficou constatado que 88% dos respondentes consideram que a normatização trará benefícios para a melhoria da qualidade dos trabalhos. Pode-se afirmar, então, que há um ambiente favorável a sua implementação, devido à aceitação daqueles que lidam diretamente com as ações rotineiras ligadas aos processos administrativos. Finalmente, analisando as respostas à quarta questão, verifica-se que 84% dos servidores consultados demonstraram apoio e disposição para participarem do processo de normatização de seus setores. Além destas respostas que vêm ao encontro de nossa hipótese inicial, houve várias manifestações favoráveis ao início imediato das atividades necessárias para normatizar cada setor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, realizado através de consulta à legislação e às obras de estudiosos do assunto, bem como da análise de dados a partir de uma pesquisa de campo, ficou caracterizado que o controle interno é de suma importância para a Administração Pública, inclusive pela sua origem constitucional. Destaca-se que é crucial o apoio da alta gerência para que haja um ambiente de controle favorável, alicerçado na ética e em outros valores morais.

Ressalta-se a importância da integração do sistema de controle interno com os outros setores, descentralizando as ações e minimizando os riscos. Salienta-se que todos devem fazer a sua parte para a obtenção do resultado esperado pela população, e, tendo em vista a diversidade das ações, a implementação de normas é indispensável para a eficácia do controle.

Os autores consultados defendem a normatização dos setores para melhoria da gestão, com a ressalva sobre os riscos de se criar normas sem o profundo conhecimento das rotinas de cada órgão. Também preconizam o envolvimento dos servidores, para evitar a inadequação da norma com a realidade, além do risco de rejeição por parte dos responsáveis pela sua aplicação.

O estudo revelou que a lei municipal de criação do órgão central de controle deve prever a responsabilidade do mesmo pela edição e divulgação dos manuais, bem como a fiscalização do seu cumprimento. Aos demais servidores cabe participar das discussões pertinentes às suas funções e observar as diretrizes traçadas pelas normas. A normatização possibilita ao órgão central de controle executar somente a coordenação, liberando-o para outras ações relevantes.

Ficou evidenciada a inconveniência de o órgão de controle tornar-se um produtor de pareceres, visto que esta não é a sua função. Com efeito, há possibilidade real de a normatização trazer avanços em direção à celeridade processual, já que equívocos eventualmente detectados poderão ser corrigidos na sua origem.

Destaca-se que quase a totalidade dos setores não dispõe de normas definidas e escritas para orientar os profissionais sobre as tarefas rotineiras. A partir dos resultados da pesquisa de campo, pode-se afirmar que, além das vantagens da criação de normas, há um ambiente favorável para a sua implantação, com a demonstração do anseio dos servidores para o início do processo. Muitos deles, inclusive, colocaram-se à inteira disposição para colaborar no que for possível. Em suma, ficou claro que a maioria esmagadora dos servidores vê a normatização como uma forma de aperfeiçoar as ações e dar celeridade aos processos.

Com base nas grandes contribuições dos autores estudados, bem como das informações coletadas na pesquisa de campo, é inegável a possibilidade da implementação da normatização com grande chance de sucesso na Prefeitura Municipal de Itaboraí. Pode-se dizer, ainda, que a normatização poderá ser implementada em outros municípios que venham a se interessar pelo tema. Por conseguinte, é possível crer que a normatização possa culminar no desenvolvimento de um modelo gerencial capaz de contribuir para o alcance dos resultados tão almejados pela população.

REFERÊNCIAS

- BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**: apresentando modelos de procedimentos, rotinas, instruções normativas, decretos, portarias e anexos específicos da administração municipal. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 16. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 111. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 40, n. 6 especial, p. 44, 4 dez. 2007.
- CAMACHO, Gonçalves Gustavo; FIGUEIREDO, Luis Claudio Menezes; OLIVEIRA, Rogério de. **Independência funcional como instrumento de fiscalização e regulação da gestão pública municipal**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Administração Pública)–Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/08CIPAD_CamachoGustavo.pdf>. Acesso em: 10 maio 2012.
- CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **Organização do controle interno municipal**. 4 ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). **NBC T 16.8 – controle interno**. Aprovada pela Resolução CFC nº 1.135/08. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/uparq/NBCT16_8.pdf>. Acesso em: 10 maio 2012.
- CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**: orientação para implantação e relacionamento com os Tribunais de Contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DELOITTE. **Lei Sarbanes-Oxley**: guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.crescer.org/glossario/doc/110.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.
- DEROZA, Maria de Lourdes P. **Controles internos**: aspectos gerais da avaliação dos controles de gastos precedidos de licitação. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Controle Externo)–Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- IBGE. **IBGE cidades @**. Sítio oficial. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 2 abr. 2013.
- IIDA, Itiro. **Ergonomia**: projeto e produção. 7. ed. São Paulo: Edgar Blucher, 2001.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- SOUZA, Jorge Bento de. **Controle interno municipal**: uma abordagem prática. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

Artigo VI

A TERCEIRIZAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS

Marcelo Negrão Santiago
Assessor Técnico da Secretaria Municipal de Educação de
Rio das Ostras/RJ
Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: O presente artigo apresenta a solução adotada pelo Município de Rio das Ostras, no Estado do Rio de Janeiro, para o desafio do fornecimento de uma alimentação de qualidade para os alunos da rede pública de ensino, por meio da execução de contratos administrativos de terceirização da merenda escolar. Os problemas enfrentados pela administração municipal para sua implantação. A execução dos contratos de terceirização de merenda escolar, suas cláusulas mais importantes. O desafio da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Governo Federal na terceirização e as mudanças na legislação, a partir do ano de 2010. Para tanto, são abordados princípios da iniciativa privada incorporados pela Administração Pública, posicionamentos do Tribunal de Contas da União sobre a terceirização, bem como da legislação e da doutrina administrativa sobre a matéria, e os resultados obtidos pela Administração Pública mediante depoimentos de agentes públicos municipais envolvidos diretamente com os contratos de terceirização.

PALAVRAS-CHAVE: Merenda; terceirização; Administração Pública; município; contratos.

ABSTRACT: This paper presents the solution adopted by the municipality of Rio das Ostras, in the Rio de Janeiro State, for the challenge of providing high-quality food for the students of public schools through the implementation of administrative contracts outsourcing lunches school. Problems faced by the municipal administration for its implementation. The execution of outsourcing contracts of school lunches, their most important clauses. The challenge of applying the resources of the National School Feeding Programme (PNAE) Federal Government in outsourcing and changes in legislation, from the year 2010. For both, will be discussed principles incorporated private initiative by the Public Administration, placements of Federal Court of Accounts (TCU) as well, legislation and administrative existing doctrine and the results obtained by the public statements by public officials directly involved with municipal outsourcing contracts.

KEYWORDS: Meals; outsourcing; Public Administration; municipality; contracts.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "A terceirização da alimentação escolar: a experiência do Município de Rio das Ostras".

INTRODUÇÃO

A globalização e o surgimento do neoliberalismo na década de 1970 geraram a necessidade da existência de um Estado Mínimo, que não intervenha ou intervenha de forma reduzida (mínima) na economia.

A intervenção do Estado nas sociedades contemporâneas, por menor que seja, é inevitável. Todavia, o sistema de controle a que está sujeita a Administração Pública, bem como seus métodos de gestão, acarretam grande morosidade, desperdícios, baixa produtividade, em contraponto à administração das empresas do setor privado.

Prática cada vez mais comum nas economias capitalistas, no Brasil, a terceirização vem sendo amplamente adotada pelas grandes empresas, que procuram se desvencilhar das atividades-meio e concentrar suas estratégias nas atividades-fim, como forma de crescimento e aumento de competitividade.

A terceirização, porém, ganhou grande destaque quando ultrapassou as fronteiras da esfera privada e passou a ser incorporada pela Administração Pública brasileira, principalmente no âmbito municipal. Desta maneira, o setor público passou a estabelecer parcerias e contratos com o setor privado para a execução de determinadas atividades que não lhe são essenciais, visando à diminuição dos custos e da burocracia, com o melhor aproveitamento da máquina estatal na realização de serviços públicos essenciais à comunidade.

É, portanto, de suma importância demonstrar que apesar de toda a polêmica em torno da terceirização da merenda escolar, e das experiências negativas sofridas pela Administração Pública, esta pode ser uma solução inovadora e eficiente para garantir uma alimentação escolar equilibrada e de qualidade para os estudantes munícipes, que, por vezes, têm na merenda escolar, devido a sua condição financeira, a sua principal refeição diária.

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Promulgada em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe em seu bojo novos conceitos e inovações, incorporados da iniciativa privada e conquistados com o processo de democratização do país. Dentre eles destaca-se, principalmente, o princípio da eficiência, incluído no artigo 37 da Carta Magna, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, aplicável no âmbito da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

José Cretella Júnior (1999, p. 28) define princípio da seguinte forma:

○ O vocábulo princípio, na linguagem corrente, tem o sentido de “aquilo que vem antes de outro”, “origem, começo”, “momento em

que se faz uma coisa pela primeira vez”. Princípio contrapõe-se a fim, assinalando marco inicial, no tempo e no espaço.

Os princípios, portanto, são a essência das normas fundamentais de um sistema jurídico, devendo estar sintonizados a fim de conferir a esse conjunto normativo um sentido lógico, harmônico e unitário.

O objetivo do princípio da eficiência é de assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. A ideia de eficiência aproxima-se da de economicidade, princípio expresso no artigo 70, *caput*, da Constituição, referente ao controle financeiro da Administração Pública. É, portanto, um critério de desempenho, onde a Administração Pública deve buscar atingir seus objetivos, traduzidos pela boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da Administração.

Atrelados de forma intrínseca ao princípio da eficiência estão também dois outros princípios etimologicamente sinônimos, mas que, especialmente no campo da Administração, apresentam uma pequena diferença entre si: o da eficácia e o da efetividade.

Eficácia é atingir o objetivo proposto, é cumprir a meta estabelecida, é o poder de causar determinado efeito. Diz-se, então, que a Administração Pública é eficaz quando realiza perfeitamente determinada tarefa ou função, que produz o resultado pretendido. A eficiência vai além da eficácia. A eficiência, por força da Constituição, é uma obrigação da Administração Pública, que, além de alcançar seu objetivo, deve procurar fazê-lo observando a relação custo/benefício. Por sua vez, a efetividade é também quando a Administração Pública alcança seu objetivo, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, porém atinge resultados satisfatórios, ou seja, atende ao interesse público com excelência.

Nessa lógica, pode-se concluir que a Administração Pública pode ser eficaz sem ser eficiente e efetiva. É o caso, por exemplo, do município que adquire gêneros alimentícios *in natura* para serem utilizados na merenda escolar, e a refeição deles decorrente não é fornecida com qualidade para os alunos da rede pública, seja por descaso, por dificuldades com fornecedores, por entraves no processo licitatório, pela morosidade da burocracia administrativa, pelas ilegalidades, pela falta de merendeiras para preparo das refeições, pela falta de condições sanitárias e de higiene nas cozinhas. Seja qual for o motivo, a Administração Pública foi eficaz, pois atingiu a meta de fornecer merenda. Pode ter sido eficiente, fornecendo a merenda com valores abaixo dos valores de mercado, mas não foi efetiva, porque não forneceu uma alimentação de qualidade com valores nutricionais satisfatórios para o desenvolvimento do estudante munícipe.

A terceirização consiste na contratação de empresas especializadas para a execução de atividades que não constituem o objeto principal da enti-

dade contratante. Na Administração Pública esse conceito é o mesmo. Quando a Administração Pública recorre a terceiros para execução de tarefas que ela mesma poderia executar, está terceirizando.

Segundo Di Pietro (2006, p. 346-347), cada vez mais se faz necessária na Administração Pública a distinção entre terceirização lícita e ilícita da seguinte forma:

[...] distinguir a terceirização lícita (sob a forma de prestação de serviço) da ilícita (sob a forma de fornecimento de mão-de-obra). Se estiverem presentes esses requisitos, surge o vínculo de emprego, por estar caracterizada a contratação de trabalhador por meio de interposta pessoa. [...] O que a Administração não pode fazer é contratar trabalhador com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros, porque nesse caso o contrato assume a forma de fornecimento de mão-de-obra, com burla à exigência de concurso público.

A polêmica que gira em torno da terceirização na Administração Pública se encontra quando esta é adotada como contrato de fornecimento de mão de obra, o que é manifestamente ilegal e inconstitucional, não encontrando guarida na Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que disciplina o trabalho temporário, tampouco na Constituição Federal, artigo 37, inciso II. Este tipo de contrato caracteriza burla ao concurso público.

Como determina o Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (BRASIL, 1997).

É, portanto, perfeitamente possível, no âmbito da Administração Pública, a terceirização como modalidade de contrato de prestação de serviços, des-

de que esta seja voltada para atividade-meio e não para atividade-fim, que seja precedida de licitação pública, nos moldes definidos pela Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e que o objeto da contratação seja definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato, exclusivamente, como prestação de serviços, conforme dispõe o artigo 3º do Decreto nº 2.271/1997 supracitado.

Entende-se como atividade-meio aquela que não é atribuída ao Estado como serviço público, enquanto atividade-fim é o serviço público propriamente dito, cuja obrigação de execução pertence ao Estado.

A IMPLANTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR EM RIO DAS OSTRAS

Rio das Ostras é um município do Estado do Rio de Janeiro, que pertence à região da Baixada Litorânea, que também abrange os municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, conhecida como Região dos Lagos. É formado por dois distritos: Sede e Rocha Leão. Atualmente, situa-se entre dois polos de desenvolvimento: ao sul, turístico e comercial (Região dos Lagos) e, ao norte, petrolífero e canavieiro (Campos e Macaé). Recebe, portanto, diferentes influências no seu processo de desenvolvimento.

Dotado de belas praias, Rio das Ostras tem recebido investimentos aplicáveis em infraestrutura provenientes dos *royalties* recebidos por fazer parte da Bacia de Campos como um dos municípios produtores de petróleo. As praias mais conhecidas são: Praia da Tartaruga, Praia do Centro, Praia do Bosque e Costa Azul. Nesta última há condições propícias à prática do surfe.

O Programa de Alimentação Escolar do Município de Rio das Ostras tem como meta atender às necessidades nutricionais dos alunos e à formação de hábitos alimentares saudáveis, durante o período letivo, contribuindo assim para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, em conformidade com a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2009).

Todo o processo que envolve a confecção da alimentação escolar numa rede pública de ensino demanda uma série de contratações, que, conjugadas, culminam na oferta da refeição propriamente dita ao aluno. São elas: construção e estruturação das cozinhas (aquisição de equipamentos e de utensílios, criação de rede de gás e esgoto, entre outras), aquisição de gás de cozinha, contratação de merendeiras/cozinheiras, aquisição de alimentos, manutenção preventiva e corretiva de utensílios e equipamentos, limpeza, conservação e higienização das áreas onde é preparada e distribuída a merenda escolar, entre

outras. Cada qual demanda um contrato administrativo, originado de uma licitação, na mobilização da máquina administrativa municipal, conforme determina a Constituição Federal, a Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações, bem como as demais legislações municipais que versam sobre o assunto.

Desta forma, na prática, os grandes obstáculos enfrentados pelas administrações municipais, e que influenciam diretamente na inviabilidade de uma oferta de alimentação escolar de qualidade aos alunos das escolas públicas, são a inadimplência das empresas contratadas para prestação dos serviços e/ou fornecimento de insumos necessários à confecção da merenda escolar, em certames licitatórios frustrados, ou realizados parcialmente, apresentando itens cancelados ou não cotados; a dificuldade de gerenciamento desses diversos contratos; e o afastamento de merendeiras do quadro efetivo por motivo de licença de saúde, devido, muitas vezes, à sobrecarga de serviço.

Em 2006, o Município de Rio das Ostras celebrou o Contrato Administrativo nº 078/2006 com a empresa Geraldo J. Coan & Cia. Ltda., cujo objeto era a prestação de serviços contínuos de preparo da alimentação para os alunos da rede municipal de ensino, com o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, transporte e distribuição nos locais de consumo, logística, supervisão, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, dentre outros serviços, com fornecimento estimado em quatro milhões e quatrocentas mil refeições/ano. O tipo de licitação foi a de menor preço, na modalidade concorrência pública.

Com a terceirização da alimentação escolar, as contratações que envolviam a merenda escolar condensaram-se em apenas uma, passando a ser de responsabilidade da empresa contratada, além do preparo das refeições para os alunos da rede municipal de ensino, o fornecimento de todos os gêneros e demais insumos necessários para confecção da mesma e demais serviços agregados supracitados, de acordo com os moldes de toda a legislação que regia o Programa de Alimentação Escolar (PNAE) à época, de responsabilidade do Município de Rio das Ostras.

Subsecretário da Secretaria Municipal de Educação (Semed) de Rio das Ostras em 2012 e um dos responsáveis pela implantação da terceirização da alimentação escolar no município em 2006, André Luiz Manhães Pinheiro afirmou que o motivo que levou a administração municipal a adotar essa medida baseou-se em:

[...] buscar um procedimento que permitisse à Semed garantir o atendimento do aluno com qualidade, quantidade e constância, inibindo as alterações de cardápio por falta de gêneros provocada por atraso e/ou não adequação dos mesmos ao especificado, agravada algumas vezes pela falta de gás, manutenção, e até mesmo, material humano.²

² Depoimento ao autor em 28/11/2011.

Contudo, no que tange aos principais obstáculos enfrentados pela administração municipal para implantação da terceirização da merenda escolar, o ex-subsecretário acrescentou que:

O processo de implantação foi um grande desafio, pois não detínhamos nenhum conhecimento prático desse tipo de contratação, condição essa que nos obrigou a um grande e minucioso estudo das práticas adotadas em contratos semelhantes, trazendo as informações para uma condição específica da nossa realidade e necessidade. O maior de todos os obstáculos foi juntar em um único processo um atendimento de qualidade e econômico, agregando ao fornecimento da alimentação um rol de atendimentos, que, em outros momentos, eram individualizados.³

Rosania C. Maria Lina Laprovitera, assessora técnica da Secretaria Municipal de Educação de Rio das Ostras e membro da equipe de fiscalização do contrato de terceirização da alimentação escolar à época, destacou que:

Os principais obstáculos enfrentados durante o processo de terceirização foram: a) resistência das merendeiras concursadas com a equipe contratada pela empresa; b) afastamento das merendeiras estatutárias; c) rotatividade de mão de obra [...].⁴

PRINCIPAIS CLÁUSULAS DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO

No início da implantação da terceirização da merenda escolar em Rio das Ostras, em 2006, ficaram estabelecidas obrigações editalícias e contratuais à empresa contratada, entre as quais se destacam: preparo das refeições nas cozinhas das unidades escolares; manutenção de pessoal necessário à realização do serviço, devendo complementar o número de funcionários, no caso de aumento das unidades educacionais; manter, em caráter permanente, uma equipe de profissionais para supervisão composta de um(a) nutricionista para cada seis unidades escolares, e um(a) coordenador(a) responsável, também nutricionista, para representar a empresa junto ao município em todas as questões relacionadas à execução dos serviços; complementar os utensílios, equipamentos e instalações da cozinha, quando as escolas não dispusessem dos mesmos para preparação dos alimentos, inclusive para novas unidades escolares que fossem criadas, sem ônus para o município, e que passariam a integrar o pa-

³ Depoimento do autor em 28/11/2011.

⁴ Depoimento ao autor em 29/11/2011.

trimônio público no final do contrato; manutenção preventiva e corretiva dos utensílios e equipamentos com a reposição de peças, sempre que fosse necessário, inclusive os de propriedade do município, devendo devolvê-los em boas condições de uso até o final do contrato; adequações necessárias, com ônus para a empresa, das instalações que, porventura, estivessem em desacordo com as normas de segurança e as normas sanitárias; abastecer as escolas com os gêneros alimentícios necessários ao cumprimento do cardápio, observando suas especificações, qualidade, quantidade e prazos de validade; abastecer as escolas com gás de cozinha para o preparo das refeições e fornecer material necessário à limpeza, bem como assegurar a higienização ambiental das cozinhas das escolas.

A fiscalização do contrato de terceirização sempre foi realizada pela Divisão de Suprimentos da Secretaria Municipal de Educação (DIS/Semed), cuja equipe era composta por três nutricionistas do quadro permanente do município, um diretor, dois funcionários administrativos, um assistente e um motorista.

A partir de 19/10/2010, o serviço de terceirização da alimentação escolar passou a ser executado pela empresa Denjud Refeições Coletivas Administração e Serviços Ltda., através do Contrato Administrativo nº 146/2010, oriundo de uma licitação na modalidade pregão, Edital nº 061/2010. O tipo de licitação foi o de menor preço. O novo contrato de terceirização de merenda, que permanece até hoje, prevê alguns acréscimos em relação ao contrato anterior para a execução do serviço de preparo de alimentação escolar, tais como: manutenção dos serviços de controle de pragas: desinsetização, desratização, descupinização, entre outros, nas cozinhas das unidades de atendimento, quatro vezes ao ano, e sempre que se fizer necessário, por empresa devidamente cadastrada no Instituto Estadual do Ambiente (Inea), conforme cronograma estipulado pela Semed; obrigação da empresa contratada de realizar, por intermédio de suas nutricionistas, no mínimo, três visitas semanais de supervisão nas unidades de atendimento, com permanência mínima de duas horas, sendo que nas creches municipais essas visitas devem ocorrer diariamente e nas unidades com atendimento de educação de jovens e adultos (EJA) serem feitas duas visitas noturnas semanais; manutenção de amostras dos alimentos servidos por 72 horas, em recipientes e temperatura apropriados, nos locais onde foram preparados e servidos, de acordo com as normas da Vigilância Sanitária, bem como realizar análises bromatológicas, físico-químicas, microbiológicas e outras consideradas necessárias dos gêneros alimentícios adquiridos (perecíveis e não perecíveis), e da alimentação preparada; responsabilização da empresa contratada pelo acondicionamento adequado e descarte diário de todos os resíduos provenientes do objeto do contrato.

Por fim, o novo contrato de terceirização da alimentação escolar passou a prever a responsabilização dos diretores das unidades de atendimento pelo acompanhamento da execução do contrato, nas suas respectivas unidades.

A POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL

Primeiramente, faz-se necessário, para evitar a interrupção do serviço, o enquadramento do serviço de preparo alimentação escolar, nos moldes do artigo 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, que disciplina as licitações e contratos administrativos, como serviço contínuo e não como fornecimento ou compra.

O mestre Marçal Justen Filho explica o assunto de forma clara, dirimindo qualquer dúvida quanto à distinção de um objeto como serviço ou compra:

O objeto do contrato é o seu núcleo. Consiste nas prestações que as partes se obrigam a realizar. **O objeto imediato do contrato administrativo é a conduta humana (consistente em um dar, fazer ou não fazer).** O objeto mediato do contrato administrativo é o bem jurídico sobre o qual versa a prestação de dar, fazer ou não fazer. O ato convocatório, ao definir o “objeto da licitação”, estabeleceu uma delimitação geral e imprecisa do “objeto do contrato”. Antes de examinadas as propostas e selecionada a mais vantajosa, não se pode precisar de modo rigoroso qual o conteúdo e a extensão da prestação assumida por cada parte. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 492, grifo nosso).

[...] **Em termos sumários, existe serviço quando a prestação consiste em obrigação de fazer. Já a compra envolve prestação de dar. A distinção faz-se em função da prestação principal, que dá núcleo e identidade à prestação.** É perfeitamente possível, porém, avençar obrigações acessórias de natureza distinta da principal, sem que isso afete a natureza da contratação. **Assim, uma obrigação de dar (principal) pode ser acompanhada de uma de fazer (acessória) e vice-versa.** Como exemplo, uma compra pode ser acompanhada do dever de entregar em determinado local o bem vendido. O transporte da coisa vendida é a obrigação de fazer, de natureza acessória. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 504, grifo nosso).

O fator determinante, portanto, para apuração do objeto de um contrato administrativo como serviço ou compras encontra-se em seu núcleo, identidade ou função da sua prestação principal. Se esta será uma obrigação de fazer, considera-se uma prestação de serviços; se será uma obrigação de dar, considera-se fornecimento ou compras. Logo, o núcleo do objeto contratual da terceirização de merenda escolar, nos moldes firmados pelo Município de Rio das Ostras, reside em seu *modus faciendi* (preparo da alimentação), e não na *res fornecida* (refeição servida), tratando-se, assim, de uma prestação de serviço.

Outro fator importante é: se, além de serviço, o contrato de terceirização de merenda escolar pode ter caráter contínuo e, desta forma, ser passível de prorrogação.

Verificadas a especificação do serviço e a sua própria natureza, pode-se perfeitamente concluir que o mesmo não tem apenas caráter contínuo como também essencial, devido a sua notória importância. Logo, sua interrupção causaria prejuízo a uma necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita, visto que uma boa capacidade de concentração e de aprendizagem por parte dos alunos está diretamente ligada a uma boa alimentação, além de que, para muitas crianças, a merenda escolar pode ser a principal ou, até mesmo, a única refeição do dia.

Destarte, torna-se prejudicial e ilógico para a Administração Pública a interrupção da prestação do serviço, sob a alegação da necessidade legal de se realizar licitação para cada exercício orçamentário.

Mais uma vez, mestre Marçal Justen Filho traz luz à questão em tela:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita.** Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender as necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. (2005, p. 504, grifo nosso).

[...] Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. **O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.** (2005, p. 505, grifo nosso).

Encerrando com toda e qualquer dúvida sobre a legalidade da prorrogação dos serviços de natureza contínua, Marçal continua:

A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 vincula-se à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, **poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro.**

[...] Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendi-

da é permanente, **torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício.**

[...] A demanda permanente de atuação do particular produziria uma **espécie de trauma na transição de um contrato para outro.** [...] **O encerramento de uma licitação seria sucedido pela instalação de outra, destinada a preparar a contratação subsequente. Acabaria por multiplicar-se o custo da Administração: seria necessário um departamento encarregado exclusivamente de realizar licitações para aquele objeto.** Ademais, os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. **Isso importaria sério risco de continuidade da atividade administrativa.** (2005, p. 504, grifo nosso).

Isso posto, o contrato de terceirização de merenda escolar nos moldes apresentados pelo Município de Rio das Ostras pode ser perfeitamente enquadrado como serviço de natureza contínua, conforme estabelece o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, em virtude de toda exigência técnica que cerca o preparo da alimentação escolar e de toda intervenção a que se submete a empresa contratada na execução do objeto contratual. Daí, o interesse do município em manter o vínculo contratual por um período maior, de forma a obter condições mais vantajosas e que assegurem a continuidade do atendimento às necessidades alimentares, o que não ocorre no caso das compras, onde o que importa é a satisfação de necessidades imediatas sem caráter duradouro, ficando a pessoa do fornecedor em segundo plano.

Cabe ressaltar que compartilhou do mesmo entendimento o Tribunal Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), juntamente com o Ministério Público Especial, quando, ao examinar os editais de terceirização de merenda escolar de Rio das Ostras, através dos processos nºs 202.578-9/2006 e 116.173-3/2010 TCE-RJ, determinou o conhecimento e arquivamento dos mesmos.

A IMPORTÂNCIA DE UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA

Existe hoje um grande desafio para todo gestor público que milita na área de educação, principalmente no âmbito municipal, que é oferecer ao aluno da rede pública de ensino uma alimentação de qualidade, equilibrada e que contenha todos os nutrientes e vitaminas necessários para o seu desenvolvimento como um todo, prevenindo doenças que poderiam afastá-lo do convívio com os demais alunos, além de proporcionar condições que estimulem e aumentem seu rendimento escolar.

A realidade da rede pública de ensino no Brasil é que, em muitos casos, não é permitido às crianças, devido à condição financeira de suas famílias, uma alimentação diária correta em suas residências, tendo assim na merenda escolar, muitas vezes, a sua única refeição diária. Por este motivo, há de se pensar numa alimentação escolar sob um ponto de vista mais amplo do que simplesmente como um instrumento de se eliminar a fome das crianças/estudantes.

Outro desafio na Gestão da Educação, principalmente nas grandes metrópoles do país, é fazer com que os alunos se adaptem aos cardápios oferecidos, aceitando substituir as guloseimas, às quais já estão habituados, por alimentos verdadeiramente nutritivos.

A alimentação escolar se tornou um tema de tanta relevância, que o Ministério da Educação publicou a Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006, instituindo as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, ensino fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

Segundo as nutricionistas Flavia Fernandes Gomes e Ana Paula F. Nogueirinha, da equipe de fiscalização dos contratos de terceirização de alimentação escolar da Secretaria Municipal de Educação de Rio das Ostras, a importância da merenda escolar consiste em:

[...] atender às necessidades nutricionais dos alunos e a formação de hábitos alimentares saudáveis, contribuindo durante o período letivo para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, conforme Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16/07/2009.⁵

A EXECUÇÃO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O memorial descritivo do edital que gerou o contrato de terceirização da alimentação escolar, que atualmente vigora no Município de Rio das Ostras, especifica os cardápios oferecidos aos alunos da rede municipal de ensino:

a) Desjejum e lanche da manhã (creches municipais e ensino médio, respectivamente)

- Laticínios: leite, leite com achocolatado, iogurte ou bebida láctea, queijo e vitamina de fruta;
- Cereais: pão, bolo, biscoito, sucrilhos e cereais para preparo de mingaus;
- Fruta *in natura* ou suco de fruta ou acrescida à vitamina;

⁵ Depoimento ao autor em 29/11/2011.

- Complementos necessários compatíveis à preparação: café, açúcar, margarina e geleia de fruta.
- b) Colação (creches municipais, educação infantil e ensino fundamental)
 - Laticínios: leite, leite com achocolatado, iogurte ou bebida láctea e vitamina de fruta;
 - Cereais: pão, biscoito, sucrilhos e cereais para o preparo de vitaminas e mingaus;
 - Fruta *in natura* ou suco de fruta ou acrescida à vitamina;
 - Complementos necessários compatíveis à preparação: café, açúcar, margarina.
- c) Refeição principal (almoço ou jantar)
 - Cereais (preparações): arroz, angu, macarrão;
 - Leguminosa: feijão preto ou vermelho;
 - Proteína animal: carne bovina, suína, vísceras, aves, peixe, ovos;
 - Guarnição: legumes, verduras, tubérculos, raízes (aipim, etc.);
 - Sobremesa: fruta, suco ou doce.
- d) Lanche da tarde
 - Laticínios: leite com achocolatado, iogurte ou bebida láctea, queijo, vitamina de fruta;
 - Cereais: pão, bolo, biscoito, sucrilhos, fubá, milho de canjica, arroz, macarrão;
 - Proteína animal ou vegetal: carne bovina, frango, queijo, ovo mexido ou em preparações (bolo, etc.), atum, sardinha, presunto, salsicha, proteína de soja;
 - Vegetais (hortaliças e legumes): para acompanhamento dos sanduíches ou composição de torta salgada, bolo salgado ou sopa;
 - Fruta *in natura* ou suco de fruta ou acrescida à vitamina.

Os cardápios da alimentação escolar da rede municipal de ensino são elaborados pelas nutricionistas da Secretaria de Educação de Rio das Ostras, respeitando as diretrizes previstas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no contrato de terceirização, com a ciência e aprovação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE).

Em média, são oferecidos aos alunos no seu período de estudo de três a quatro porções de frutas ou vegetais por semana. As preparações salgadas são, em sua maioria, cozidas, ensopadas ou assadas. Não são servidos alimentos empanados, frituras, refrigerantes ou doces concentrados. A proteína de soja foi introduzida nos lanches como complemento da carne bovina. Ovo e peixe são servidos quinzenalmente devido à baixa aceitação, assim como víscera bovina que é servida mensalmente. Com o Contrato nº 146/2010, foi introduzida a carne suína, servida uma vez por mês aos alunos.

As unidades escolares são incentivadas a distribuir os alimentos nos horários compatíveis e adequados de acordo com cada refeição, mas nem sempre isto é possível devido a vários fatores, tais como: aumento do número de

alunos matriculados, horário das aulas, diferentes idades no mesmo período de estudo, número de lugares no refeitório, tempo médio de ingestão da refeição, principalmente pelas crianças menores.

Todos os cardápios e alterações são documentados e enviados ao CMAE.

Com relação às dietas especiais, o contrato prevê o fornecimento de alimentos especiais para alunos com prescrição médica e/ou nutricional. Os diretores são orientados a solicitar aos responsáveis tais prescrições, mas nem sempre elas são entregues, alguns pais preferem enviar os alimentos de casa. Este tipo de controle é mais efetivo nas creches municipais. Os merendeiros são orientados pelo nutricionista supervisor da empresa terceirizada a servir e separar alimentos conforme prescrição. As informações são colocadas junto ao cardápio na cozinha escolar. Cópias das prescrições médicas e/ou nutricionais ficam arquivadas na Semed.

O acompanhamento da qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos da rede municipal é realizado pelas nutricionistas da Semed e pelos nutricionistas da empresa contratada durante as visitas às cozinhas escolares. A Secretaria Municipal de Saúde, através do Departamento de Fiscalização Sanitária, também realiza visitas às cozinhas, expedindo Termos de Visitas Fiscais que ficam arquivados para consulta nas unidades escolares e cópias são enviadas para serem arquivadas na Semed.

Diariamente, amostras de todos os alimentos preparados são coletadas pelos merendeiros, identificadas e armazenadas por 72 horas no freezer e/ou geladeira da cozinha. Caso haja necessidade, esses alimentos são encaminhados para análises laboratoriais.

O monitoramento da qualidade da alimentação escolar é igualmente realizado pelo Conselho Municipal de Alimentação Escolar durante as visitas realizadas às unidades escolares ao longo do ano.

Testes de aceitabilidade são aplicados para verificar se os cardápios elaborados pelas nutricionistas da Semed estão sendo bem aceitos pelos alunos. As cópias dos testes ficam à disposição nos arquivos da Semed.

A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PNAE NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica, que consiste em educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos, matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante a permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvol-

vimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Em 2006, para que pudessem ser utilizados recursos do PNAE no contrato de terceirização da alimentação escolar, o Município de Rio das Ostras estabeleceu mediante cláusula contratual (cláusula décima primeira do Contrato nº 078/2006) que a empresa contratada emitisse mensalmente, conforme fossem concluídas as respectivas medições, dois documentos fiscais distintos, sendo um deles correspondente aos gêneros alimentícios adquiridos pela contratada para o preparo da alimentação escolar, entre os quais apenas aqueles permitidos pela legislação vigente do FNDE seriam pagos através dos recursos do PNAE, e outro correspondente à prestação de serviços de preparo e fornecimento da merenda, estes pagos com recursos próprios do município.

Cabe ressaltar que os valores cobrados pela contratada nas notas fiscais para os gêneros alimentícios utilizados na alimentação escolar deveriam ser compatíveis com os preços de mercado indicados na tabela da Fundação Getúlio Vargas (FGV) no mês anterior ao da execução, conforme foi estabelecido na cláusula primeira do Termo de Rerratificação ao Contrato nº 078/2006.

Em 2009, mudaram-se as regras sobre a aplicação dos recursos provenientes do PNAE para o exercício de 2010, através da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e pela Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A Lei nº 11.947/2009 determina que:

Art.14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, **no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações [...].** (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Diz a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009:

Art. 18. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, **no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações [...].**

Art.53. A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE.

Parágrafo Único. Os recursos financeiros de que trata § 1º do art. 5º da Lei 11.947/2009 **serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.** (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2009, grifo nosso).

Com base, portanto, nos artigos supracitados, a partir do ano de 2010, todos os municípios da Federação foram obrigados a aplicar, no mínimo, 30% dos recursos do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios advindos diretamente da agricultura familiar, sendo, inclusive, dispensada a licitação, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, bastando somente a publicação e realização de uma chamada pública de compras. Já os demais 70% devem ser utilizados com aquisição de gêneros alimentícios pelo município em processo de compra exclusivo para este fim, separado da contratação de empresa especializada no preparo da alimentação escolar.

A Prefeitura Municipal de Rio das Ostras é a entidade executora (EE) do PNAE, sendo a Secretaria Municipal de Educação a responsável pela execução do programa e fiscalização dos seus respectivos contratos. Desta forma, para evitar um retrocesso à forma de distribuição da merenda escolar anteriormente adotada, futuros prejuízos no preparo e consumo da alimentação escolar pelos alunos da rede municipal de ensino, para manter a regularidade e a satisfação trazidas com a contratação de uma empresa para o preparo das refeições e para adequar toda esta realidade à nova legislação do FNDE, a Semed optou pela formalização de três contratações, que devem ocorrer concomitantemente, para a:

1. compra de gêneros alimentícios por meio da agricultura familiar (30%, no mínimo, dos recursos do PNAE);
2. aquisição dos demais gêneros alimentícios que não podem ser comprados através da agricultura familiar (no máximo 70% dos recursos do PNAE);
3. execução do serviço de preparo da alimentação escolar, ou seja, terceirização da alimentação escolar (sem uso dos recursos do PNAE).

A necessidade de adequações do contrato de terceirização, que vigorava desde 2006, aos ditames da nova legislação do PNAE levou à extinção do mesmo e a uma nova contratação.

Nos moldes do novo contrato de terceirização da alimentação escolar, os gêneros adquiridos pelo Município de Rio das Ostras com os recursos do PNAE, através da agricultura familiar e do processo de compras, seriam repassados à empresa terceirizada, que tinha por obrigação recebê-los, distribuí-los e processá-los nas respectivas unidades escolares e creches municipais para a confecção das refeições, sendo seus respectivos valores descontados mensalmente de suas futuras faturas, em caráter compensatório, conforme Memorial Descritivo do Edital de Pregão n° 061/2010, que gerou o Contrato n° 146/2010, em vigor.

DA INSPEÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Com o objetivo de dar prosseguimento aos trabalhos de verificação *in loco* da execução do Contrato n° 146/2010, celebrado pelo Município de Rio das Ostras para o preparo de alimentação escolar, em cumprimento ao

determinado no processo TCE-RJ nº 304.864-4/2010, a equipe de inspeção e auditoria municipal do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) realizou, por amostragem, visitas em 11 unidades escolares da rede pública de ensino, incluindo creches municipais, num total de 42 existentes no município, comprovadas mediante Termos de Visita, arquivados na Semed.

Foi constatado pela equipe de inspeção do TCE-RJ, por exemplo, que os alimentos preparados estavam de acordo com o cardápio de alimentação escolar, os alimentos estocados estavam dentro do prazo de validade e em condições de higiene aceitáveis, os alimentos refrigerados ou congelados eram mantidos em locais adequados e as condições de higiene do local de preparo dos alimentos e do refeitório eram aceitáveis.

A equipe de inspeção do TCE-RJ realizou ainda reunião com o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, no dia 23/08/2011, quando constatou que o CMAE tem papel importante na fiscalização da alimentação escolar oferecida às unidades escolares da rede municipal, analisando documentos e participando da elaboração de cardápios, realizando reuniões com a Secretaria de Educação e visitas mensais a quatro ou cinco escolas. Ademais, o CMAE fiscaliza a validade dos alimentos servidos, a higiene da cozinha, a frequência do cardápio e a execução contratual, principalmente no que tange à quantidade de merendeiras e de nutricionistas pertencentes à empresa contratada.

DEPOIMENTOS SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DA MERENDA ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS

Faz-se necessário trazer à baila relatos de servidores que participaram diretamente do processo de implantação e execução dos contratos de terceirização da alimentação escolar no Município de Rio das Ostras.

Rosania Laprovitera, assessora técnica e membro da equipe de fiscalização do contrato de prestação de serviço de preparo de alimentação escolar até 2012, afirmou que:

Com a terceirização, a qualidade da alimentação distribuída nas unidades escolares melhorou muito e ainda proporcionou à Prefeitura Municipal de Rio das Ostras ficar isenta da licitação de gêneros alimentícios, da burocracia cotidiana, dos atrasos de fornecedores, da locação de imóveis para estocar alimentos, entre outros inúmeros fatores. Desde a terceirização a função da EE [entidade executora] passou a ser a de fiscalizar a empresa que fornece o serviço, de cobrar o bom atendimento e de controlar os serviços ofertados realizando os pagamentos pelos mesmos. O atendimento diário de

refeições aos alunos matriculados na rede municipal passou a ser realizado conforme segmento e turno de ensino, proporcionando um cardápio mais variado, diversificado, equilibrado e com gêneros alimentícios de melhor qualidade, trazendo benefícios à saúde dos alunos.⁶

Segundo as nutricionistas Flávia Fernandes Gomes e Ana Paula F. Nogueirinha, da Secretaria Municipal de Educação, as refeições têm tido boa aceitação pelos alunos, sendo que em outubro de 2011 havia 19.061 alunos matriculados e, destes, 65% se beneficiavam da alimentação escolar.⁷

Ao ser perguntado se a terceirização do preparo da alimentação nas unidades escolares trouxe algum benefício aos estudantes e à Administração Pública de Rio das Ostras, o ex-subsecretário de Educação André Manhães, responsável pela transição para terceirização da alimentação escolar, respondeu:

Sim, o serviço terceirizado permite à Semed fazer um trabalho de elaboração de cardápios mais diversificados, tornando a aceitação da alimentação escolar cada dia maior.

[...] a variação de cardápios também está vinculada à utilização de gêneros de qualidade e frescos, uma vez que a empresa não se encontra presa às rotinas legais para aquisição, permitindo inclusive a troca de marcas conforme a avaliação permanente do corpo técnico responsável.

[...] A terceirização dos serviços de preparo da alimentação escolar é uma realidade no Município de Rio das Ostras muito saudável e bem sucedida, fato este que identificamos nas constantes visitas do Corpo Técnico e do Conselho Municipal de Alimentação Escolar nas suas rotinas. Entendo que o diferencial e fator responsável pelo sucesso está no comprometimento de todos os envolvidos no processo, do pessoal administrativo (na elaboração do projeto) e do pessoal técnico (no suporte às especificidades e fiscalização), culminando numa contratação ajustada ao que preconiza o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que tem no Conselho Municipal de Alimentação Escolar um grande e valioso aliado, estando sempre presente nas questões da alimentação escolar de forma atuante e permanente.⁸

Por derradeiro, a ex-secretária municipal de Educação de Rio das Ostras Maria Lina Paixão, quando questionada a manifestar sua opinião sobre a

⁶ Depoimento ao autor em 29/11/2011.

⁷ Idem.

terceirização da alimentação escolar, disse que a terceirização “resultou em benefícios significativos para os alunos, tanto em relação ao crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, na aprendizagem e no rendimento escolar, como na formação de hábitos alimentares saudáveis”⁸.

E acrescentou que:

É responsabilidade das equipes de nutricionistas, empresa e Se-med, a avaliação dos gêneros alimentícios, seleção, armazenamento e distribuição, além da avaliação nutricional, elaboração de cardápios, aplicação de testes de acessibilidade, oportunizando ao aluno opinar na escolha de alimentos e variação de cardápios.

[...] Como a ação é um trabalho de equipe, há clareza em seu desenvolvimento, despreocupação quanto ao atendimento e satisfação coletiva.

CONCLUSÃO

Em verdade, o assunto aqui abordado é bastante polêmico e de grande amplitude. Sem a pretensão de querer esgotar o tema, espera-se apenas que o gestor público atual possa encontrar alternativas eficientes para satisfazer aos anseios da sociedade, sem se desviar ou burlar princípios constitucionais e in-fraconstitucionais que o norteiam.

A prática adotada pelo Município de Rio das Ostras, no Estado do Rio de Janeiro, demonstra que a terceirização, principalmente no âmbito da alimentação escolar, pode ser uma alternativa eficiente, eficaz e efetiva para o fornecimento de uma alimentação de qualidade aos alunos da rede pública de ensino.

É possível desenvolver cardápios nutritivos, variados e de baixo custo, aproveitando de forma diferente os alimentos e evitando, muitas vezes, o desperdício através da interação entre as escolas e as famílias, onde as escolas promoveriam cursos, palestras e trabalhos na área de nutrição, ensinando o melhor aproveitamento dos alimentos, e as famílias, por sua vez, poderiam aplicar os conhecimentos adquiridos revertendo-os numa alimentação de qualidade nos seus lares.

A terceirização do preparo da alimentação escolar é, portanto, uma possibilidade para o gestor público, principalmente para aqueles que militam na área da educação, proporcionar uma profunda transformação na distribuição dos gêneros alimentícios e na qualidade das refeições servidas aos alunos das unidades escolares, evitando a falta ou a dificuldade de obtenção de al-

⁸ Depoimento ao autor em 29/11/2011.

⁹ Depoimento ao autor em 28/11/2011.

guns alimentos que compõem o cardápio da merenda escolar, muitos deles de primeira necessidade, em virtude dos diversos fatores expostos anteriormente, o que prejudica, e muito, o serviço e a qualidade das refeições aos alunos da rede municipal de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [altera e revoga dispositivos] e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 18 out. 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Alimentação escolar**. 2011. Disponível em: <www.fnde.gov.br/fnde/institucional/perguntas-frequentes/programas/item/561%20alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar>. Acesso em: 18 out. 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Conselho Deliberativo. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <www.fnde.gov.br/arquivos/category/22-2009?download=57...16072009>. Acesso em: 18 out. 2011.

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

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro 2010 – Rio das Ostras**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br/documents/10180/45379/Estudo%20Socioecon%C3%B4mico%202010%20-%20Rio%20das%20Ostras.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.

Artigo VII

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO: aspectos sociológicos, sistêmicos e contingenciais do controle substantivo

Marcelo Valverde Gonçalves
Auditor-chefe da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios
Graduado em Ciências Contábeis pela UFF
Especialista em Gestão Fiscal pelo Centro Universitário
Newton Paiva/BH
MBA em Controladoria e Auditoria na UFF
Professor de Contabilidade Básica, Custo e Gerencial da
Universidade Estácio de Sá
Pós-graduado em Gestão Municipal Pública pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: Este artigo tem por finalidade discutir a forma de atuação do sistema de controle interno estabelecido pelo art. 74 da Constituição Federal de 1988, cuja missão é assegurar o cumprimento dos programas de governo, avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Diante da obrigatoriedade constitucional em se instituir esse sistema de controle e da falta de um modelo nacional, foi disseminado um entendimento nos municípios brasileiros de que o controle interno seria um setor ou unidade responsável por executar os procedimentos de controle. Visão esta que, embora dominante, não se coaduna com o entendimento de organizações nacional e internacional que apregoam que o órgão central de controle interno não é responsável por executar as atividades de controle, mas, sim, por avaliar, coordenar e propor formas de controles que devem ser desempenhadas pelos diversos setores da organização ao longo da estrutura hierárquica. Nesse contexto, este artigo ressalta os aspectos sociológico, sistêmico e contingencial desse sistema advindos dos postulados da Teoria da Burocracia, da Escola Estruturalista, da Teoria dos Sistemas e Contingencial.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de controle interno; teorias da Administração; controle substantivo.

ABSTRACT: This article has purpose to discuss about the form of performance of the internal control system established by art. 74 of the Constitution of 1988, which aims to ensure compliance with government programs, evaluate the results of the efficiency and effectiveness of budget, financial and patrimonial management. Given the constitutional requirement that in instituting internal control system and because there is not a national model, was widespread an understanding in Brazilian cities that internal control would be a sector or unit responsible for executing control procedures. A view that, although dominant, is inconsistent with the understanding of national organizations and international that aggregate to the central organ of internal control is not responsible for performing control activities, but has the responsibility for evaluating, coordinating and propose ways of controls that should be performed by the different sectors of the organization along the hierarchical structure. In this context, this article highlights the sociological aspects, systemic and contingency arising out of this system postulates of the Theory of Bureaucracy, Structuralist School, Theory of Systems and Contingency.

KEYWORDS: Internal control system; theories of Management; administrative control.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "Controle interno municipal: aspectos sociológicos, sistêmicos e contingenciais do controle substantivo", elaborado sob a orientação do Prof. Dr. Américo da Costa Ramos Filho.

INTRODUÇÃO

O sistema de controle interno consiste em um conjunto de métodos e procedimentos que tem por finalidade garantir a perfeita execução do plano de governo, bem como avaliar a execução dos programas nele contidos, de forma eficiente e eficaz, observando a regular gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Diante da determinação estabelecida pelo art. 74 da Carta Magna de 1988 quanto à obrigatoriedade de os municípios brasileiros implementarem o sistema de controle interno e da falta de orientação quanto à forma de funcionamento do mesmo, foi disseminado um entendimento equivocado sobre o tema, quase pacificado, nos diversos estados brasileiros, de que o controle interno seria uma unidade ou setor responsável por executar as atividades de controle.

Nesse modelo de controle interno, vigente em 2.480 municípios do universo de 3.268 municípios pesquisados por Guerra (2005), todas as fases do controle determinadas pelo art. 77 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) – prévio, concomitante e posterior – devem ser realizadas por essa unidade específica de forma direta, por meio de realização de procedimentos administrativos, ou indireta, por superposição, por meio de validação dos procedimentos executados por outros setores.

A doutrina mais recente, defendida por alguns órgãos tanto em nível nacional como internacional², bem como pelos autores Cruz e Glock (2007) e Avalos (2009), aponta para o controle interno como um sistema, onde a atividade deve ser exercida nos diversos setores da organização ao longo da estrutura hierárquica, no qual o órgão central de controle é o coordenador e fiscalizador de todo o sistema, cujo enfoque é o cerne desta pesquisa.

Nessa esteira, este artigo busca desvelar os aspectos sociológicos, sistêmicos e contingenciais desse sistema, à luz das Teorias da Administração, no intuito de promover um alinhamento dos postulados dessas teorias ao funcionamento dos controles internos implementados em forma de sistema.

2 Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (www.atricon.org.br) e Intosai – Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (www.intosai.org).

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O controle interno, segundo as diretrizes propostas pelo Comitê de Normas de Controle Interno (INTOSAI, 2007), não é um fato isolado, exercido por um setor responsável por atividade adicional, mas, sim, um conjunto de ações a serem desenvolvidas, de forma contínua, pelos diversos setores envolvidos nas atividades operacionais.

Estas diretrizes comungam com o pensamento de Cruz e Glock (2007) que entendem que o controle interno não é um setor, departamento ou pessoa, mas um conjunto de atividades executadas ao longo de uma estrutura organizacional, sob a coordenação de um órgão central de controle. Esses autores entendem que não existe um único responsável pelos controles internos, pois cada servidor é responsável pela sua área de atuação, em especial aqueles que possuem função de comando.

O controle interno pode colaborar para a minimização dos riscos e proporcionar razoável garantia quanto ao alcance dos objetivos da entidade (INTOSAI, 2007). Entretanto, para isto, as atividades de controle deverão ser desenvolvidas dentro da estrutura organizacional e de forma intrínseca àquelas executadas pelos responsáveis quando da realização dos procedimentos operacionais e não de forma superposta.

Avalos (2009, p. 54) destaca a nova perspectiva de controle interno segundo o modelo do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), ressaltando que:

O controle interno, portanto, está integrado a todas as operações da empresa, sendo inadequado defini-lo como um adendo a tais operações, e essa é a principal característica desse modelo, bem como a diferença fundamental da antiga perspectiva, que via o controle interno como uma carga burocrática inevitável imposta pelos organismos reguladores ou por burocratas com excesso de zelo.

Esse entendimento contraria a visão dominante, embora equivocada, sobre o tema de que o controle interno é o único setor responsável por executar as atividades de controle e como tal deverá fiscalizar toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial, incluindo os aspectos quanto à legalidade, economicidade, eficiência, eficácia, entre outros.

Na forma de sistema, o órgão central de controle não executa as atividades de controle. Mas avalia, coordena, fiscaliza e propõe novas formas de ações no intuito de aprimorar os procedimentos de controle que são adotados pelos diversos setores ao longo da estrutura organizacional.

Essas atividades de controle exercidas pelos diversos segmentos constituem os chamados controles internos e representam:

[...] qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse a ação, uma situação, um resultado, etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou, ainda, com o que determinam a legislação e as normas. (CRUZ; GLOCK, 2007, p. 20).

Os autores Cruz e Glock (2007) subdividem os controles em dois grandes grupos: contábil e administrativo. O primeiro inclui a salvaguarda do patrimônio e a fidedignidade dos registros financeiros, e é também denominado controle formal. E o segundo, no qual este estudo é centrado, visa a resguardar a eficiência operacional, o cumprimento da legislação, das normas internas e a compatibilidade das ações do governo quanto às políticas e diretrizes traçadas pela Administração, também classificado como controle substantivo.

O Comitê de Normas de Controle Interno (INTOSAI, 2007) ressalta que para o efetivo funcionamento do sistema de controle interno é necessário que os servidores de todos os níveis (estratégico, tático e operacional) estejam envolvidos nas atividades de controle e conheçam suas atribuições, responsabilidades e limites de autoridade.

Os controles internos, além de serem implementados ao longo da estrutura organizacional, devem possuir clara definição de tarefas, rotinas de trabalho, responsabilidades pela execução dos procedimentos de controle, incluindo rotinas de aprovação, revisão e registros das operações, abrangendo os controles contábeis e os administrativos (CRUZ; GLOCK, 2007).

Outros objetivos do controle interno são: promover a economicidade nas contratações realizadas; zelar pela eficácia das operações; obter a eficiência operacional por meio de ações coordenadas, ética e responsável com prestação de contas à sociedade (INTOSAI, 2007).

Para a Intosai (2007), o controle tende a ser mais efetivo quando estruturado internamente, onde as atividades de controle são partes integrantes dos processos gerenciais de planejamento, execução e monitoramento.

Ainda segundo o entendimento desse órgão, as gerências devem desenvolver os procedimentos de controle, realizando o monitoramento das atividades desempenhadas pelas pessoas incumbidas de tais responsabilidades, as quais estão inseridas nas estruturas administrativas sob o seu alcance. Sob esta ótica, não só o corpo funcional é importante no desempenho das atividades de controle, mas, principalmente, os gerentes, que desempenham atividades de coordenação e monitoramento.

Nessa mesma linha, Cruz e Glock (2007) ressaltam que os servidores ocupantes de cargos de chefia devem controlar a execução dos procedimentos afetos a sua área de responsabilidade, zelando pelo cumprimento da legalidade e demais institutos que norteiem a sua direção.

Em relação à atribuição de responsabilidades aos servidores incumbidos do desempenho de atividades de controle, quer seja de nível operacional (exe-

cução), tático (gerencial) ou institucional (secretários e gestores), os autores Cruz e Glock (2007, p. 23) fazem ainda a seguinte observação:

Para que se possa imputar esta responsabilidade é necessário que a estrutura e a distribuição de funções estejam claramente definidas, aprovadas e, dentro do possível, especificadas em manual de organização, no qual estejam consignadas as atribuições e procedimentos de cada unidade.

Para Cruz e Glock (2007), o fator recursos humanos é essencial ao efetivo funcionamento do controle interno, uma vez que todo controle é realizado por pessoas. Desta forma, no entendimento destes autores, não basta o município ter políticas claramente estabelecidas e um plano de organização, métodos e sistemas bem definidos. É necessário também possuir um quadro de pessoal composto de servidores capacitados, motivados, eficientes e em número adequado.

Além dos controles internos implementados nos órgãos setoriais que podem ser secretarias, departamentos, divisões ou seções, os quais desempenham as atividades de controle ao longo da estrutura organizacional, Cruz e Glock (2007) ressaltam a necessidade da criação de uma unidade de coordenação ou um órgão central do sistema de controle interno, com a designação de um responsável, o qual deverá ser formalmente constituído e assumir por imposição legal, além da coordenação do sistema, o exercício de alguns controles relevantes.

Entre esses controles relevantes estão, por exemplo, as seguintes atividades: expedir atos normativos sobre os procedimentos de controle, apoiar o controle externo, responder a diligências do Tribunal de Contas, assessorar a Administração quanto à gestão, avaliar a nível macro o cumprimento dos programas contidos nos instrumentos de planejamento, observar os limites mínimos constitucionais (saúde, ensino), realizar o acompanhamento dos gastos com pessoal, limites da dívida, exercer o controle dos créditos adicionais, emitir relatórios de gestão e pareceres de auditoria.

Em relação aos tipos de controles internos apregoados pelo art. 77 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), os autores Cruz e Glock (2007) esclarecem que o controle prévio visa a evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades; o concomitante tem a finalidade de detectar o desvio no momento de sua ocorrência, propiciando a adoção de medidas corretivas de forma tempestiva para sanar o mesmo; e o subsequente visa a identificar o erro após a sua ocorrência, permitindo a adoção de medida corretiva posterior para sanar o vício constatado no ato administrativo.

Para ressaltar a importância dos aspectos sociológicos, sistêmicos e contingenciais aplicáveis aos controles internos municipais estruturados em forma de um sistema de controle, tal como está definido no art. 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), este estudo se deteve, antes de tudo, na identificação dos postulados advindos da Teoria da Burocracia, Escola Estruturalista, Teoria dos Sistemas e Teoria Contingencial, os quais forneceram os pilares que sustentam esta investigação.

ASPECTOS SOCIOLÓGICOS

O dilema organizacional entre motivação e produtividade tem sido objeto de estudo de sociólogos e outros estudiosos. Diversas teorias buscam determinar os fatores que contribuem ou determinam a satisfação e a produção do indivíduo dentro das organizações. Nesse contexto, serão ressaltados os postulados advindos das Teorias da Administração: da burocracia, do estruturalismo, clássica ou científica e das relações humanas, que nos revelarão a importância dos aspectos sociológicos para a implementação do sistema de controle interno.

BUROCRACIA

Para melhor compreender a forma de controle baseada na burocracia, esta é definida por Motta e Vasconcelos (2006, p. 130) como “um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada”.

Este estudo destaca dez características desta teoria criada por Max Weber, ressaltadas por Chiavenato (2003). São elas: caráter legal das normas e regulamentos; formalização das comunicações; divisão racional do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia da autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; competência técnica e meritocracia; especialização da administração; profissionalização dos participantes; completa previsibilidade do funcionamento. Essas características, para o idealizador da teoria, seriam responsáveis por gerar a previsibilidade do comportamento humano por meio da padronização dos procedimentos a serem executados na organização, de uma forma racional, contribuindo desta forma para alcançar a máxima eficiência da organização.

Entretanto, outro sociólogo, Robert K. Merton, ao estudar o modelo proposto por Weber, constatou efeitos indesejáveis ou não previstos deste modelo. Merton denominou-os disfunções da burocracia, quais sejam: internalização das regras e apego ao regulamento; excesso de formalismo e de papelório; despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisório; superconformidade às rotinas e aos procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (CHIAVENATO, 2003).

Diante do dilema entre os benefícios da burocracia exaltados por Weber e as disfunções reveladas por Merton, Gouldner apresenta o seu entendimento de que não há um modelo único de burocracia, mas diferentes graus de burocratização. Nesse modelo, proposto por Gouldner, a burocracia é entendida dentro de um *continuum*, que pode ir de um extremo – estrutura altamente burocratizada – a outro – estrutura com ausência de burocracia (CHIAVENATO, 2003).

Para Gouldner, revela Chiavenato (2003), o modelo weberiano de burocracia se restringiu apenas aos aspectos mecânicos. E não considerou os

aspectos políticos, subjetivos e informais de aceitação das normas e legitimação da autoridade. Fatores estes que desencadearam as consequências não previstas da burocracia por parte de seu idealizador.

Em continuidade ao modelo de burocracia proposto por Gouldner, outros autores desenvolveram novos estudos. Hall, por exemplo, selecionou seis dimensões da burocracia que, por meio de suas pesquisas, entendeu fazer parte do tipo ideal de burocracia, quais sejam: divisão do trabalho baseado na especialização funcional; hierarquia e autoridade; sistema de regras e regulamentos; formalização das comunicações; impessoalidade no relacionamento entre as pessoas; seleção e promoção baseadas na competência técnica (CHIAVENATO, 2003).

Para melhor compreender o modelo de Hall, Chiavenato (2003, p. 277) apresenta o quadro a seguir que demonstra a amplitude dos diferentes graus de burocratização nas dimensões selecionadas por Hall, que vai desde a ausência ou escassez de burocracia até o excesso da mesma em cada uma destas dimensões e suas respectivas consequências para a organização.



Fonte: Chiavenato (2003, p. 277).

Da análise do quadro anterior pode-se perceber que a escassez de burocracia gera efeitos indesejáveis à organização, tais como: promoção por apadrinhamento; ausência de autoridade devido à falta de delegação de poder e de atribuições de responsabilidade às pessoas; descontinuidade dos serviços quando do desligamento ou saída de funcionários; liberdade excessiva, onde o funcionário faz o que quer e não, necessariamente, o que a organização precisa; falta de documentos importantes que prejudicam a conclusão dos processos; falta de especialistas e de comunicações por escrito, gerando confusão e desordem administrativa.

Por outro lado, o excesso de burocracia conduz a um excesso de papelório; falta de objetividade na resolução de problemas, devido à supervalorização das rotinas e procedimentos; formalismo exacerbado, onde tudo é realizado por escrito; desvalorização do relacionamento pessoal (organização informal) e supervalorização dos cargos; autocracia e ostentação de autoridade, contribuindo para a desmotivação dos funcionários dos níveis inferiores; centralização excessiva das decisões, gerando morosidade nos processos. Todos estes fatores contribuem para uma rigidez administrativa.

Em nossa opinião, o modelo de burocracia defendido por Gouldner, associado às dimensões da burocracia proposta por Hall, é o mais adequado para ser adotado pelo sistema de controle interno. Isto implica em dizer que a eficiência desse sistema deve ser buscada por meio da conjugação dos vários níveis de burocracia em suas respectivas dimensões, podendo passar pela escassez de burocracia e atingir até um alto grau de burocracia em outras dimensões.

Desta forma, não existe um modelo a ser seguido. Mas, sim, um modelo ideal a ser perseguido, onde as atividades de maior risco devem apresentar maior grau de burocracia e as de menor risco devem ter menor grau de burocracia, podendo até mesmo dispensar o controle burocrático.

E, diante da rejeição dos leigos à Teoria da Burocracia, como se esta não tivesse virtude alguma, Perrow (1981, p. 83) adverte que “a solução não é acabar com os regulamentos, especialistas e rotinas ou mecanização, e sim fazer com que tais elementos trabalhem constantemente em prol dos objetivos que você mais preza”.

CONTROLE

Toda organização é constituída para cumprir um ou mais objetivos que podem ser de cunho social, cultural, esportivo, político, entre outros. Desta forma, estas unidades sociais estruturadas com um fim específico devem ser orientadas pela sua missão, que é a razão pela qual foram criadas, cuja finalidade é a de atender a uma necessidade da sociedade. Neste sen-

tido Etzioni (1972, p. 14) dispõe: “O objetivo de uma organização é a situação futura que a organização, como uma coletividade, deseja atingir”.

Para garantir o cumprimento desses objetivos é necessário que as organizações, que são compostas por pessoas, distribuídas ao longo de sua estrutura hierárquica ou formal, por meio dos seus executivos de nível institucional, transmitam aos demais colaboradores, de maneira clara e objetiva, a visão da organização, que representa os objetivos que esta almeja atingir em médio prazo.

Outra importante função que os executivos de *staff* devem cumprir é a de orientar os colaboradores de nível tático e operacional quanto às crenças e aos valores da organização, a fim de que estes percebam e assimilem melhor a forma adequada e ética com que devem desempenhar seus papéis.

Entretanto, para garantir o alcance dos objetivos é necessário que a organização exerça o controle sobre os colaboradores responsáveis por cumprir as tarefas. Este controle não deve ser estruturado de maneira informal, ou seja, sem normas e rotinas, devido à complexidade dessas unidades sociais. Etzioni alerta e apresenta como justificativa a seguinte conclusão:

Quase nunca as organizações podem confiar que a maioria dos participantes interiorize suas obrigações e, sem outros incentivos, cumpra voluntariamente seus compromissos. Por isso, as organizações exigem uma distribuição formalmente estruturada de recompensas e sanções para apoiar a obediência a suas normas, regulamentos e ordens. (ETZIONI, 1972, p. 94).

Neste sentido, o sistema de controle interno para atingir a eficácia exigida não pode dispensar o controle formal, a ser exercido por pessoas especificamente designadas para desempenhar os procedimentos de controles internos, ao longo da estrutura hierárquica, especialmente nas áreas de maior risco, por meio do cumprimento de rotinas, as quais devem estar claramente definidas em manuais de organização, fluxogramas de processos e outros instrumentos.

Não obstante a importância da burocracia e do controle para a eficácia do sistema de controle interno, há de se destacar que a Teoria da Burocracia se preocupa essencialmente com a estrutura formal da organização, voltada para a racionalização dos procedimentos, formalização dos controles e impessoalidade das relações, desconsiderando, portanto, a existência da organização informal que é formada pelos grupos sociais existentes dentro da estrutura organizacional.

Para suprir a lacuna deixada pela Teoria da Burocracia, este estudo buscou identificar os postulados advindos da Teoria Estruturalista aplicáveis ao sistema de controle interno, no sentido de permitir uma abordagem mais completa da relação homem-organização.

ESCOLA ESTRUTURALISTA

O pensamento estruturalista é oriundo da filosofia do conhecimento e a essência desse modo de análise, segundo Câmara Jr. (1967, p. 44), “decorre do pressuposto de que não há fatos isolados passíveis de conhecimento, porque toda significação resulta de uma relação”.

A Escola Estruturalista foi responsável pelo avanço das pesquisas em diversos ramos do conhecimento e permitiu o desenvolvimento das ciências e dos saberes nas áreas humanas e sociais, tais como: psicologia, economia, política e antropologia.

Sociólogo responsável pela popularização do método estruturalista por meio de suas pesquisas baseadas em análises estruturais, realizadas junto aos índios, na área da linguística, inclusive no Brasil, Lévi-Strauss (2003, p. 315) esclarece que “a noção de estrutura social não se refere à realidade empírica, mas aos modelos construídos em conformidade com esta”.

Desta forma, o método estruturalista se utiliza das relações sociais para desenvolver suas análises, as quais são tratadas pelo estudioso como matéria-prima, uma vez que a partir da observação dessas relações é que o pesquisador formula seus modelos de estudo.

Ainda segundo o mesmo autor, é necessário entender que a estrutura social não se confunde com o conjunto de relações sociais observáveis em uma sociedade. Para o modelo ser considerado uma estrutura social, este deverá cumprir as seguintes condições, concomitantemente:

Em primeiro lugar, uma estrutura oferece um caráter de sistema. Ela consiste em elementos tais que uma modificação qualquer de um deles acarreta uma modificação de todos os outros.

Em segundo lugar, todo modelo, pertence a um grupo de transformações, cada uma das quais corresponde a um modelo da mesma família, de modo que o conjunto destas transformações constitui um grupo de modelos.

Em terceiro lugar, as propriedades indicadas acima permitem prever de que modo reagirá o modelo, em caso de modificação de um de seus elementos.

Enfim, o modelo deve ser constituído de tal modo que seu funcionamento possa explicar todos os fatos observados. (LÉVI-STRAUSS, 2003, p. 316).

Para Caravantes, Panno e Kloeckner (2005), a proposta estruturalista no campo da Administração, cuja figura principal é o professor e sociólogo alemão Amitai Etzioni, possui um triplo mérito: o primeiro é desenvolver uma visão integrativa entre o homem e a organização; o segundo, considerar temas antes não abordados nos estudos das organizações pelas escolas clássicas e

das relações humanas, como conflito, alienação e poder; e o terceiro, inserir outras organizações, que não as industriais, em seus estudos.

A proposta defendida pelo estruturalista alemão para o contexto das organizações é de proporcionar a interação entre a Administração Científica, defendida por Taylor, e a Escola das Relações Humanas, representada por Elton Mayo, uma vez que estas, apesar de terem entendimentos diferentes a respeito dos fatores motivacionais que estimulam a produção do indivíduo, se mostram complementares. Portanto, esta tarefa consiste no seguinte desafio:

[...] o problema das organizações modernas é a maneira de reunir agrupamentos humanos que sejam tão racionais quanto possível e, ao mesmo tempo, produzir um mínimo de consequências secundárias indesejáveis e um máximo de satisfação. (ETZIONI, 1972, p. 9).

Outra característica do método estruturalista aplicado às organizações ressaltado por Etzioni (1972, p. 68) é que os “estruturalistas vêem a organização como unidade social grande e complexa, onde interagem muitos grupos”.

Nesse aspecto os diversos grupos existentes em uma organização poderão cooperar em certas esferas, onde os objetivos sejam comuns a estes (viabilidade econômica do negócio), e competir em outras, como em uma situação de distribuição de lucros.

Para os estruturalistas dificilmente as organizações podem ser uma grande família feliz e sem conflitos, como sugerem os defensores da Escola das Relações Humanas.

Desta forma, Etzioni está convencido de que a produtividade do homem na organização não é influenciada somente por recompensas econômicas, conforme o entendimento defendido pela Teoria Clássica, mas também por fatores não econômicos de ordem social e cultural, segundo o entendimento da Escola das Relações Humanas. O sociólogo Etzioni (1972, p. 60) alerta que “a administração não pode tratar com os trabalhadores como átomos isolados; precisa tratá-los como membros de grupos de trabalho, sujeitos à influência desses grupos”.

A característica peculiar desta escola é que “o estruturalismo implica em totalidade e interdependência, já que exclui os conjuntos cujos elementos sejam relacionados por mera justaposição” (ETZIONI *apud* CARAVANTES; PANNON; KLOECKNER, 2005, p. 87).

Outro fundamento do estruturalismo, destacado por Andrade e Amboni (2007) e importante para o presente estudo, é o tema conflito, o qual não foi abordado pela Teoria das Relações Humanas nem pela Administração Clássica.

Para os estruturalistas o conflito entre grupos é um fenômeno social e até desejável em algumas situações para tirar os colaboradores da “zona de conforto”. Desta forma, os gestores devem administrar os conflitos de tal maneira que consigam obter um nível aceitável, uma vez que a falta de conflito gera estagnação e o excesso gera rupturas e brigas internas.

Para administrar esses conflitos internos entre os diversos grupos sociais da estrutura organizacional, o gestor assume um papel de grande importância na mediação desses conflitos, na motivação dos indivíduos e na coordenação dos esforços de controle na busca da efetividade das atividades de controle.

Assim, o fator liderança pode determinar o sucesso ou o fracasso dos objetivos organizacionais. Neste sentido, para que a organização obtenha o êxito esperado é necessário que os líderes consigam mobilizar e conduzir as suas equipes à colaboração na busca das metas a serem alcançadas.

Para Etzioni (1972), os líderes podem ser classificados como: oficial, cuja liderança é obtida pelo poder da posição hierárquica; **informal**, na qual a liderança se baseia em sua influência pessoal; **formal**, cuja liderança se apoia na conjugação do poder da posição e do poder de influência pessoal.

Segundo o mesmo autor, o alcance dos objetivos em uma organização depende, sensivelmente, do tipo de gerência que é exercida, principalmente as de cunho normativo que não baseiam a sua forma de controle na coerção (ameaça à integridade física) nem no utilitarismo (recompensa financeira), mas em símbolos, tais como *status* e prestígio, cuja forma de controle é menos alienadora.

O controle em organizações normativas é muito mais dependente de qualidades pessoais do que nas organizações coercitivas. Por isso, através de diversos processos de seleção e socialização as organizações procuram preencher as posições da organização, de onde se exerce o controle, com indivíduos que exerçam influência pessoal e combinam, portanto, o poder normativo da posição com o poder pessoal, ou seja, com líderes formais. (ETZIONI, 1972, p. 103).

Neste sentido é salutar que os postos de controle, em nível de direção e assessoramento, existentes no sistema de controle interno, ao longo da estrutura hierárquica organizacional, sejam preenchidos por líderes formais que possuam expertise tanto no âmbito instrumental, em relação a **como fazer**, como no expressivo, cujo foco está **no que fazer** para atingir os objetivos finais.

Além dos conceitos sociológicos aqui tratados, cujos postulados foram identificados no decorrer da análise, os quais se configuraram como a base do controle operacional, este trabalho também se deteve no estudo da Teoria dos Sistemas, proveniente da Biologia, cujos conceitos foram amplamente difundidos em diversos campos da ciência, inclusive na Administração, a fim de identificar os pressupostos desta teoria aplicáveis ao sistema de controle interno.

ASPECTOS SISTÊMICOS

Para Andrade e Amboni (2007), sistema é um todo unitário organizado, formado por uma combinação de partes coordenadas, para atender a um fim específico.

Segundo Caravantes, Panno e Kloeckner (2005), esses sistemas têm complexidades diferentes e, de acordo com a classificação proposta por Kenneth Boulding, composta de oito níveis. Os sistemas podem ser abertos e fechados.

Discorrendo sobre classificações de sistemas em níveis de complexidade, Caravantes, Panno e Kloeckner esclarecem que o sistema “automóvel” é do terceiro nível e representa um sistema fechado, que não sofre influência do meio externo, enquanto o sistema “homem” é do sétimo nível e representa um sistema aberto, que interage e interatua com o meio externo.

Em relação ao sistema “organização”, esses autores revelam que este é do tipo mais complexo desta hierarquia, ficando no oitavo nível. Eles ressaltam que não se devem esperar soluções simples para o equacionamento de problemas observados neste tipo de sistema.

Bertalanffy (2012) ressalta que os problemas que envolvem a natureza de sistema não se comportam como os problemas da ciência clássica, os quais podem ser esgotados: real, lógica e matematicamente, cujas relações entre as variáveis descrevem um comportamento linear, no qual o comportamento do todo se dá da mesma forma que o comportamento das partes, permitindo assim, que a totalidade seja obtida pela simples soma das partes.

Desta forma, para resolver problemas de natureza sistêmica, Bertalanffy diz que:

É necessário estudar não somente partes e processos isoladamente, mas também resolver os decisivos problemas encontrados na organização e na ordem que os unifica, resultante da interação dinâmica das partes, tornando o comportamento das partes diferente quando estudado isoladamente e quando tratado no todo. (BERTALANFFY, 2012, p. 55).

Este postulado tem especial significado para o sistema de controle interno, pois revela que o problema verificado no sistema não pode ser enfrentado de forma isolada e aleatória pelos diversos setores ao longo da estrutura organizacional. Assim, a simples execução dos procedimentos de controle, ainda que realizados de forma correta, não é suficiente para garantir sua eficácia.

Para alcançar a eficácia do controle interno, é necessário que os setores responsáveis pela execução dos procedimentos de controle conheçam a interação entre as partes e a ordem que os unifica, ou seja, haja uma clara definição de quem são os clientes e fornecedores neste processo, para permitir que esses procedimentos sejam realizados de forma integrada e coordenada.

Uma observação feita por Caravantes, Panno e Kloeckner (2005, p. 149), em relação ao processo homeostático, é de grande relevância para este estudo:

No organismo humano, o processo homeostático faz-se presente, automaticamente, sempre que há um distúrbio no sistema. Assim,

sempre que um fator de perturbação (doença) atinge o sistema, o organismo tende a gerar anticorpos, de forma a reequilibrar o sistema. Nas organizações, entretanto, o processo homeostático não apresenta o mesmo caráter: ele não é automático. É preciso que a organização crie dispositivos corretivos para o reequilíbrio. Isso significa que é necessária uma ação direta e consciente de parte dos executivos sempre que algo não está de acordo com o previsto.

Desta forma, para que o sistema de controle interno consiga cumprir os seus objetivos organizacionais é necessário que o órgão central de controle interno crie mecanismos que permitam identificar os desvios de percurso e também coordene a execução das medidas corretivas para a obtenção do equilíbrio do sistema.

Não obstante a importância dos postulados identificados nessa teoria, os quais concorrem para a eficácia do controle substantivo, outra Teoria da Administração deve ser considerada, uma vez que a Teoria dos Sistemas só se preocupa com os desvios já ocorridos.

Neste sentido, para suprir essa lacuna, esta pesquisa também se deteve na identificação dos postulados da Teoria Contingencial, por entender que os mesmos não podem ser negligenciados pelo órgão central de controle interno quando da busca pela eficácia do controle substantivo.

ASPECTOS CONTINGENCIAIS

Segundo Andrade e Amboni (2007), a Teoria Contingencial surgiu a partir da realização de pesquisas que tinham como objetivo verificar qual tipo de estrutura organizacional é mais adequado à realidade industrial. Tais estudos foram desenvolvidos e pautados na Teoria dos Sistemas, considerando as organizações como sistemas abertos e dinâmicos que interagem com o meio externo (fornecedores, clientes, órgãos reguladores, dentre outros), além da interdependência e da natureza orgânica dessas organizações.

Uma característica importante da Teoria Contingencial para este estudo é revelada por Andrade e Amboni (2007, p. 183), parafraseando Donaldson (1999): “Essa teoria tem um aspecto proativo, e não reativo, pois considera relevante a constante identificação das condições ambientais e das práticas administrativas para que estejam sempre em sintonia”.

Os dois autores afirmam que, diversos estudiosos do assunto, tais como Charles Perrow, James Tompson e Joan Woodward, concluíram que as estruturas organizacionais são influenciadas pelo meio externo e que não existe uma única e melhor maneira de organizar.

Nesta teoria, destacam Andrade e Amboni (2007, p. 184), “não há nada correto. Tudo depende. Tudo é relativo”. As variáveis do ambiente externo, se-

jam elas diretas ou indiretas, influenciam o ambiente interno como fatores impulsionadores de mudança de processos, estratégias, tecnologia. Entretanto, não há uma relação de causa e efeito entre variáveis. Mas, sim, uma relação funcional do tipo **se-então**.

Outro postulado da Teoria Contingencial importante para o presente estudo, e ressaltado por Andrade e Amboni, são os tipos de sistemas destacados por Burns e Stalker: o **mecânico**, baseado na estrutura hierárquica rígida, e o **orgânico**, desvinculado da estrutura hierárquica e voltado para ambiente de rápidas transformações.

Para Caravantes, Panno e Kloeckner (2005, p. 167), no sistema mecânico “tudo o que se busca são as certezas. Portanto, os esquemas racionais, lógicos, tão ao gosto da Teoria Clássica, são predominantes, senão os únicos a serem empregados”.

As características do sistema mecânico destacadas por Motta e Vasconcelos (2006) estão relacionadas à estrutura burocrática, onde os indivíduos desempenham tarefas prévia e precisamente definidas, há valorização da comunicação vertical descendente, subordinação e fidelidade aos superiores, forte controle burocrático.

Ainda segundo esses dois autores, as características do modelo orgânico são: administração por objetivos, institucionalização do processo de mudança como elemento natural, possibilidade de criar novas alternativas, maior autonomia dos colaboradores, funcionários de alto nível técnico (tecnocratas), maior interação e comunicação em qualquer nível, alto grau de compromisso e envolvimento dos especialistas, trabalho em equipe, pouco controle burocrático.

Os modelos orgânicos estão voltados para ambientes de incerteza e turbulência, nos quais os modelos mecânicos são ineficazes.

[...] constituem sistemas patológicos as tentativas feitas pelas organizações de tipo mecânico de fazer face aos problemas novos de mudança, incerteza e inovação para os quais a estrutura burocrática é inadequada. (BURNS *apud* MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 220).

Neste sentido, para não comprometer a eficácia do sistema de controle interno, é necessário que a estrutura desse sistema contemple tanto modelos mecânicos, que assegurem a certeza de que os procedimentos de controle serão realizados conforme a norma e o regulamento que deverão nortear a ação dos responsáveis de nível operacional e tático da organização, como também modelos orgânicos, que se preocupem com o ambiente externo, com as mudanças e as incertezas e que estejam preparados para enfrentar os ambientes turbulentos. O órgão central de controle interno e o nível institucional da organização devem ser estruturados com base no modelo orgânico.

CONCLUSÃO

Para garantir a eficácia do controle substantivo, é preciso que os objetivos organizacionais estejam subdivididos em procedimentos de controles internos, formalmente distribuídos ao longo da estrutura hierárquica e expressos em rotinas, fluxogramas, manuais, *check-lists*, etc., com clara definição de responsabilidade e autoridade, uma vez que, devido à complexidade destas unidades sociais, estes controles não podem ser estruturados de maneira informal.

Sob este aspecto, o postulado da Teoria da Burocracia assume especial importância, a fim de assegurar a aplicação dos meios necessários à obtenção dos fins desejados, em conformidade com os princípios administrativos consagrados no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Entretanto, há de se ressaltar que, além dos métodos e sistemas bem definidos, é fundamental que o sistema de controle interno possua pessoal capacitado, motivado, eficiente e em quantidade adequada.

Vale destacar que o sistema de controle interno deve ser estruturado por meio da conjugação de diferentes níveis de burocracia, onde os ambientes de menor risco devem conter menor grau de burocracia, podendo até mesmo dispensar o controle burocrático, em cenários que tenham ambiente orgânico, como é o caso do órgão central de controle, que deve estar preparado para responder rapidamente aos ambientes externos de incerteza e turbulência. Assim como maior grau de burocracia em ambientes de maior risco que sejam de natureza mecânica.

Outro aspecto sociológico advindo da Escola Estruturalista que contribui para a eficácia do sistema de controle interno é que o estruturalismo implica totalidade, excluindo os controles exercidos por mera justaposição. Neste sentido, este postulado evita o retrabalho e contribui para uma clara definição das responsabilidades que devem ser assumidas por cada setor dentro da estrutura hierárquica.

Bertalanffy (2012) ensina que os problemas verificados em um sistema não podem ser enfrentados de forma isolada e aleatória. Com esta lição, podemos depreender que a simples execução dos procedimentos de controle desempenhados pelos diversos setores ao longo da estrutura hierárquica, sem estabelecimento de uma ordem que os unifique, ainda que efetuada de forma correta, não é suficiente para garantir a eficácia do controle.

Outro importante postulado da Teoria dos Sistemas que deve ser observado pelo órgão central de controle são as atividades de instrução, avaliação, coordenação e fiscalização de todo o sistema, uma vez que o processo homeostático nas organizações não se dá de forma automática. Sendo assim, para que o sistema de controle interno cumpra os seus objetivos, é preciso que o órgão central de controle crie mecanismos que permitam identificar os desvios de percurso e promova a coordenação das medidas corretivas necessárias à obtenção do equilíbrio do sistema.

E, por fim, considerando que a Teoria dos Sistemas só se preocupa com os desvios já ocorridos, há de se ressaltar a importância dos postulados advindos da Teoria Contingencial, que apregoam atitudes proativas e não reativas; que buscam se antecipar aos problemas mediante a análise do ambiente externo; que entendem que não existe uma forma correta de organizar; que tudo é relativo; que ressaltam que a organização deve considerar os ambientes orgânicos voltados para cenários de incertezas.

Portanto, a eficácia do controle substantivo pode ser alcançada com maior segurança quando o órgão central de controle interno estiver estruturado em forma de sistema, quando os procedimentos de controles internos estiverem formalmente distribuídos ao longo da estrutura organizacional, quando estes forem coordenados por um órgão central de controle que possua a visão do todo, que entenda a inter-relação e interação das partes, que considere os aspectos da organização informal, que consiga definir de forma clara as áreas de responsabilidade de cada setor neste sistema, eliminando a superposição de tarefas, que saiba administrar os conflitos existentes entre os grupos sociais da organização. E que esteja preparado para enfrentar problemas de natureza mecânica provenientes da estrutura hierárquica e de natureza orgânica, provenientes de ambientes turbulentos e de incertezas, por meio da abordagem contingencial.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Rui Otávio; AMBONI, Nério. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Makron Books, 2007.
- AVALOS, José Miguel Aguilera. **Auditoria e gestão de riscos**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 27 maio 2012.
- CÂMARA JR., J. Mattoso. O Estruturalismo. **Alfa: Revista de Linguística**, São José do Rio Preto, v. 11, p. 43-88, 1967. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/alfa/article/view/3298/3025>>. Acesso em: 25 maio 2012.
- CARAVANTES, Geraldo R.; PANNO, Cláudia C.; KLOECKNER, Mônica C. **Administração: teorias e processos**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implementação e relacionamento com os Tribunais de Contas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1972.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- INTOSAI. Comitê de Normas de Controle Interno. **Diretrizes para as normas de controle interno no setor público**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007.
- LEVI-STRAUSS, Claude. **Antropologia estrutural**. 6. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- MOTTA, Fernando Prestes; VASCONCELOS, Isabela. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. São Paulo: Thompson Learning, 2006.
- PERROW, Charles B. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1981.



Artigo VIII

AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL NA PARCERIA COM ENTIDADE DO SETOR PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS VINCULADOS À SAÚDE EM MUNICÍPIO FLUMINENSE: limites de autonomia para deliberações e controle

Marcos Santos Rocha

Médico do Setor de Planejamento, Orçamento e Investimento em
Saúde da Prefeitura de Duque de Caxias/RJ

Pós-graduado em Sistemas e Serviços de Saúde pela FCM/Unicamp

Pós-graduado em Gestão em Atenção Primária em Saúde pela Uerj

Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: Este documento traz o relato de caso ocorrido em município da Região Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro no tocante à participação e autonomia nas deliberações pelo Conselho Municipal de Saúde, para o monitoramento e controle de parceria sob a forma de gestão compartilhada com o Terceiro Setor, visando à gestão de seis unidades pré-hospitalares fixas no período de 2009 a 2012. Serão apresentados fatos e situações preservando-se o sigilo dos envolvidos e locais de ocorrência. Relataremos o resultado quando do término desta parceria e a percepção do papel do referido conselho diante dos fatos ocorridos. Ao final, serão sugeridos processos para o “empoderamento” e instrumentalização técnica destes conselhos, através de capacitações para os gestores municipais e membros que compõem estes órgãos fiscalizadores através da parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, objetivando a efetividade das análises e do monitoramento destes modelos de novos contratos administrativos, principalmente quando da percepção de malversação de bens ou recursos de origem pública, visto serem estes arranjos administrativos atuais ainda desconhecidos por usuários, controle social e gestores. Discutimos ainda a parceria nos moldes de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), visto ser a forma de gestão utilizada pelo município analisado.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho; empoderamento; saúde; parceria; Terceiro Setor.

ABSTRACT: This work will seek to point criteria for monitoring by the Councils of Municipal Public Policies of Health in evaluation of the fulfillment of the actions listed in the Terms of Partnership between the third sector and the Municipal Public Management, besides the forms of control and actions arising out of this monitoring. It will be presented also models for controlling and monitoring the satisfaction of users of the Unified Health System (SUS), in municipal public units, in the model of Mixed Units, managed in public partnership with Civil Society Organization of non-profit Public Interest (Oscip). The instruments used will be used for the monitoring of the fulfillment of the actions contained in the Term of Reference, by means of managerial reports and spreadsheet of goals and performance, discussed and presented in the Evaluation Committees of these partnerships, with explanations for the non-compliance of the goals negotiated. Finally, the result of the research will seek to provide tools for monitoring the compliance of shares negotiated to the Councils of Municipal Public Policies for the promotion of actions to health, in public partnerships.

KEYWORDS: Council; health; public; monitoring.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso “Saúde pública: análises das parcerias com entidades do setor privado sem fins lucrativos”.

CONDIÇÕES DO MUNICÍPIO ANTES DA PROPOSTA DE PARCERIA

POPULAÇÃO E ECONOMIA

O município que serve de cenário para este relato de caso encontra-se inserido na mesorregião Metropolitana I do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com o Censo 2010 do IBGE, em 2009 tinha uma população de 855.048 habitantes, crescimento populacional de 1,37% e grau de urbanização de 96,71%, sendo 47,8% mulheres e 52,2% homens, distribuídos em uma área de 467,619 km², o que corresponde a 1.854,22 hab/km². Produto Interno Bruto (PIB) estimado em R\$ 14.921.760 em Serviços e R\$ 8.456.113 em Indústria, com 53,6% em Receitas e Orçamentos e 46,4% em Despesas. Em 2010, apresentava Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,711, segundo IBGE Cidades².

Do total de municípios, 99,7% residem na área urbana, com 543.646 eleitores distribuídos em 1.522 seções eleitorais.

SAÚDE EM 2012

O município está habilitado na Gestão pelo Pacto, que consiste em um modelo de gestão proposto pelo Ministério da Saúde, que compreende metas e indicadores pactuados entre as três instâncias interfederativas de gestão. Segundo dados de 2012, o município dispõe de um estabelecimento estadual de saúde, 59 municipais e 134 privados. Esses números indicam que os estabelecimentos privados respondem por 69% da rede de saúde local. A cobertura de Atenção Primária é de 16,43% com cobertura populacional por unidade básica de saúde de 17,06%.

Dentre as unidades da rede própria, destacam-se um hospital geral com cerca de 170 leitos e um serviço de pronto atendimento e leitos de UTI adulto, que, mesmo após inúmeras tentativas de modelos de gestão, tem sido subutilizado, ora pela falta de profissionais, ora pela precariedade de recursos financeiros. Existe ainda uma unidade para atendimento pediátrico, com administração direta da saúde (Ministério da Saúde, secretarias estadual e municipal de Saúde), considerada referência municipal e em toda a região do entorno, que disponibiliza 61 leitos para internação, além de serviço de pronto atendimento, com média de 400 atendimentos por dia, e de especialidades pediátricas com atendimento ambulatorial, que, apesar de não possuir estrutura para casos de maior gravidade, encontra-se cadastrado como hospital especializado na categoria tipo de unidade na página do CNESNet – Cadastro Nacional de

² Disponível em <<http://cob.ibge.gov.br/PR2>>. Acesso em: 15 maio 2011.

Estabelecimentos de Saúde³. A estrutura predial desta unidade encontra-se sem manutenção e obsoleta para a realidade do município.

Dividido em quatro distritos administrativos, o município possui ainda seis unidades pré-hospitalares fixas, que também disponibilizam atendimentos ambulatoriais com programas de saúde nos critérios do Ministério da Saúde. As unidades estão distribuídas da seguinte maneira: duas no 2º Distrito, três no 3º Distrito e uma no 4º Distrito, com uma média de 100 a 250 atendimentos diários cada. Essas unidades estão sucateadas e com estrutura predial obsoleta, herdada de um projeto estadual anterior com previsão de duração de cinco anos. Inicialmente algumas funcionavam apenas dois turnos diários de quatro horas diurnas, por falta de profissionais, recursos e desabastecimento de insumos, medicamentos e materiais.

As causas de mortalidade que predominam no município, segundo o Datasus pelo CID-10 são: doenças do aparelho circulatório, seguidas por neoplasias e causas externas, como, por exemplo, homicídios e acidentes automobilísticos. Em crianças, pneumonias em menores de cinco anos, seguida por diarreia. O índice de mortalidade infantil supera o de mortalidade neonatal.

Na proporção de domicílios previstos por tipo de saneamento, 55,69% foram considerados adequados, 42,78% semiadequados e 1,53% inadequados (DATASUS, 2010).

ONDE TUDO COMEÇOU

No ano de 2009, iniciou-se um novo exercício legislativo, após acirradas eleições municipais. Venceu o pleito o candidato de oposição pelo Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB). Candidato populista, com história consagrada de surgimento da classe do proletariado, sua eleição para um segundo mandato no município, que apresenta índice de pobreza de 53,53% (IBGE, 2010), fez com que a população local vislumbrasse a possibilidade de um governo mais próximo de suas realidades e ensejos.

O governo encontrou o setor de saúde em precário estado gerencial, com um hospital regional sucateado, unidades de saúde sem profissionais e poucos recursos financeiros para a gestão do município. No momento de sua assunção, o grupo técnico responsável pela Gestão da Saúde saiu em busca de um diagnóstico para o enfrentamento da situação instalada.

O grupo que assumiu a Secretaria Municipal de Saúde optou por um novo modelo, onde pudesse principalmente dirimir os problemas iniciais, como os meandros legais e tributários ditados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Destarte, optou pela parceria com o Terceiro Setor sob a forma de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)

3 Informação disponível em <<http://www.cnes.datasus.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

sem fins lucrativos, inicialmente, para a gestão das seis unidades pré-hospitalares fixas.

Na época, eu ocupava o cargo de diretor-geral em uma unidade mista de saúde e fui convidado a exonerar-me do cargo, visto estar “ligado ao governo anterior”. Em maio do mesmo ano, a Dra. Patrícia Neves Gomes, médica pediatra responsável pela direção técnica de outra unidade municipal com o mesmo modelo gerencial da gestão anterior, convidou-me a participar de um projeto visando à parceria pública para as seis unidades mistas de saúde no modelo gerencial pré-hospitalar fixo, segundo normas estabelecidas pela Portaria GM/MS nº 2.048, de 5 de novembro de 2002 (BRASIL, 2002).

Assim, a partir de junho de 2009, após solicitar licença sem vencimentos no Setor de Pessoal da Prefeitura, em razão de conflitos de interesses e éticos, porque o órgão municipal onde estava lotado assinou parceria com a Oscip, vinculei-me ao novo grupo de gestão.

Assumi o cargo de coordenador-executivo do projeto de parceria público-privada, que tinha como superintendente a médica Patrícia Gomes. Juntos, “arregaçamos as mangas” e enfrentamos o novo desafio, em uma seara técnica e administrativa desconhecida pelos dois lados da parceria. Cabe ressaltar que defendíamos um modelo assistencial acessível, baseado em critérios de metas e resolutividade com eficácia e eficiência.

O quadro encontrado era de falta de medicamentos e recursos, salários atrasados, vínculos empregatícios precarizados. Com a nossa credibilidade, “resgatamos” centenas de profissionais de saúde que já estavam desacreditados do modelo de gestão pública municipal anteriormente existente.

Todos seriam remunerados dignamente, ter condições e recursos para exercerem seu trabalho. Vendemos um sonho, mas um sonho que, para nós dois, pouco a pouco, se tornava real. Sempre agimos como executivos em saúde, na busca da melhor solução técnica e satisfação no atendimento à comunidade.

A própria Oscip não tinha experiência na gestão de um projeto de tamanha grandiosidade. A proposta era assistir uma população em torno de 62% do total de municípios, por meio das seis unidades pré-hospitalares fixas.

O mais importante de tudo é que a maior parte dos usuários e trabalhadores da saúde que acreditaram em nossas propostas replicava o sonho do que entendíamos como a busca pela excelência na saúde pública.

No entanto, o começo da parceria deu-se de forma conflitante, visto que as atividades foram iniciadas antes de consulta ao órgão deliberativo, representado pelo Conselho Municipal de Saúde, como descrito em ata de Reunião Ordinária de posse deste conselho:

OSCIP – Esclarecimentos – Conselheiro fala de sua preocupação com relação à questão das Oscips e que esta preocupação já vem desde a gestão passada com relação à cooperativa. Ressalta que

existem profissionais concursados que não são chamados. **Secretário de Saúde**⁴ diz que o **Conselheiro** já esteve na reunião da executiva enquanto falavam desse assunto e que não se colocou contrário. **Conselheiro** justifica que apenas ouviu, não votou. **Secretário de Saúde** explica que vários médicos do concurso foram chamados, porém a maioria não ficou e que a Lei de Responsabilidade Fiscal não permite que contrate mais ninguém nesse momento, que a mudança está acontecendo em apenas seis Unidades. Diz que 930 servidores já fizeram sua inscrição para trabalhar na OSCIP, que faz questão que os conselhos gestores acompanhem o processo, e que um dos conselhos gestores que aprovou a idéia foi o de uma das unidades sob a gestão nos moldes de parceria público-privada, que estava presente na plenária e pôde confirmar. Explica também que teve dificuldade com os técnicos de enfermagem por conta do salário e carga horária, então foi revertida a escala de 12X36 para 12X60 e reajustou-se o salário. **Secretário de Saúde** esclarece que sempre defendeu o concurso público, que conversou com os funcionários dessas seis Unidades e ninguém questionou quanto à mudança, fala também que algo precisava ser feito para resolver o problema da falta de médicos, medicamentos, laboratórios, para atender o usuário da melhor forma possível. Diz que se daqui a algum tempo precisar reverter a situação, assim será feito, mas nesse momento é necessária essa “parceria” com a OSCIP, que precisa aumentar o tempo nos atendimentos das consultas médicas e que tem um compromisso com a comunidade. Ressalta que o registro de frequência nessas Unidades será digital. O **Conselheiro**, do Fórum de Políticas Públicas, diz preocupar-se com a clareza nesse processo e se a Secretaria vai conseguir gerenciar com o orçamento que tem. Faz a leitura do artigo 4º da Lei 8.080, de uma deliberação de março de 2005 e de um parecer. **Secretário de Saúde** diz que não é irresponsável e tudo foi feito com embasamento jurídico e que já vinha conversando com o conselho, tendo boa aceitação. **Conselheira diz que é contra a privatização de qualquer serviço público, que essa necessidade de mudança para a OSCIP foi levada para a executiva, mas gostaria de pedir que a comissão formada anteriormente pelos membros da executiva seja alterada e formada por todos os membros do CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE e ressalta que é verdade a falta de médicos nas Unidades de Saúde.** Mais uma vez **Secretário de Saúde** fala da importância do conselho gestor nas Unidades e informa que uma

4 A identificação dos atores nas reuniões do Conselho Municipal de Saúde, nos trechos das atas reproduzidos neste artigo, é omitida pelo autor para preservar o sigilo.

das propostas é que se tenha, em cada uma dessas Unidades, uma sala específica para o conselho gestor. Diz que a transição é lenta e que precisa de acompanhamento. **Conselheiro** diz que não concorda com a privatização da Saúde e da Educação, e acha que o Secretário está em situação difícil por ter que cumprir determinação do prefeito. Fala da importância das caravanas nas conferências, do plano de cargos, salários e carreira do SUS para que assim o profissional trabalhe satisfeito e que não se pode mudar o que foi aprovado na conferência nacional. **Secretário de Saúde** informa que foi ele quem levou a proposta da OSCIP para o prefeito. **Conselheiro** diz que é uma questão complexa, que já ocupou todos os lados, já viajou para visitar muitos hospitais, que tudo é mecanismo, que o SUS não é mágico, que precisa empenho e compromisso. Diz que fica indignado com algumas situações que presencia nas suas visitas, que não se pode ficar na mesmice, que aposta na mudança. Fala que o papel do conselho é acompanhar e ver se funciona ou não, que a questão é transparência. **Secretário de Saúde faz a inscrição de mais quatro conselheiros e informa que depois de suas falas a reunião será encerrada e os itens restantes serão discutidos na Executiva.** **Conselheira** diz acreditar que todos estão presentes para diálogo e que brigas devam ocorrer somente pela luta social. Diz estar preocupada de como serão gerenciados os programas da saúde, já que a maioria são programas federais. **Secretário de Saúde** diz que todos os programas serão coordenados pela SMS. **Conselheira** diz que concorda com a linha de pensamento da outra **Conselheira**. Avalia que a OSCIP já está funcionando, que o movimento sindical é contrário à privatização, conhece a postura do Secretário, mas acredita que a OSCIP não será diferente dos outros modelos já existentes. **Secretário de Saúde** explica que os funcionários das OSCIPs terão suas carteiras assinadas. Alguns ficarão nas suas próprias Unidades e outros serão transferidos, que haverá ampliação das especialidades médicas. **Conselheiro**. Diz que é contrário à OSCIP, mas acredita que as coisas não podem ficar do jeito que estão e pergunta se isso tem prazo para acabar. **Secretário de Saúde** diz que qualquer ação do Ministério Público será cumprida, mas que fará defesa juridicamente e que o prazo para acabar será quando se tiver uma nova proposta. Diz acreditar que o plano de carreira vai resolver, mas ainda não foi aprovado. **Conselheiro** diz sentir que mais uma vez o conselho foi excluído do processo e apresenta uma moção de repúdio pela forma com que a OSCIP foi discutida e coloca sua posição de que se este processo continuar o conselho deve se considerar desmoralizado. **Secretário de Saúde** diz que é democrático e que faz e sempre fez questão da participação do conselho e dá por encerrada a reunião. (Grifo nosso).

Diante dos fatos apresentados e descritos nesta ata, percebemos que alguns critérios pontuais não foram observados para que a celebração da parceria ocorresse de forma transparente e ética. Como não participei do momento inicial, desconhecia a existência de um concurso de projetos e a apresentação de possíveis grupos concorrentes. Anteriormente, ainda como diretor de uma das unidades da gestão municipal, havia recebido a visitação de um grupo para levantamento de dados administrativos e gerenciais para a “elaboração de um projeto”. No decorrer do tempo, descobriu-se que este grupo seria um concorrente em potencial.

Na época, os gestores da Secretaria Municipal de Saúde exerciam um poder autocrático frente aos dirigentes da Oscip, determinando e “sugerindo” os colaboradores que “deveriam ser contratados”, ofertando vagas, inclusive, para parentes e conhecidos de alguns componentes do Conselho de Política Pública pertinente à área de fomento. Esboçou-se uma tentativa de intervenção política por um vereador de forma pontual, para que tivesse autonomia de indicar nomes para trabalhar em duas unidades das seis geridas pela Oscip, prontamente repelida pela ação dos executivos do grupo do Terceiro Setor.

Importante ressaltar que todos os cargos gerenciais das seis unidades sob a administração da Oscip foram preenchidos por profissionais indicados pelos gestores da Administração Pública, embora esses profissionais já tivessem vínculo com a municipalidade. Alguns gerentes eram vinculados a vereadores. À época do início da parceria e até o seu término, além de mim, apenas a superintendente executiva do projeto solicitou afastamento sem vencimentos à Secretaria Municipal de Saúde.

Com o desenvolvimento do projeto, equipamos as urgências e emergências; todas as unidades possuíam equipes médicas completas, usuários com acesso a medicamentos e exames complementares.

Após três meses, fomos convocados também para a parceria dos ambulatórios de Programas de Saúde Coletiva. Desta forma, o projeto deslançou e começou a delinear-se, ganhando credibilidade por parte dos trabalhadores da saúde e, principalmente, da população.

Reconhecido por gestores estaduais, população, legisladores e controle social, o projeto alcançou um nível de satisfação em torno de 70%.

Com experiência de atuação na área de saúde pública, eu e Patrícia Gomes conseguimos vislumbrar uma saúde efetivamente resolutive e que respondesse às necessidades de nossos clientes. Unidades com ambiência saudável, limpas e higienizadas, tratamento com urbanidade e sem filas, acesso a medicamentos e atendimentos de especialistas, ainda que o Conselho de Política Pública de Saúde apontasse para alguns comemorativos de sucesso e efetividade e perseverasse na busca ao acesso pelo Termo de Parceria, documentação legal que regulamenta o modelo de parceria público-privada sob a forma de Oscip.

Atendimento ao Usuário (Município/OSCIP) – A **Conselheira** explica que este item entrou na pauta pelo grande número de reclamações quanto ao atendimento nas Unidades de Saúde, principalmente com relação à emergência e medicamentos. Outra **Conselheira** questiona quantos diretores das 06 unidades 24 horas estavam presentes naquele momento, na reunião, e apenas um Diretor Técnico de uma unidade sob a gestão em parceria se apresentou, além do representante da OSCIP, o **Superintendente Executivo**. A **Conselheira** reclama desta falta, tendo em vista que o convite enviado pelo Conselho foi extensivo a “todos” os diretores. Pergunta de quem é a responsabilidade quanto à questão dos medicamentos e quanto ao atendimento adequado ao usuário, já que não está sendo percebida melhora por parte da comunidade. Ressalta que algumas direções das Unidades não entendem a participação do controle social no processo, até mesmo questionando quanto à presença dos conselheiros dentro da unidade. **Conselheiro** lê o ofício 084 do Conselho, assinado pelo **Secretário de Saúde**, onde o mesmo convida formalmente um representante da OSCIP bem como todos os diretores das seis Unidades, justificando assim, a fala da **Conselheira**, e pergunta se os representantes das unidades foram devidamente avisados. **Conselheiro** fala da dificuldade de trabalhar junto às unidades e pede a presença de um representante da direção de todas as Unidades do Município, nas próximas reuniões do Conselho. **Conselheiro** passa a palavra para o representante do Fórum de Políticas Públicas do município, que diz que estes problemas acontecem pelo fato da terceirização dos serviços em geral, se posicionando contrário à OSCIP. **Conselheiro** fala que a Lei das OSCIPs foi aprovada no Congresso Nacional e na Câmara de Vereadores e por isso não há nada de ilegal no processo. **Conselheira** pede vistas ao Termo de Parceria, bem como de outros documentos pertinentes à OSCIP, para que os Conselheiros entendam melhor este processo e diz que o atendimento das OSCIPs está péssimo e pede providências aos gestores. **Conselheira** fala da dificuldade de atendimento dos Programas, tendo em vista uma maior demanda oriunda dessas seis unidades. **Conselheiro** pergunta quais os critérios de contratação da A MARCA com relação aos prestadores de serviços nas seis unidades, incluindo nesses critérios os de contratação de assessorias de treinamento, e pergunta se a grade de medicamentos da unidade tem a participação da SMS. Diz que o fundamento desta última pergunta se deve ao fato de ter participado de uma reunião do Conselho Gestor da Unidade de uma unidade de saúde sob a gestão em parceria e ter verificado que um usuário já estava aguardando o medicamento “Losartan 50 mg” há

mais de um mês, sempre sendo informado que não havia o medicamento na unidade e somente naquele dia da reunião, o medicamento foi dispensado e ainda foi verificado que a validade dos 30 comprimidos venceria em onze dias, sendo assim o paciente iria tomar 19 comprimidos já vencidos. Um componente da mesa passa a palavra para a representante do MUB, que fala da falta de atendimento nas unidades, que passou por este problema em uma das unidades sob a gestão em parceria, onde não tinha nenhum médico para atender no dia em que precisou dos serviços médicos do posto. Fala também da necessidade do Conselho partir para ações concretas e da importância do acesso à documentação, já que já foi cobrado por várias vezes pelos conselheiros. Ressalta que o MUB é contrário à terceirização e pergunta qual será o encaminhamento do Conselho quanto às questões de atendimento no Município. **Conselheiro** passa a palavra ao representante da OSCIP, Superintendente Executivo, que agradece a possibilidade de estar conversando com o Conselho. Diz que é médico há 36 anos, principalmente atuando no setor público. Explica que recebeu o convite através da SMS, mas entendeu que poderia responder às demandas e que por isso não trouxe todos os diretores, ressaltando que não foi falta de respeito com o Conselho. Diz que o que norteia a SMS é a portaria do MS – 1.101. Que percebeu, ouvindo a leitura da ata de dezembro, que houve melhoria ao acesso. Esclarece que a meta é melhorar a “Qualidade na Assistência”, e que esta questão precisa ser permanentemente discutida. Informa que participou da reunião do Conselho Gestor de uma das unidades sob a gestão em parceria e que pretende estar presente nas Unidades, nestas ocasiões, para que a OSCIP possa ter acesso a todas as informações. Explica que o mercado de trabalho para o médico está muito aquecido, que até mesmo as UPAS do Estado, mesmo pagando mais que as OSCIPs não possuem seu quadro de profissionais completo, exemplificando a pediatria. Diz que na verdade a OSCIP perdeu 100 médicos e que a orientação da SMS foi que todos os pacientes deveriam ser atendidos de acordo com a classificação de risco, mas que no último trimestre as coisas ficaram mais difíceis, pela deficiência dos profissionais, tendo a necessidade de priorizar os atendimentos. Que a movimentação de profissionais entre as Unidades está prevista nos contratos de trabalho dos médicos, mas que muitas vezes não conseguem sucesso. Diz que no dia 16 estará saindo convocação nos jornais de circulação para novas contratações. Que existe um trabalho importante da Ouvidoria da OSCIP, que facilita avaliar as situações que acontecem nas unidades. Com relação à grade de medicamentos, explica que tiveram alguns problemas pontuais de abastecimento e que a SMS ajudou com a

demanda, mas que a partir do dia 19/01, o abastecimento das unidades estará normalizado. Diz que poderá apresentar as estatísticas, posteriormente ao Conselho, para ficar mais claro o entendimento e que algumas questões que foram levantadas, terá que verificar e trazer as respostas posteriormente. Fala de uma reunião que aconteceu esta semana, nas dependências do HOSPITAL REGIONAL MUNICIPAL, com a **Subsecretária de Saúde** e **Direção Técnica** do hospital, onde participou com o **Coordenador Executivo**, para tratarem quanto ao atendimento do usuário e que haverá mudanças na forma de agendamento. **Subsecretária de Saúde** diz que é muito importante que o **Superintendente Executivo** traga a apresentação das estatísticas na próxima reunião e ressalta a importância de sua participação ou do **Coordenador Executivo**, nas reuniões dos Conselhos Gestores das Unidades, juntamente com o grupo do Departamento de Ações em Saúde. Ressalta também a fala da **Conselheira**, da necessidade de participação dos Diretores Técnicos, tanto nas reuniões de seus Conselhos Gestores bem como nas reuniões do Conselho Municipal. A **Conselheira** reclama da ausência do Diretor Técnico nas visitas que a Comissão tem feito às unidades. **Conselheiro** ressalta a Lei 9.790 que foi aprovada no Congresso Nacional e que as OSCIPs podem atuar em 12 áreas e não somente na Saúde e chama a atenção para o artigo 11 da lei, de que a responsabilidade é da SMS e do Conselho de Saúde. QUESTÃO DE ORDEM: CONSELHEIRO diz que suas perguntas não foram respondidas (linhas 48 a 54). **Subsecretária de Saúde** diz quanto ao Losartan, o mesmo não faz parte da grade de medicamentos e quanto às outras perguntas, explica que o **Superintendente Executivo** é Médico e não tem como responder as questões administrativas, que estes esclarecimentos poderão ser passados ao Conselho posteriormente. Foram encaminhadas DUAS PROPOSTAS: 1) CONSELHEIRA – QUE AS ATAS DAS REUNIÕES DOS CONSELHOS GESTORES DAS UNIDADES (OSCIP) SEJAM ENCAMINHADAS PARA O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE E PARA A OSCIP - PROPOSTA APROVADA POR UNANIMIDADE. 2) SUBSECRETÁRIA DE SAÚDE – APRESENTAÇÃO, PELO REPRESENTANTE DA OSCIP, DAS ESTATÍSTICAS DOS ATENDIMENTOS DAS SEIS UNIDADES, NA PRÓXIMA REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. PROPOSTA APROVADA POR UNANIMIDADE. **Conselheiro** ressalta que seja uma apresentação com dados comparativos. A **Conselheira** lembra que os diretores devem participar de todas as Plenárias do CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. Fica acertado que na próxima reunião da Executiva, os conselheiros terão acesso ao Termo de Parceria e outros documentos pertinentes à OSCIP, e que posteriormente os encaminhamentos serão trazidos à Plenária do CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE. (Grifo nosso).

A prestação de contas e a execução de metas e indicadores contidos no Termo de Parceria, que é o documento norteador das ações pactuadas a serem cumpridas, eram analisadas mensalmente por uma comissão de avaliação formalmente nomeada e composta por gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Saúde, além de executivos e dirigentes da Oscip. Na vigência do descumprimento de algumas metas, havia um desconto no valor financeiro a ser repassado à Oscip. O que sempre me causou estranheza foi a ausência nesta comissão de avaliação de representantes do órgão do poder público da área de atuação respectiva à atividade fomentada ou do Conselho Municipal de Saúde, conforme reza expressamente o art. 11 da Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999). Por inúmeras vezes, ao questionar os dirigentes da Oscip e os gestores do órgão municipal, eles respondiam desconhecer a necessidade de participação destes integrantes do controle social na referida comissão.

A “parceria” levou algum tempo para ser percebida e entendida por alguns técnicos da gestão municipal, o que considero compreensível, pela novidade das circunstâncias. Confrontos pela disputa por espaços gerenciais e decisórios foram sendo dissipados com o passar do tempo e a continuidade do trabalho. Conseguimos mostrar que éramos parceiros e não concorrentes, e tínhamos um único objetivo, o de garantir uma assistência de qualidade baseada em critérios de saúde pública e gratuita.

A interferência por parte do Poder Legislativo local ocorreu, ainda que de forma pontual, tanto para indicações de membros para as equipes gestoras como para trabalhadores da saúde e colaboradores e apoiadores, oriundos da gestão pública municipal, carregados de ranços e costumes que, por vezes, dificultam, sobremaneira, o andamento do projeto e o cumprimento de metas existentes no Termo de Parceria. Mas também encontramos nestas indicações alguns profissionais envolvidos e comprometidos.

Foram implantados processos e diretrizes na assistência, qualificação dos colaboradores de todos os setores, desde auxiliares de serviços gerais até equipes gestoras, com atividades de educação permanente, através de um Centro de Estudos. Houve incremento considerável no faturamento e produtividade das seis unidades da parceria: 61,95% no período de 2009 a 2010.

Entretanto, o Conselho Municipal de Saúde, perseguindo a sua vocação em deliberar, prosseguia com os seguintes questionamentos:

- 1) Que tipo de parceria e com quem?
- 2) Baseado em que lei ou portaria?
- 3) Os funcionários concursados farão opção ou haverá disponibilidade?

QUAIS SÃO AS BASES LEGAIS DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL?

A precariedade na oferta de assistência à saúde aos municípios deste País tem sido justificada pela constante retórica do princípio da eficiência e do engessamento da saúde pública.

Em período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), já se evidenciava a existência de contratação de serviços assistenciais à saúde, no entanto sem quaisquer controles e/ou monitoramento, no que tange tanto aos repasses financeiros como também aos serviços prestados. O desentendimento e a desarticulação entre as três esferas governamentais permitiram que, por um longo período de tempo, os serviços fossem contratados sem a real necessidade e sem qualquer planejamento. Inexistência do Estado em relação ao monitoramento de deveres e responsabilidades frente ao Estado na prestação de serviços públicos.

O ganho trazido pela Carta Magna de 1988 aponta para o controle e critérios de monitoramento para ações e serviços assistenciais contratados ao setor privado, além de que, preferencialmente, estas contratações devem ocorrer com entidades do setor privado sem fins lucrativos e que prestem serviços nos moldes dos serviços públicos. Com a extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps), responsável pela contratação de prestadores até a CF/1988, a Lei nº 8.080/1990 assumiu esta competência. Esta lei dita que passa a ser competência dos municípios a celebração de contratos e convênios com prestadores privados (BRASIL, 1990a). Para formalizar e controlar os repasses às entidades privadas, o Ministério da Saúde emitiu a Portaria nº 1.286, de 26 de outubro de 1993 (BRASIL, 1993b), determinando prazos para a contratação com os prestadores de serviço público de saúde, que, no entanto, foi ignorada pelos gestores, permitindo que o Ministério continuasse enviando recursos às entidades privadas, **independentemente de situação contratual**. Para tentar solucionar o problema, o Ministério da Saúde lançou em 2007 o Manual de Orientação para a Contratação de Serviços de Saúde, mas que teve pouca representatividade e impacto.

Cada vez mais distante da realidade tem sido a garantia no cumprimento do modelo de gestão do Sistema Único de Saúde, contido nas Leis Federais nº 8.080/1990 e 8.142/1990, e na CF/1988. O documento Modelos de Gestão – Formas jurídico-institucionais da Administração Pública – Conceitos e Características Principais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desconsiderou o Modelo de Gestão do SUS, das Políticas de Assistência Social (SUAS) e de Segurança Pública (SUSP) vigentes no País. Ignorou seus modelos de gestão e seus processos de implantação, para concluir que o modelo de gestão dos órgãos do SUS necessitava ser alterado para assegurar eficiência à sua gestão. Também não apresentou quaisquer análises anteriores, sugerindo a

experiência/aventura que foi a possibilidade de gestão por entidades do Terceiro Setor (REZENDE, 2007).

A participação da iniciativa privada apresenta respaldo jurídico em diversos dispositivos legais, apesar das controvérsias suscitadas pelos mais variados doutrinadores do Direito Administrativo.

Em seu artigo 197, a CF/1988 diz que:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988).

Complementa ainda a Carta Magna em seu artigo 199:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas e com fins lucrativos.

§ 3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988).

Aqui já podemos perceber alguns tópicos que garantem um maior controle e fiscalização por parte do Estado quando da contratação de instituições privadas para a realização de serviços públicos.

A preferência por entidades sem fins lucrativos, por si só, já aponta para maior rigor no controle, sem, no entanto, garantir a transparência.

Outra observação interessante vem do termo participação de forma complementar. Este caráter de complementaridade e não substitutivo garante que o Estado apresenta hegemonia para a fiscalização e gestão dos serviços públicos de saúde.

Ainda a Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços e dá outras providências, determina que:

Art. 1º. Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado.

Percebe-se que na Lei nº 8.080/1990, assim como na CF/1988, já existe um entendimento de que o setor privado pode complementar a oferta de serviços públicos de saúde junto ao Estado. Em seu Título III – Dos Serviços Privados de Assistência à Saúde, a referida lei trata do assunto no Capítulo I – Do Funcionamento e no Capítulo 2 – Da Participação Complementar, enfatizando que:

Art. 20. Os serviços privados de assistência à saúde caracterizam-se pela atuação, por iniciativa própria, de profissionais liberais, legalmente habilitados, e de pessoas jurídicas e de direito privado na promoção, proteção e recuperação da saúde.

Art. 21. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

Art. 22. Na prestação de serviços privados de assistência à saúde, serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto às condições para seu funcionamento.

Art. 23. É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo através de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos.

§ 1º Em qualquer caso é obrigatória a autorização do órgão nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), submetendo-se a seu controle as atividades que forem desenvolvidas e os instrumentos que forem firmados.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo os serviços de saúde mantidos, sem finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a Seguridade Social. (BRASIL, 1990a).

No artigo 21, fica clara a possibilidade de participação da iniciativa privada na participação complementar aos serviços de saúde públicos, a ser prestado pelo Estado.

No Capítulo II, a lei citada normatiza que:

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e

as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

§ 1º Na fixação dos critérios, valores, formas de reajuste e de pagamento da remuneração aludida neste artigo, a direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), deverá fundamentar seu ato demonstrativo econômico-financeiro que garanta a efetiva qualidade dos serviços contratados.

§ 2º Os serviços contratados submeter-se-ão às normas técnicas e administrativas e aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), mantido o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Aos proprietários, administradores e dirigentes de entidades ou serviços contratados é vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL, 1990a).

A percepção de controle e monitoramento se mostra evidenciada, principalmente, no parágrafo único do art. 24 da lei e nos artigos 25 e 26, § 1º e § 2º.

Aos gestores, usuários, trabalhadores da saúde e prestadores de serviços caberia conhecerem e compreenderem mais objetivamente as possibilidades disponibilizadas pelo instrumento jurídico, para que efetivamente atuem de forma deliberativa e formem suas opiniões a respeito dos novos modelos de gestão por parceria que se anunciam *lato sensu*.

Apesar da existência do controle social através dos Conselhos de Políticas Públicas, é necessária a apresentação de critérios que possam trazer transparência e detectar possível descumprimento nos convênios celebrados entre a Administração Pública e as entidades do Terceiro Setor, além de permitir que olhemos com cautela para a proposta de “reforma do Estado”, cujo maior impulso se deu através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo hoje extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com a criação do Programa Nacional de Publicização – Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. A reforma administrativa pretendida pelo Governo Federal autorizava o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas, como organizações sociais. No entanto, avanços têm sido demonstrados através do relato de experiências exitosas, não cabendo somente o posicionamento definitivamente contraditório aos novos modelos de gestão apresentados, que devem ser avaliados a partir do possível rompimento com velhos paradigmas, mas com critério e prudência.

A propósito, o modelo de parceria entre a Administração Pública e entidades do Terceiro Setor tem sido uma tendência mundial, como a aprovação pelo Legislativo do Estado do Rio de Janeiro do Projeto de Lei nº 767/2011, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, mediante contrato de gestão, e dá outras providências.

Ainda cabe ressaltar que a Constituição Federal não menciona a possibilidade de celebração de Termo de Parceria, só reconhecendo legalmente as formas de contrato e convênio.

Lembramos ainda que o art. 190 da Constituição Federal e o art. 24 da Lei Federal nº 8.080/1990 abominam a terceirização no próprio do contratante, presumindo total ilegalidade. No entanto, a CF/1988 cita em seu artigo 24 a possibilidade de celebração de parcerias entre o Estado e o instituto privado para a realização de atividades públicas, porém não estatais.

No ano de 2008, secretários de Saúde de todo o País apontaram as 14 principais dificuldades encontradas na gestão pública estatal, discriminadas na tabela a seguir.

Tabela 1- Dificuldades na Gestão Pública Estatal

Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) 2008	Dificuldades de contratação, principalmente para incorporar e/ou repor recursos humanos com agilidade, considerando as especificidades da área de Saúde Pública, como, por exemplo, para serviços de urgência/emergência.
	Dificuldades de incorporar recursos humanos de acordo com a quantidade e a necessidade dos serviços e o perfil da clientela atendida.
	Dificuldades de reposição do estoque de insumos diversos e de manutenção de equipamentos de saúde.
	Falta de capacidade de gerência dos hospitais públicos que dificulta a adoção de mecanismos eficientes e resolutivos que qualifiquem o cuidado e permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados.
	Problemas no financiamento das unidades em decorrência da forma atual de remuneração por produção de serviços.
	Elevado custo de manutenção.
	Falta de racionalização interna que provoca desperdícios notadamente na área de logística de insumos.
	Dificuldade de aplicar na rotina das unidades de saúde as políticas de ciência e tecnologia e de economia à saúde (avaliação de novas tecnologias e de medicamentos).
	Baixa produtividade.
	Dificuldade de investimentos em equipamentos médico-hospitalares e de informática.
	Desmotivação dos trabalhadores devido à inexistência de mecanismos de gerência na administração direta que estimulem uma maior produtividade, qualidade e eficiência.
	Problemas com o registro da produção de serviços, que, em geral, é inferior ao realizado, em virtude de uma cultura institucional que não valoriza esse procedimento administrativo em unidades públicas.
	Falta de flexibilidade administrativa, especialmente em relação à gestão orçamentária/financeira, de recursos humanos e processos de compras.
	Dificuldades na aplicação de uma política salarial diferenciada e flexível para profissionais em diferentes áreas de especialização.

Fonte: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2008, p. 14).

A partir desses critérios, são consideradas como Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (Fasfil), entidades sem fins lucrativos enquadradas nas seguintes categorias da Tabela de Natureza Jurídica 2002: 304-2: Organização Social; 305-0: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip); 306-9: Outras Fundações Mantidas com Recursos Privados; 320-4: Filial, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras; e 399-9: Outras Formas de Associação.

Segundo o IBGE, em 2002, o País contava com 276 mil Fasfil oficialmente cadastradas. Note-se que, para o mesmo ano, este conjunto de instituições representava 55% do total das 500 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil, constantes do Cadastro Central de Empresas (Cempre). E do universo de cerca de 5,3 milhões de organizações públicas, privadas lucrativas e privadas não lucrativas que compunham o Cempre, as Fasfil representavam cerca de 5%.

Quarenta e quatro por cento das Fasfil estão distribuídas na Região Sudeste, coincidindo com a distribuição populacional. Deste percentual, 21% localizam-se em São Paulo e 13% em Minas Gerais.

O TERMO DE PARCERIA

É o instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), que consolida o acordo firmado entre as partes e destina-se à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público, citado no art. 9º da Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 1999b).

As partes signatárias se comprometem através do Termo de Parceria para a cooperação entre si e a execução de atividades de interesse público. Diferentemente de um contrato, apresenta cláusulas imprescindíveis e de caráter vinculativo entre as partes, atribuindo e estabelecendo direitos, obrigações e responsabilidades tanto para o Poder Público parceiro quanto para a Oscip.

No art. 10, § 2º, da Lei nº 9.790/1999, são apresentadas todas as cláusulas que deverão constar dos termos de parceria, que incluem:

- (a) o objeto, com especificação do programa de trabalho;
- (b) as metas e resultados previstos com prazos de execução e cronograma de desembolso;
- (c) os critérios objetivos de avaliação de desempenho com indicadores de resultado;
- (d) a previsão de receitas e despesas detalhadas por categorias contábeis segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade, inclusive as remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos com recursos do Termo de Parceria;
- (e) a publicação pelo órgão estatal do extrato do Termo de Parceria na imprensa oficial do Município, Estado ou União, conforme modelo citado no parágrafo 4º do art. 10 do Decreto 3.100/1999;

(f) a obrigação de prestação de contas ao Poder Público, ao término de cada exercício, incluindo:

- relatório sobre o objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo das metas com os respectivos resultados;
- demonstrativo dos gastos e receitas efetivamente realizados;
- publicação pela Oscip na imprensa oficial do Município, Estado ou União de demonstrativo de sua execução física e financeira, até 60 dias após o término de cada exercício financeiro, conforme modelo citado no art. 18 do Decreto nº 3.100/1999.

Deve constar no modelo do extrato do Termo de Parceria, a ser publicado no prazo máximo de 15 dias, segundo § 4º do art. 10 e Anexo I do Decreto nº 3.100/1999 (BRASIL, 1999a):

- a) o custo do projeto;
- b) o local de realização do projeto;
- c) as datas de assinatura do Termo de Parceria, do início e do término do projeto;
- d) o objeto do Termo de Parceria, com descrição sucinta do projeto;
- e) o nome, endereço, telefone, fax e e-mail da Oscip;
- f) o nome e cargo ou função do responsável pelo projeto.

Em relação ao item “f”, é preciso explicitar que geralmente existem responsáveis técnicos e responsáveis pela execução física e financeira. Não fica claro a quem caberia a responsabilidade pelo projeto. Pode ser, por exemplo, um superintendente o responsável técnico, porém, o mesmo, na maior parte das vezes não possui a autonomia de um ordenador de despesas. Por nosso entendimento, deveria ser designado como responsável pelo projeto o responsável pela execução física e financeira.

O Anexo II do referido decreto apresenta o modelo de relatório de execução física e financeira, que deverá contemplar:

- a) o custo do projeto;
- b) o local de realização do projeto;
- c) a data da assinatura, de início e de término de parceria;
- d) os objetivos do projeto;
- e) os resultados alcançados;
- f) os custos de implementação do projeto;
- g) as seguintes categorias de despesa: previsto, realizado e diferença;
- h) os totais de valores;
- i) o nome, endereço, telefone, fax e e-mail da organização da sociedade civil de interesse público;
- j) o nome e cargo ou função do responsável pelo projeto.

Ainda aqui sugerimos que o responsável pelo projeto seja o responsável pela execução física e financeira.

Também deverá ser publicado na imprensa oficial do Município, Estado ou União, até 30 dias após a assinatura do Termo de Parceria, regulamento

próprio contendo os procedimentos que serão adotados para a compra de bens e a contratação de obras e serviços, seguindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Imprimir maior agilidade gerencial aos projetos, garantindo o controle e assegurando a utilização dos recursos de acordo com os fins públicos, esta é a proposta do Termo de Parceria.

A EXECUÇÃO DO TERMO DE PARCERIA

Cabe ao órgão do Poder Público da área de atuação e aos Conselhos de Políticas Públicas o acompanhamento e fiscalização da execução do Termo de Parceria, conforme discriminado no art. 11 da Lei nº 9.790/1999 (BRASIL, 1990b).

Uma comissão de avaliação, composta por gestores, integrantes da entidade privada e representantes do Conselho de Política Pública relacionado à área de fomento, analisará os resultados obtidos e encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida, conforme termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 11 da citada lei.

Em face às irregularidades ou ilegalidades, os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria deverão comunicar os fatos ao Tribunal de Contas competente, bem como ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.970/1999. Na ocorrência de indícios fundados de malversação haverá e sequestro dos bens por atuação do MP e Advocacia-Geral da União.

Portanto, segundo os arts. 11 e 12 desta lei, a fiscalização cabe ao órgão parceiro, Conselhos de Políticas Públicas da área, comissão de avaliação formada pelo órgão parceiro e Oscip, auditores externos independentes, controles externo, interno e social.

No prazo máximo de 30 dias após a celebração do Termo de Parceria, conforme reza o art. 14 da Lei nº 9.790/1999, a Oscip deverá publicar regulamento próprio, contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com o emprego de recursos provenientes do Poder Público.

Por minha avaliação e vivência, posso dizer que este procedimento não tem acontecido nem sido observado no município estudado. Geralmente, o setor responsável pelo Gerenciamento de Aquisições tem utilizado a avaliação de três fornecedores e, após cotação, adotado o critério do menor preço. Apesar de isso ter sido sinalizado aos responsáveis pelas contratações de serviços e compras, nada ocorreu. Nem na contratação de serviços de longa permanência e de alto custo são observados critérios como, pelo menos, a publicação por carta-convite ou quaisquer modelos que se assemelhem aos certames da Administração Pública. Importante ressaltarmos que as Oscips não estão sob a égide da Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

Como pontos relevantes em relação ao Termo de Parceria, podemos dizer que apresenta princípios de transparência, competição, cooperação e parceria. Segundo o art. 23 do Decreto nº 3.100/1999, a escolha e contratação de organização da sociedade civil de interesse público para a celebração de Termo de Parceria poderá ser realizada mediante a publicação de edital de concurso de projetos pelo órgão estatal. Esta modalidade de certame é uma forma igualitária e transparente de escolha, prevista na Lei nº 8.666/1993, art. 22, § 4º:

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, 1993).

Segundo o art. 25 do Decreto nº 3.100/1999, deverá conter as seguintes informações o edital do concurso:

- a) prazos, condições e forma de apresentação das propostas;
- b) especificações técnicas do objeto do Termo de Parceria;
- c) critérios de seleção e julgamento das propostas;
- d) datas para apresentação das propostas;
- e) local de apresentação das propostas;
- f) datas do julgamento e data provável de celebração do Termo de Parceria;
- g) valor máximo a ser desembolsado pelo Poder Público.

Alguns critérios de seleção e julgamentos dos projetos, segundo o art. 27 do Decreto nº 3.100/1999, são:

- a) o mérito intrínseco e adequação ao edital do projeto apresentado;
- b) a capacidade técnica e operacional da candidata;
- c) a adequação entre os meios sugeridos, seus custos, cronogramas e resultados;
- d) o ajustamento da proposta às especificações técnicas;
- e) a regularidade jurídica e institucional da organização da sociedade civil de interesse público;
- f) a análise dos documentos referidos no art. 11, § 2º, do Decreto nº 3.100/1999.

No § 4º do art. 30 do citado decreto, está discriminada a composição da comissão julgadora, que não será remunerada, será designada pelo órgão estatal parceiro e composta, minimamente, por um membro do Poder Executivo, um especialista no tema do concurso e um membro do Conselho de Política Pública da área de competência, quando houver.

Não caberá ao órgão estatal parceiro examinar recursos contra as decisões da comissão julgadora, muito menos poderá anular ou suspender administrativamente o resultado do concurso. Não haverá a possibilidade de celebração de outros termos de parceria com o mesmo objeto sem antes finalizar

o processo iniciado pelo concurso, para evitar a transgressão do art. 31, § 1º, incisos I e II do Decreto nº 3.100/1999.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO TERMO DE PARCERIA

Consiste na comprovação pela Oscip, perante o órgão estatal parceiro, da execução do programa de trabalho pactuado e da correta aplicação dos recursos públicos recebidos.

No art. 10, a Lei nº 9.790/1999 determina às Oscips a obrigatoriedade de prestação de contas ao término de cada exercício financeiro, diretamente ao órgão estatal parceiro.

Segundo o Decreto nº 3.100/1999, art. 12, a prestação de contas do Termo de Parceria deverá ser instruída com os seguintes documentos:

- relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;
- demonstrativo integral da receita e da despesa efetivamente realizadas na execução;
- parecer e relatório de auditoria, nos casos em que o montante de recursos for maior ou igual a R\$ 600 mil;
- extrato da execução física e financeira, publicada na imprensa oficial do Município, Estado ou União, conforme modelo estabelecido no art. 18 do Decreto nº 3.100/1999.

Quando o montante dos recursos de um ou mais termos de parceria for igual ou superior a R\$ 600 mil, a Lei nº 9.790/1999 exige a realização de auditoria independente, por pessoa física ou jurídica habilitada pelos Conselhos Regionais de Contabilidade. Poderão constar no próprio Termo de Parceria as despesas da auditoria, financiadas pelo parceiro público, segundo o § 3º do art. 19 do Decreto nº 3.100/1999.

Não esquecer, entretanto, que entidades e seus dirigentes estarão sujeitos a punição severa no caso de uso indevido de recursos públicos, inclusive a indisponibilidade e sequestro dos bens destes responsáveis (Lei nº 9.790/1999, arts. 12 e 13).

Na minha experiência, algumas vezes percebi a presença de técnicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nas dependências da Secretaria Municipal de Saúde. No entanto, nunca soube qual fora o parecer emitido: regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas?

Certo é que o Conselho de Política Pública nunca teve acesso a essa prestação de contas no município em estudo.

QUAL É O PAPEL DO CONSELHO DE POLÍTICA PÚBLICA NA AVALIAÇÃO DA PARCERIA?

Mas como funciona um Conselho de Saúde? Qual é a sua autonomia no controle e monitoramento das ações públicas individuais e coletivas do Estado?

Com a proposta de reformular o então Ministério da Educação e Saúde Pública e debater as questões internas destes órgãos, a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, instituiu o Conselho Nacional de Saúde (CNS), como um órgão consultivo do Ministério da Saúde, cujos membros eram indicados pelo ministro (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2011).

No passado, apenas casos de doenças especiais, como tuberculose, hanseníase e doença mental, eram tratados pelo Estado, que não oferecia assistência médica à população.

Dezessete anos depois, o Ministério da Saúde e da Educação Pública se separaram. O então CNS foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 34.347, de 8 de abril de 1954, com a função de assistir o ministro de Estado na determinação das bases gerais dos programas de proteção à saúde. Era composto por 17 membros e as suas funções de secretaria eram exercidas por servidores do próprio Ministério da Saúde; cinco anos mais tarde, passou a ser composto por 24 conselheiros, em cumprimento ao Decreto-Lei nº 45.913, de 29 de abril de 1959 (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2011).

Reafirmando a finalidade deste conselho em assistir o ministro da Saúde e com ele cooperar para o estudo de assuntos pertinentes a sua pasta, o número de conselheiros aumentou para 27, por força do Decreto-Lei nº 847, de 5 de abril de 1962.

Em uma nova etapa, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde passaram a ser foco de debates. A atuação do Conselho foi ampliada pelo Decreto-Lei nº 67.300, de 30 de setembro de 1970, com a incumbência de

examinar e emitir parecer sobre questões ou problemas relativos à promoção, proteção e recuperação da saúde, que sejam submetidos à sua aprovação pelo Ministro do Estado, bem como opinar sobre matéria que, por força de lei, tenha que ser submetida à sua apreciação. (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2011).

Surgiram ainda neste período grupos responsáveis por discussões de conceitos importantes como integralidade, descentralização e universalização, e o Movimento de Reforma Sanitária, trazendo prenúncios dos conceitos e diretrizes que permeariam o Sistema Único de Saúde.

A saúde pública no país se transformou por conta do conjunto de análises e interpretações que originaram as primeiras manifestações importantes para o crescimento do controle social no Brasil.

Um novo instrumento jurídico sobre organização e atribuições do CNS foi publicado. O Decreto-Lei nº 93.333, de 14 de janeiro de 1987, apontou para as funções normativas do referido conselho e de assessoramento do ministro da Saúde, que passou a ser composto por 13 membros, ainda indicados pelo governo, incluindo sete representantes da sociedade civil – “personali-

dades de notória capacidade e comprovada experiência na área da saúde” (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2011).

Fundamentais para a democratização do setor saúde, surgiram as Conferências de Saúde, que foram de grande importância para que o controle social organizado se consolidasse, pois se tornaram locais de instância e discussão onde se reafirmam o modelo assistencial do SUS e a importância do controle social para a efetivação das políticas públicas de saúde.

Cabe ressaltar que os artigos 196 a 200 da Constituição Federal de 1988 (Seção II – Da Saúde) foram subsidiados pelo relatório final da 8ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, com a discussão dos temas saúde como direito, reformulação do Sistema Nacional de Saúde e financiamento setorial. Promulgada a CF/1988, estabeleceu-se um marco no setor saúde do Brasil, com o surgimento de novos rumos com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Mais tarde, a Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, criou as instâncias de Controle Social, através das Conferências e dos Conselhos de Saúde.

Regulamentando as novas atribuições do CNS e definindo as entidades e órgãos que comporiam o novo plenário, agora formado por 30 membros, surgiu o Decreto-Lei nº 99.438, de 7 de julho de 1990. Essa legislação determinou a composição do CNS entre representantes dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores (governo). Após longa negociação do movimento social com o Ministério da Saúde foram fixados 50% das vagas para usuários, e os outros 50% divididos entre trabalhadores, gestores e prestadores de serviços. Importante lembrar que o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) têm representação no Conselho Nacional de Saúde.

Reafirmando a paridade e a composição entre os segmentos, no Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua 136ª Reunião Ordinária, foi aprovada a Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003.

Atendendo às deliberações aprovadas na 11ª e na 12ª Conferência Nacional de Saúde, uma nova estrutura entrou em vigor através da publicação do Decreto Presidencial nº 5.839, de 11 de junho de 2006. Com isso, o CNS passou a escolher seus membros a partir de processo eleitoral e elegeu seu presidente, pela primeira vez na história, cargo este anteriormente ocupado pelo ministro da Saúde. Ficou determinado que a escolha eleitoral deverá ser realizada a cada três anos, contados a partir da primeira eleição, por escrutínio secreto. O mandato dos membros do CNS tem a duração de três anos, sendo permitida apenas uma recondução.

Quarenta e oito conselheiros titulares, representantes dos usuários, profissionais de saúde, gestores e prestadores de serviços, passaram a compor o Conselho Nacional de Saúde.

O CNS possui regulamento interno criado por resolução em 2009, homologada pelo presidente do conselho à época, Francisco Barbosa Júnior, e pelo então ministro da Saúde, José Gomes Temporão.

Possui como estrutura organizacional: Plenário, Mesa Diretora, Presidência, Comissões, Grupos de Trabalho e Secretaria Executiva. Disponibiliza em seu sítio eletrônico, listagem com a composição de conselheiros (as) nacionais de Saúde de todo o país. Apresenta as comissões previstas na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a saber: Alimentação e Nutrição, Vigilância Sanitária e Farmacoepidemiologia, Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia, Saúde do Trabalhador e de Orçamento e Finanças.

O calendário de reuniões se divide em reuniões ordinárias e reuniões da Mesa Diretora, com periodicidade mensal. Após a discussão dos tópicos são lavradas atas, que se encontram disponíveis para consulta pública no endereço eletrônico do CNS.

Os atos normativos podem ser:

- resoluções – I (implementada), V (em vigor), R (revogada), NI (não implementada) e NH (não homologada);
- recomendações;
- moções;
- deliberações.

Por determinação da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, no § 2º do artigo 1º, os Conselhos de Saúde passaram a ser de instância permanente e de caráter deliberativo, em todos os níveis de gestão do sistema, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atuando na formulação de estratégias e no controle da política de saúde, cujas decisões devem ser homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído. No entanto, este mesmo instrumento jurídico, em seu art. 1º, determina que a existência destes conselhos não pode acarretar em “prejuízo das funções do Poder Legislativo”, o que diminui consideravelmente a capacidade deliberativa dos mesmos (BRASIL, 1990b).

O Pleno do conselho elege anualmente, entre seus membros, a Mesa Diretora, inclusive o presidente e seus pares. O atual regimento foi aprovado pela Resolução/CNS nº 435, de 12 de agosto de 2010, com as adaptações necessárias ao seu funcionamento definidas no Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. A Portaria GM/MS nº 3.047, de 8 de dezembro de 2009, cuidou de designar os membros titulares, 1º e 2º suplentes do Conselho Nacional de Saúde para o biênio 2009/2010.

Faz-se necessário que possamos compreender de que modo os Conselhos de Políticas Públicas se constituem e qual é a sua importância no efetivo controle e monitoramento destas políticas. Indiscutivelmente, os Conselhos de Saúde foram os pioneiros na consolidação pela busca de conquistas dos direitos dos cidadãos.

O Conselho Municipal de Saúde do município onde acontece a parceria em estudo neste artigo tem um papel de grande relevância, com inúmeras batalhas e algumas conquistas. Subdivide-se em conselhos locais atuando nas seis unidades de saúde sob a gestão da parceria com encontros mensais, onde

são lavradas atas e discutidas deliberações locais, trazidas para a discussão na Plenária, também com periodicidade mensal, composta por todos os representantes do Conselho Municipal de Saúde.

A princípio, componentes das equipes de gestores, por não compreenderem o papel da contribuição para a gestão e da autonomia deliberativa destes conselhos, partiram para o acirramento, dificultando ações e conquistas. Ouvi inúmeras vezes relatos de alguns gestores, como, por exemplo: “Aqui nós temos o conselho nas mãos, e agora eles não perturbam mais”. Ora, até que ponto o convívio e a parceria com o conselho local poderiam se constituir em ameaça à unidade, seus trabalhadores e gestores? Aqui temos um grande equívoco e podemos afirmar, peremptoriamente, que estes fatos ainda ocorrem.

Através da gestão tríplice, com a participação de trabalhadores da saúde, controle social e gestores, que tem demonstrado inúmeras experiências exitosas trazidas pela Política Nacional de Humanização, entendemos que o controle social agrega benefícios à gestão, indubitavelmente.

É inconcebível que quem conheça a história dos movimentos de base das periferias, do Movimento de Reforma Sanitária, não compreenda e nem reflita sobre o árduo caminho percorrido por estes usuários do Sistema Único de Saúde. Até mesmo as dificuldades enfrentadas para a valorização dos trabalhadores da saúde, constituídos de direitos, mas principalmente de deveres.

Apesar de tudo isso, não tem sido esta a realidade assistida neste município. A participação do Conselho de Política Pública tem se dado de forma atuante e participativa, porém com reservas.

Em nome da não legalização jurídica e administrativa de alguns órgãos participantes deste conselho, por decreto municipal, as reuniões ordinárias foram suspensas até segunda ordem, pelo Poder Legislativo com a seguinte ementa: **Suspende os efeitos de portarias que designam membros de conselhos municipais, e dá outras providências.**

O Termo de Parceria foi informado em reunião ordinária do Conselho de Política Pública, já celebrado entre as partes, como já citado sem quaisquer conhecimentos quanto à origem da instituição parceira, experiências de atuação anteriores e muito menos do certame para o concurso de projetos, participação na escolha da Oscip, programa de trabalho e concessão para a composição na comissão de avaliação, como mostra o trecho transcrito a seguir, que sugere a criação de uma comissão de acompanhamento do processo:

Criar Comissão para Acompanhar o Processo da OSCIP – Conselheiro ressalta a importância da atuação dessa comissão. A **Conselheira** diz que no mês anterior **Secretário de Saúde** fez uma proposta de participação de representantes do CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE na Comissão Técnica da SMS, porém na reunião da Executiva, acharam por bem acatar a proposta de outro **Conselheiro**, de que o Conselho crie sua própria comissão para

acompanhar o processo, baseado na Lei, inclusive participando das reuniões da Comissão da equipe técnica já existente. Representantes para participarem desta comissão: Gestor: Subsecretário de Saúde; Profissional de Saúde, Prestador de Serviço e três Usuários – COMISSÃO APROVADA POR UNANIMIDADE; [...].

O trecho apresentado é a transcrição de deliberação do Conselho Municipal, devido à necessidade de acesso à documentação referente à parceria com o município, principalmente no tocante aos repasses financeiros, para que este mesmo conselho pudesse aprovar o orçamento anual da Secretaria de Saúde. Diante deste quadro, obviamente, o Conselho Municipal de Saúde não aprovou as contas da secretaria neste ano.

Como integrante da comissão de avaliação da parceria jamais presenciei, na composição desta comissão, a participação de quaisquer integrantes do Conselho de Política Pública, na área de fomento. Desconheço que os mesmos tenham acesso à consulta dos relatórios de execução dos termos de parceria, do próprio termo ou ainda do seu extrato, e que tenham conhecimento se as metas pactuadas nos programas de trabalho para a execução do projeto estão sendo cumpridas, ainda que parcialmente. Menos ainda que saibam de que forma acontecem os repasses financeiros a partir da execução.

Aqui cabe ressaltar que o Capítulo II – Do Termo de Parceria da Lei Federal nº 9.790/1999 determina:

Art. 11. A execução do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos **Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes**, em cada nível do governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

[...]

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação. (BRASIL, 1999b, grifo nosso).

Quanto à participação e ao monitoramento da fiscalização do Termo de Parceria por parte dos Conselhos de Políticas Públicas ou quaisquer outros responsáveis, decreta a Lei. 9.790/1999:

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade na utilização

de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, **sob pena de responsabilidade solidária**. (BRASIL, 1999b, grifo nosso).

Será do conhecimento dos integrantes dos Conselhos de Políticas Públicas a questão da responsabilidade solidária nestas parcerias? Serão conhecedores das formas e periodicidades da prestação de contas do Termo de Parceria e da prestação de contas anual da Oscip? Serão conhecedores dos critérios para a análise da qualificação e idoneidade da organização da sociedade civil, sem fins lucrativos atuantes? Sabem da possibilidade de serem consultados antes da celebração do Termo de Parceria?

No exemplo estudado, o Conselho Municipal de Saúde, apesar da resistência, prossegue em busca de respostas a seus questionamentos e para a permanência de sua atuação, como demonstrado em trecho extraído de ata de reunião ordinária:

Conselheiro - diz sentir que “mais uma vez o conselho foi excluído do processo e apresenta uma moção de repúdio pela forma com que a OSCIP foi discutida e coloca sua posição de que se este processo continuar o conselho deve se considerar desmoralizado”.

Secretário de Saúde diz “que é democrático e que faz e sempre fez questão da participação do conselho e dá por encerrada a reunião”.

Tanto no município analisado neste artigo como em centenas de outros pelo Brasil afora, as respostas às questões suscitadas acima são óbvias: não, não e não.

A participação dos Conselhos de Políticas Públicas nas parcerias público-privadas deve ser estimulada e reconhecida. Sabemos, no entanto, das dificuldades e limitações na autonomia de sugestões e intervenções outorgado a estes conselhos no Sistema Único de Saúde mesmo na gestão pública municipal. No entendimento de alguns gestores, a proposta de monitoramento dos integrantes dos Conselhos de Saúde soa como crítica pejorativa e desqualificadora de suas atuações. “Como pode alguém da comunidade sem nenhuma formação, questionar o meu trabalho enquanto gestor?” Esta tem sido a fala por todo o País. Cabe aos gestores utilizarem as deliberações dos conselhos como foices que destrincham os caminhos emaranhados para as conquistas e ações na saúde pública. Sempre, obviamente, permeadas por bom senso e racionalidade.

Cabe lembrar que no modelo de gestão em parceria pública os princípios do bom senso e da racionalidade estão contemplados, visto que todas as unidades sob a gestão da Oscip possuem Conselhos de Controle Social por unidade, respeitando as normatizações da Resolução nº 333, de 4 de novem-

bro de 2003, além de Ouvidoria “linkada” com a Ouvidoria-SUS municipal. O efetivo controle social e as deliberações apresentadas são discutidos junto ao gestor municipal da Secretaria de Saúde.

Finalmente, destaco o entendimento do Conselho Nacional de Saúde, deliberado por parecer aprovado na 150ª Reunião Ordinária do CNS em janeiro de 2005, em relação às parcerias público-privadas através de Oscips, como citado por Melgaço (1999):

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE APROVA PARECER CONTRA TERCEIRIZAÇÃO NA SAÚDE

O Conselho Nacional de Saúde deve incorporar a concepção filosófica de que a modalidade jurídica de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP é entidade de administração gerencial, como proposta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado do Governo FHC, assemelhada à Organização Social (OS), já rejeitada por este Conselho para a administração de serviços públicos de saúde, compreendendo que estas são maneiras e subterfúgios de transferência de responsabilidade do Estado com relação à saúde para o Setor Privado, que não se coadunam com o modelo de gestão do SUS, tal como definido constitucionalmente, e que, quando consultado, o CNS emita parecer contrário a toda esta modalidade de administração gerencial para o SUS, em quaisquer formas de apresentação.

Seja ratificada a Resolução do CNS de nº 223/1997, que se encontra anexa, sobre as OSs na forma de nova Resolução do CNS, incluindo a modalidade de “administração gerenciada” por meio de OSCIPs e outras apresentações, com claro posicionamento contrário às mesmas. Ampare nas deliberações das conferências nacionais de saúde, especial a 8ª, 10ª, 11ª e 12ª. Seja remetido este documento aos demais conselhos de políticas públicas do âmbito Federal, Estadual e Municipal, expressando a posição contrária do CNS acerca da adoção da “administração gerenciada” no âmbito do Sistema Único de Saúde. Que seja dada ampla publicidade junto à sociedade civil e aos órgãos dos poderes constituídos sobre a posição.

Criados por lei, os Conselhos de Políticas Públicas são compostos por representantes da sociedade civil e dos governos, para deliberar e realizar o controle sobre determinadas políticas públicas (saúde, criança e adolescente, meio ambiente, assistência social, educação, desenvolvimento agrário, etc.).

Os Conselhos de Políticas Públicas são consultados antes da celebração dos termos de parceria e participam da comissão de avaliação dos resultados. No entanto, o Decreto nº 3.100/1999 aponta que:

Art. 17. O acompanhamento e a fiscalização por parte do Conselho de Política Pública de que trata o art. 11 da Lei nº 9.790, de 1999, não pode introduzir nem induzir modificação das obrigações do Termo de Parceria celebrado.

§ 1º Eventuais recomendações ou sugestões do Conselho sobre o acompanhamento dos Termos de Parceria deverão ser encaminhados ao órgão estatal parceiro, para a adoção de providências que entender cabíveis.

§ 2º O órgão estatal parceiro informará ao Conselho sobre suas atividades de acompanhamento.

O artigo 11 da Lei nº 9.790/1999 estabelece que:

Art. 11. A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada nível de governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata essa Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Cabe ao grupo técnico do setor público da área de fomento para a parceria estabelecer metas de desempenho e produtividade, como instrumento norteador a ser utilizado para referência pela comissão de avaliação, elaborado a partir do objeto de contrato, discriminado no plano de trabalho e Termo de Parceria, oriundos do edital de concurso de projetos.

MECANISMOS UTILIZADOS PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO CONTROLE SOCIAL E GESTORES NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República publicou o Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, que determina a avaliação da regularidade de execução dos convênios, contrato de repasses e termos de parceria celebrada com entidades privadas sem fins lucrativos e dá outras providências. Em seu art. 5º, o decreto cita que:

Art. 5º Em qualquer das hipóteses previstas neste Decreto está vedada a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

I - omissão no dever de prestar contas;

II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;

III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

IV - ocorrência de dano ao Erário; ou

V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria. (BRASIL, 2011).

O mesmo decreto determinou à Controladoria-Geral da União (CGU) manter cadastro com relação das entidades privadas sem fins lucrativos impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal.

Somente em 9 de março de 2012, a CGU criou o Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos (Cepim), que elenca um rol de entidades apontadas pelos ministérios concedentes como impedidas, em função da análise realizada sobre a regularidade na execução de convênios, contratos de repasse de parceria, conforme determinado pelo decreto supracitado.

Desde 31 de janeiro de 2013, todas as entidades privadas sem fins lucrativos cujos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria constam como inadimplentes ou impugnados no Sincov e no Siafi, são devidamente inscritas no Cepim. O Sincov é o Sistema de Convênios criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e tem como finalidade facilitar as apresentações de projetos aos programas ofertados pelo Governo Federal, entre outras; por sua vez, o Siafi é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

Anteriormente à celebração de qualquer que seja o instrumento com entidades privadas sem fins lucrativos, é obrigatória a realização de consulta ao Cepim.

Cabe aqui ressaltar que o projeto de parceria em estudo teve início no ano de 2009 e encerramento em 2012. O diploma legal apresentado e a criação do Cepim surgiram próximo ao prazo de ocorrência dos fatos apresentados pelo autor.

Ainda hoje sabemos ser do desconhecimento por parte dos gestores e representantes do Conselho Municipal de Saúde a existência dos dispositivos apresentados e a obrigatoriedade da consulta ao Cepim, anteriormente à celebração de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação para o controle e o monitoramento por parte do Conselho de Política Pública da área de fomento da parceria no município em estudo subdivide-se em conselhos locais, atuando nas seis unidades de saúde sob gestão da parceria, com encontros mensais, onde são lavradas atas e discutidas deliberações locais, levadas para a discussão na Plenária, que também ocorre com periodicidade mensal.

Através da gestão tríplice, com a participação dos trabalhadores da saúde, controle social e gestores, que tem demonstrado inúmeras experiências exitosas trazidas pela Política Nacional de Humanização, entendemos que o controle social agrega benefícios à gestão, indubitavelmente.

É inconcebível que quem conheça a história dos movimentos de base das periferias, e do Movimento de Reforma Sanitária, não compreenda e nem reflita sobre o árduo caminho percorrido por estes usuários do Sistema Único de Saúde na garantia de direitos, mas principalmente de deveres para usuários e trabalhadores da saúde.

Apesar de tudo isso, não tem sido esta a realidade assistida no município estudado. A participação do Conselho de Política Pública tem se dado de forma atuante e participativa, porém com reservas.

Em nome da não legalização jurídica e administrativa de alguns órgãos participantes deste conselho, por decreto municipal, as reuniões ordinárias foram suspensas até segunda ordem por um longo período, pelo Poder Legislativo com a seguinte ementa: **Suspende os efeitos de portarias que designam membros de conselhos municipais, e dá outras providências.**

Aqui cabe ressaltar que, no Capítulo II – Do Termo de Parceria, a Lei Federal nº 9.790/1999 determina:

Art. 11. A execução do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos **Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes**, em cada nível do governo.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

[...]

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata essa Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na Legislação. (BRASIL, 1999b, grifo nosso).

Quanto à participação e ao monitoramento da fiscalização do Termo de Parceria, por parte dos Conselhos de Políticas Públicas ou quaisquer outros responsáveis, decreta a Lei nº 9.790/1999:

Art. 12. Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, **sob pena de responsabilidade solidária.** (Grifo nosso).

Será do conhecimento dos integrantes dos Conselhos de Políticas Públicas a questão da responsabilidade solidária nestas parcerias? Serão eles conhecedores das formas e periodicidades da prestação de contas do Termo de Parceria e da prestação de contas anual da Oscip? Serão conhecedores dos critérios existentes para a análise da qualificação e idoneidade da organização da sociedade civil, sem fins lucrativos? Sabem da obrigatoriedade de serem consultados antes da celebração do Termo de Parceria?

A participação dos Conselhos de Políticas Públicas nas parcerias público-privadas deve ser estimulada e reconhecida. Sabemos, no entanto, das dificuldades e limitações nas deliberações outorgadas a estes conselhos no Sistema Único de Saúde, mesmo na gestão pública municipal. No entendimento de alguns gestores, a proposta de monitoramento dos integrantes dos conselhos de saúde soa como crítica pejorativa e desqualificadora de suas atuações. “Como pode alguém da comunidade, sem nenhuma formação, questionar o meu trabalho enquanto gestor?” Esta tem sido a fala em diferentes lugares do país. Cabe aos gestores utilizarem as deliberações dos conselhos como foices que destrincham os caminhos emaranhados para as conquistas e ações na saúde pública. Sempre, obviamente, estas ações deverão permear os meandros do bom senso e da racionalidade.

O desfecho no município em estudo foi a intervenção por parte do Ministério Público por irregularidades e ilegalidades na parceria com a Oscip, com a proibição de celebração de quaisquer novos contratos com o Terceiro Setor, resultando em centenas de colaboradores sem o recebimento de seus provimentos e direitos trabalhistas, desabastecimento das unidades com descontinuidade dos serviços prestados à comunidade, recontração de colaboradores nos moldes precarizados de cooperativas, sem quaisquer garantias legais e a não aprovação das contas referentes ao exercício 2009-2012. Alguns técnicos e gestores da Administração Pública tiveram seus bens bloqueados por ordem judicial, assim como alguns dirigentes da Oscip. Especula-se que estas decisões só ocorreram por denúncia ao Ministério Público por parte de um grupo político concorrente ao pleito eleitoral que aconteceria a seguir.

Da conclusão deste artigo, penso em uma estratégia para a consolidação e efetivação na atuação de conselheiros públicos preparados para o enfrentamento do turbilhão de novas modalidades de gestão em parceria pública que se apresentam. E não poderíamos deixar de considerar o imprescindível papel da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio

de Janeiro, preocupada com a qualificação de jurisdicionados ou não, para a contribuição de uma Administração Pública centrada na competência gerencial e na transparência.

Proponho a elaboração de curso de capacitação e uma maior proximidade entre trabalhadores da saúde, conselheiros de políticas públicas e gestores, sob a coordenação desta escola, que vem cumprindo o seu papel de formar e capacitar gestores, ainda com a visão da importância de atuar “extramuros”, para um melhor entendimento e conhecimento da legalidade e efetividade dos novos modelos de gestão em parceria com o Terceiro Setor, tendência mundial e que vem para ficar, certamente. Um melhor entendimento das “prestações de contas”, mais acessíveis a usuários e conselheiros, além da comunicação formal dos resultados e motivos geradores das fiscalizações realizadas pelo TCE-RJ.

Não cabe aqui discutirmos se este modelo seria a melhor solução para o enfrentamento das questões que permeiam o caos da saúde pública no Brasil.

Ainda acreditamos na gestão pública por gestores com capacitação, formação e, principalmente, compromisso com a coisa pública.

Falta um sentido de pertencimento e responsabilização para com o Sistema Único de Saúde, por parte dos usuários, trabalhadores e gestores.

Dissipemos a cortina de fumaça que impede a nossa visão à longa distância. Não permitamos que o desconhecimento e a ignorância perpetrem a busca de soluções para um país, um estado e um município, onde possamos viver e utilizar os serviços oferecidos pelos órgãos públicos sem hipocrisia, certos de que ainda há muito a aprimorar.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **PPP: passo a passo**. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2011.

BRASIL. **Código Civil**. 10. ed. São Paulo: Rideel, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 abr. 2011.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999**. 1999a. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. 1990a. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. 1990b. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. 1999b. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 17 abr. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1.286, de 26 de outubro de 1993**. 1993b. Disponível em: <www.brasilsus.com.br/legislacoes/gm/15988-1286.html>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Portaria nº 2.048/GM, de 5 de novembro de 2002**. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2002/Gm/GM-2048.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

BRAVO, Maria Inês Souza et al. (Orgs.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius: Adufrj, 2008.

CARVALHO, Cristiano; CASTRO, José Augusto Dias de. **Aspectos tributários das entidades sem fins lucrativos e das OSCIP**: aspectos jurídicos do terceiro setor. 2. ed. São Paulo: MP Editora, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **História do CNS**. 2011. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Regimento interno do Conselho Nacional de Saúde**. 2009. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/regimento_alterado_14042011.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **Relatório consolidado para a 13ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Editora MS, 2007. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/relatorio_consolidado_13cns.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. **Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003**. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_333.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (Brasil). **Gestão e financiamento do Sistema Único de Saúde**. Brasília, 2008. (Conass Documenta, n. 14). Disponível em: <www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_14.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2011.

COPOLA, Gina. **Desestatização e terceirização**. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2006.

CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas – PPPs**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do terceiro setor**: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão. São Paulo: Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor da USP, 1999.

FERRAZERI, Elisabete; REZENDE, Valéria. **OSCIP – organização da sociedade civil de interesse público**: a Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2. ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002.

KLEBA, Maria Elisabeth et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 793-802, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/csc/v15n3/v15n3a22.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2011

MELGAÇO, Gabriel. **Os perigos das organizações sociais**: o serviço público em perigo. 2009. Disponível em: <<http://gabrielmelgaco.blogspot.com.br/2009/04/os-perigos-das-organizacoes-o-servico.html>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coords.). **Terceiro setor e parcerias na área de saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Justen de. **PPP: aspectos de Direito Público Econômico**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PESTANA, Márcio. **Concorrência pública na PPP**. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, Conceição A. P. **O modelo de gestão do SUS e as ameaças do projeto neoliberal**. 2007. Disponível em: <<http://fopspr.files.wordpress.com/2008/08/o-modelo-de-gestao-do-sus-e-as-ameacas-do-projeto-neoliberal.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007.

ROCHA, Gustavo Eugênio; HORTA, João Carlos Mascarenhas. **PPPs: guia legal para empresários, executivos e agentes do governo**. Belo Horizonte: Prax, 2010.

SEBRAE. **Cultura da cooperação**. Brasília, 2009. (Série Empreendimentos Coletivos). Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/B26BC09B4795981F8325766A00571359/\\$File/NT00042C4A.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/B26BC09B4795981F8325766A00571359/$File/NT00042C4A.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2011.

_____. **OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**. Brasília, 2009. (Série Empreendimentos Coletivos). Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/323AD621AEF940FA8325766A00545687/\\$File/NT00042C3A.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/323AD621AEF940FA8325766A00545687/$File/NT00042C3A.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

Artigo IX

OS PROGRAMAS HABITACIONAIS: o caso do Município de São José de Ubá

Patrícia Diniz da Silva

Tesoureira da Câmara Municipal de São José de Ubá/RJ

Graduada em Serviço Social pela Faculdade Redentor – Itaperuna/RJ

Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ

RESUMO¹: Este artigo propõe o levantamento dos programas e projetos existentes na cidade de São José de Ubá, localizada na Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, para sabermos com exatidão os programas e projetos habitacionais implementados no município e quantas famílias foram contempladas com os referidos programas e projetos. O Governo Participativo vem desenvolvendo, nos últimos 12 anos, o Programa Municipal de Habitação Popular. Com esta ação, o município está garantindo casa própria e dignidade às famílias de baixa renda. Até 1997, a cidade não contava com nenhuma ação de moradia popular. Hoje, são muitas famílias beneficiadas e vários programas foram implementados para doação de lotes, construção e melhorias das residências. O cadastramento para programas sociais pela Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Renda de São José de Ubá é contínuo. Atualmente, há mais ou menos 300 famílias cadastradas. Este estudo objetiva verificar a importância do investimento em programas de habitação popular em prol do desenvolvimento local e social dos usuários demandantes dessa política pública e também fazer uma comparação entre os programas e projetos existentes em âmbito federal e estadual e sua implementação no referido município, destacando a existência, por ventura, dos programas e projetos do próprio município.

PALAVRAS-CHAVE: Política de assistência; habitação; cidades.

ABSTRACT: This paper presents a survey of existing programs and projects in the city of São José de Uba, located in the northwestern region of the State of Rio de Janeiro, to know the exact housing programs and projects implemented in the city and how many families were provided with the these programs and projects. The Participatory Government has been developing over the past 12 years, the Municipal Housing Program Popular. With this action, the council is ensuring homeowners and dignity to low-income families. Until 1997, the city did not have any action on affordable housing. Today, many families are benefited and several programs have been implemented to donate lots, construction and improvement of homes. The registration for social programs by the Municipal Housing, Employment and Income of São José de Ubá city is continuous. Currently, there are about 300 registered families. This study aims to verify the importance of investment in housing programs in support of local development and social demanding users of this public policy and also make a comparison between existing programs and projects at the federal and state governments and their implementation in the municipality, highlighting the existence, perchance, programs and projects of the municipality itself.

KEYWORDS: Politics assistance; housing; cities.

¹ Artigo originado do Trabalho de Conclusão de Curso "Os programas habitacionais: o caso da Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação, Trabalho e Renda de São José de Ubá".

INTRODUÇÃO

A questão habitacional é um dos grandes desafios das cidades. A moradia básica para os mais carentes tem se tornado uma preocupação para todas as esferas governamentais. Considerando o reconhecimento do caráter essencial da provisão de habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, as condições de moradia da população brasileira ainda são bastante precárias, sobretudo entre as camadas mais pobres.

No decorrer da história, no Brasil, pode-se verificar que paralelamente ao processo de crescimento e urbanização das cidades houve um agravamento da crise habitacional. As inúmeras ações e iniciativas, em geral, visavam a tratar o problema de forma pontual ou sem bases sustentáveis necessárias para sua solução.

A atuação do Estado foi meramente como espectador de um país que vinha “saturando” em sua demografia, apenas respondendo aos reflexos tímidos dos movimentos e pressões populares em prol de moradias. Quando o Estado procurou intervir, as ações se mostraram insuficientes, excludentes e até autoritárias, e na maioria dos casos movidas por interesses secundários, seja visando a obter lucratividade para a máquina pública ou, por vezes, com mero intuito de promoção política e partidária (SILVA, 1989).

Os municípios têm responsabilidade para a solução deste problema. Basta lembrar que, segundo a Constituição Federal de 1988, é competência comum à União, Estados e Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (CF, art. 23, X), implementar programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX).

Para melhor abordagem do tema, este trabalho foi dividido em quatro partes, além da introdução e conclusão. Na primeira, é apresentada, resumidamente, a questão das moradias nas cidades pequenas. Na segunda, há um breve histórico do Município de São José de Ubá. Na terceira parte, apresentamos, de forma geral, a assistência social. Por fim, a quarta parte traz uma reflexão sobre os programas e projetos habitacionais implementados no município.

A QUESTÃO DA MORADIA NAS CIDADES PEQUENAS

O problema do acesso à moradia no Brasil não é recente. Ocorre que, ao longo dos anos, as políticas habitacionais não deram conta de contornar a situação, muito menos de prover moradias para as classes mais baixas.

A cada dia estamos diante de grandes transformações que atingem as cidades, principalmente as pequenas, que passam por algumas questões fundamentais como a própria definição do que é cidade (MELLO, 2008).

Sobre o que seja cidade, Melo (2008, p. 439) coloca que:

A categoria cidade faz parte da linguagem de diversas áreas do saber, portanto, assume também denotações e significados específicos que demonstram as especificidades dos “olhares” científicos sobre o fato, ou seja, sobre a cidade. Por outro lado, cidade também faz parte do cotidiano das pessoas, da administração pública, das empresas, bem como sofre ações dos diferentes agentes sociais.

A expansão do capitalismo provocou vários efeitos na sociedade, entre os quais a questão da habitação, revelando as precárias condições de vida e moradia dos trabalhadores que viviam nas cidades. Em meados do século XX, a sociedade brasileira começou a vivenciar uma crise no sistema de habitação, consequência da industrialização e da demora da intervenção do Estado.

Janczura (2007, p. 211) afirma que:

No Brasil, a passagem da economia agroexportadora baseada no trabalho escravo, que se estendeu dos primórdios da colonização até o princípio da industrialização baseada na mão-de-obra livre no século XX, gerou problemas semelhantes aos que a derrocada do sistema feudal produziu na Europa. A questão social no Brasil tem origem com os movimentos operários influenciados pelo anarco-sindicalismo trazido da Europa.

Junto com a questão social, surgiu a necessidade de se criar políticas sociais que combatessem desigualdades advindas do sistema capitalista vigente, dentre essas a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993), que em seu artigo 1º define:

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Assim, o dever do Estado, além de muitos outros, é oferecer os mínimos sociais à população, utilizando-se de políticas de Assistência Social, a qual está inserida no tripé da Seguridade Social.

É ainda a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que preconiza a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (BRASIL, 2005, p. 33), assim como a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a programas e serviços de qualidade.

A Constituição Federal também inclui entre os direitos sociais mínimos a promoção de programas de habitação e saneamento básico pelas três esferas do governo. O artigo 23 dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Ainda segundo a PNAS:

[...] cabe a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações. (BRASIL, 2005, p. 27).

De acordo com IBGE (2010):

No Brasil, o critério para delimitação das cidades é o político-administrativo, sendo assim, de acordo com o Artigo 3º do Decreto-Lei número 311, de março de 1938, é considerada cidade toda sede de município. Devido à adoção deste critério para a classificação das cidades no Brasil, a cada novo município emancipado surge uma nova sede com status de cidade. Temos assim, um quadro urbano composto por um número de 5.565 cidades, das quais mais de 90% apresentam população inferior a 20 mil habitantes, e, portanto, consideradas como pequenas cidades.

Dessa forma, a discussão sobre as pequenas cidades têm levantado inúmeros debates tendo em vista o fato de que muitas apresentam inexpressivas atividades econômicas, sendo inteiramente dependentes do centro regional mais próximo.

Em se tratando de moradia, vê-se que a produção habitacional dos pequenos municípios não é suficiente para suprir a demanda existente. Os programas habitacionais financiados pelo poder público geralmente fazem exigências para a inscrição das famílias, tais como comprovante de renda e comprovação de residência no município. Isso faz com que a maioria da população, que é carente, não possa concorrer ao sorteio de moradias por não ter condições de responder às exigências.

As cidades pequenas são muito dependentes de repasses de verbas estaduais e federais, o que muitas vezes dificulta a implementação de programas e projetos, inclusive os habitacionais.

Podemos verificar que no ano de 2011, o gasto com habitação em São José de Ubá, de acordo com a tabela 1, foi de 1,48% do orçamento anual (despesa total). Sendo que do total das receitas, 96,64% referem-se a transferências intergovernamentais, o que demonstra a dependência do município dos referidos repasses.

Tabela 1 - Receita e despesa com habitação em 2011

Orçamento anual (receita total)	R\$ 27.868.734,88	Orçamento anual (despesa total)	R\$ 23.457.399,72
Transferências intergovernamentais	R\$ 26.933.354,48	Gastos com habitação	R\$ 347.087,04
Porcentagem das transferências intergovernamentais em relação à receita total	96,64%	Porcentagem da despesa com habitação em relação à despesa total	1,48%

Fonte: Elaboração da autora, com base em dados da Prefeitura Municipal de São José de Ubá /RJ.

APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DE UBÁ

São José de Ubá, município localizado na Região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, ocupa uma área de 251,36 km² e está situado a 95 metros de altitude. Em 2010, teve sua população aferida pela contagem do IBGE em 7.003 habitantes. Os nascidos na cidade recebem o nome de ubaense.

No final do século XIX, São José de Ubá era conhecido como Rancho dos Ubás, pois abrigava tropeiros vindos, na maioria, de Minas Gerais. Eles pernoitavam à sombra dos ubás (plantas nativas da região que se assemelhavam aos pendões da cana-de-açúcar e são usadas para a confecção de gaiolas, balaios e cestos) e partiam para os seus respectivos destinos ao amanhecer.

O desenvolvimento dessa terra até 1960 se fez graças ao cultivo de variados produtos, dentre eles podemos citar café, feijão, algodão e milho, além da cana-de-açúcar. Nesse mesmo ano, iniciou-se o plantio de tomate, produto que mudou a história econômica local. Com o passar do tempo, a produção de tomate foi aumentando e surgiu a necessidade de um mercado em São José de Ubá, que até então era o 4º distrito do município de Cambuci. Uma comissão formada por moradores foi à sede da administração municipal para pedir a desapropriação de um terreno para construção do Mercado do Produtor do Noroeste Fluminense (Ceasa). Atualmente, São José de Ubá ocupa o 2º lugar no ranking estadual de produção de tomate e o 5º no nacional.

Paralelamente a esse avanço econômico, despertou no povo o desejo de conquistar a autonomia político-administrativa. Com isso, em 1990, elegeu-se uma comissão de emancipação de São José de Ubá. O projeto de criação do município foi aprovado por unanimidade na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

Em 2 de novembro de 1995, houve um plebiscito rumo à emancipação, que resultou numa votação de 99,3% favorável. No dia 28 de dezembro de 1995, o então Exmo. Governador Sr. Marcelo Alencar, através da Lei nº 2.495 criou o Município de São José de Ubá – data em que se comemora a emancipação.

Devido a sua recente emancipação, não há distritos além da própria sede. A maioria da população do município reside no campo em pequenas propriedades ou vilarejos (vilas). Os habitantes da zona rural são trabalhadores ligados ao plantio de tomate, pimentão, pepino, entre outros produtos em menor proporção, e à pecuária leiteira.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO

O dever do Estado é oferecer os mínimos sociais à população. Isso denota importância na consolidação da Assistência Social como política de direitos e garantia da dignidade e cidadania. Com este objetivo, a Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação, Trabalho e Renda² foi criada em 1997, no primeiro ano de governo, após a emancipação.

Como carro-chefe em atendimento à população carente, a atual Secretaria de Habitação, Trabalho e Renda vem desenvolvendo programas e projetos em âmbito federal, estadual e também municipal, por meio de parcerias que têm contribuído para a execução de políticas públicas que garantam maior qualidade de vida dos ubaenses.

Por ser um município ainda recente e pequeno, muitos moradores ainda têm a visão de que seus direitos são favores prestados por terceiros. O Serviço Social tem o papel de desmistificação desse entendimento, na salvaguarda da dignidade humana como um direito, lutando por uma política de suporte às diversas situações de fragilidade das relações humanas, de vulnerabilidades sociais ou mesmo situações emergenciais que prejudiquem ainda mais a vida da população de renda mais baixa. Cabe assim aos assistentes sociais uma atitude vigilante na execução das políticas sociais, fazendo valer os princípios éticos da profissão e a defesa da acessibilidade e universalidade desse direito reconhecido constitucionalmente.

Para isso, a secretaria trabalha com o cadastramento das famílias que demandam ajuda para o acesso aos mínimos sociais, tais como o direito à moradia digna, educação e capacitação profissional. Certamente, é difícil atender a todos, mas, na medida do possível, os assistentes sociais que lá trabalham buscam suprir tais necessidades com os recursos disponíveis.

2 A Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação, Trabalho e Renda foi desmembrada em 5 de fevereiro de 2013, através do Projeto de Lei nº 005/2013 e da Lei nº 336, de 6 de março de 2013. Atualmente, há a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Renda.

PROJETOS SOCIAIS

O Governo Participativo de São José de Ubá vem investindo em uma série de projetos sociais nos últimos 12 anos, atendendo aos moradores das zonas urbana e rural, desde a infância até a melhor idade.

Todos os programas e projetos têm planos de trabalho preestabelecidos, que são orientados e padronizados pelo governo federal, estadual e municipal. E todas as ações são previstas e planejadas através do Plano Plurianual³.

Entre os projetos, os mais procurados pela população são o de reforma e construção de casas populares, que será detalhado mais adiante e é a base deste trabalho, e o de doação de medicamentos para pessoas acima de 60 anos, que não podem prover suas necessidades básicas e nem tê-las providas por sua família.

OS PROGRAMAS E PROJETOS HABITACIONAIS

Nos últimos 12 anos, o Governo Participativo de São José de Ubá vem desenvolvendo o Programa Municipal de Habitação Popular. Com esta ação, o município está garantindo casa própria e dignidade às famílias de baixa renda. Até 1997, a cidade não contava com nenhuma ação de moradia popular. Hoje, há muitas famílias beneficiadas e vários programas implementados para doação de lotes, construção e melhorias das residências.

O cadastramento para programas de Habitação Popular em São José de Ubá é contínuo. Atualmente, são mais ou menos 300 famílias que estão cadastradas na Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Renda, e residem em moradias em construções precárias, com risco de desabamento, que apresentam umidade, goteiras, rachaduras, telhados escorados com bambus, entre outros problemas.

Vale ressaltar que são oferecidos às famílias beneficiárias das reformas ou novas construções cursos de Geração, Trabalho e Renda, que têm por objetivo capacitá-las e incentivá-las com perspectivas futuras de exercer profissionalmente uma atividade, como forma de melhorar o orçamento familiar. Nos cursos, é feito um trabalho de conscientização através de palestras educativas voltadas para a correta utilização da água, cuidados com higiene e conservação da nova unidade habitacional, informações a fim de ampliar a capacidade de decisão das famílias sobre sua qualidade de vida e ainda sobre sua condição, enquanto cidadãos.

3 O Plano Plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos (BRASIL, 2012).

Mesmo que os programas e projetos estejam inseridos nessa política habitacional e previstos por lei, o tema analisado e refletido por esta pesquisa ainda explicita a compreensão de boa parte da sociedade de que a Assistência Social é um benefício, ou seja, “serviço ou um bem que se faz gratuitamente; um favor; algo que é ofertado de graça” (FERREIRA, 1975, p. 186).

A Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Renda tem se esforçado muito para que as parcerias entre as três esferas de governo aconteçam frequentemente e com êxito para os demandantes da política pública habitacional.

Os projetos habitacionais são desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, em parceria com a Caixa Econômica Federal, e executados pelo município com sua devida contrapartida. Estima-se hoje que já foram atendidas mais ou menos 1.200 pessoas, com a construção de 200 moradias.

Todas as obras são fiscalizadas pelos representantes da Caixa Econômica Federal, da Prefeitura e dos beneficiários.

Entre os programas desenvolvidos pelo município, podemos citar:

- casas construídas com recursos próprios;
- reformas com recursos próprios;
- programa de operações coletivas;
- programa PNHS – Programa Nacional de Habitação de Interesse Social.

O programa Minha Casa, Minha Vida Rural – Reformas e Construções visa a atender aos pequenos proprietários que se dedicam à agricultura familiar e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 15 mil. Assim, como o município conta com um número bastante expressivo de trabalhadores rurais, procura-se realizar um levantamento das demandas a fim de subsidiar as construções e reformas das unidades habitacionais para que cada vez mais famílias sejam contempladas com esse programa, e haja uma redução da notória situação de vulnerabilidade e risco social no município.

Os programas são desenvolvidos em parceria com os representantes das comunidades. Cada vila possui um representante, o qual faz o levantamento das demandas e aciona o Centro de Referência da Assistência Social, entidade pública estatal descentralizada e participativa da política de assistência social em âmbito local, responsável pelo acesso da população ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Observamos que no bairro Lagoa, zona urbana, não se constata nenhum tipo de organização comunitária. Essas organizações estão voltadas às reivindicações dos produtores e trabalhadores rurais, além dos chefes de vila.

Com isso, ressalta-se a importância da participação das secretarias municipais e seus servidores (ou técnicos), associações de moradores e produtores rurais, e chefes de vila para o bom andamento e funcionamento dos programas e projetos desenvolvidos no Município de São José de Ubá.

Em relação ao perfil da população atendida, a tabela 2 reúne dados sobre os beneficiados pelo projeto de reforma. Vale ressaltar que as 37 famílias são moradoras da zona rural e vivem basicamente da agricultura, e cinco delas têm pessoas com deficiência física permanente.

Tabela 2 - População beneficiária do Projeto de Reforma

Chefes de família	Homem 30	Mulher 7			
Idade	26 a 30 anos	31 a 40 anos	41 a 50 anos	51 a 60 anos	Acima de 60 anos
	4	5	12	8	8
Escolaridade	Até o 4º ano do Ensino Fundamental	4º ao 8º ano do Ensino Fundamental	Ensino Médio incompleto	Ensino Médio completo	Não declararam
	12	18	1	3	3
Grupo étnico-racial	Branco	Mulato/pardo	Negro	Não declararam	
	18	10	4	5	
Situação empregatícia	Emprego formal	Emprego informal	Diaristas	Autônomos	Eventual
	1	11	9	3	1
	Aposentados/pensionistas	Não declararam			
	6	6			
Renda	Menos de um salário	Um salário	Mais de um salário	Não declararam	
	16	5	14	2	

Fonte: Elaboração da autora, com base em dados da Secretaria Habitação, Trabalho e Renda de São José de Ubá.

As 46 famílias do programa de construção são também da zona rural e vivem da agricultura. O perfil desta população é apresentado na tabela 3.

Tabela 3 - População beneficiária do Projeto de Construção

Chefes de família	Homem 39	Mulher 7			
Idade	Até 25 anos	26 a 30 anos	31 a 40 anos	41 a 50 anos	51 a 60 anos
	6	13	8	10	3
	Acima de 60 anos				
	6				
Escolaridade	Até o 4º ano do Ensino Fundamental	4º ao 8º ano do Ensino Fundamental	Ensino Fundamental completo	Ensino Médio incompleto	Ensino Médio completo
	13	21	4	3	2
	Não declararam				
	3				
Grupo étnico-racial	Branco	Mulato/pardo	Negro	Não declararam	
	15	22	6	3	
Situação empregatícia	Do lar	Lavradores	Aposentados	Autônomos	
	1	37	4	1	
	Não declararam				
	3				
Renda	Menos de um salário	Um salário	Mais de um salário	Não declararam	
	24	17	2	3	

Fonte: Elaboração da autora, com base em dados da Secretaria Habitação, Trabalho e Renda de São José de Ubá.

CONCLUSÃO

A política de habitação pode impactar fortemente a redução da pobreza, da desigualdade social, melhorando a qualidade de vida das pessoas nas cidades brasileiras.

Por outro lado, existem muitos problemas que dificultam a inclusão da população pobre nos financiamentos voltados para a moradia. Assim, tal questão representa um grande desafio para os governos atualmente.

Outra questão importante verificada é a geração de problemas habitacionais gravíssimos originados pelo crescimento vertiginoso das cidades. Observamos que, ao longo dos anos, as políticas habitacionais não deram conta de contornar o problema de moradia, principalmente para as classes mais baixas, acarretando a proliferação de favelas e moradias informais.

Sabe-se que é difícil reverter, em um curto espaço de tempo, uma situação que já vem caminhando por mais de um século. Por outro lado, há uma necessidade da construção de uma política abrangente, séria e concreta a fim de alcançar soluções positivas.

Em se tratando do Município de São José de Ubá, a pesquisa verificou que todos os programas e projetos referentes ao programa habitacional são desenvolvidos na Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Renda e têm planos de trabalho preestabelecidos que são orientados, padronizados pelos governos federal, estadual e municipal.

Por fim, concluímos que esses programas e projetos beneficiam, na medida do possível, as famílias cadastradas na referida secretaria. Mas ainda existe um longo caminho a ser percorrido até que todas as famílias tenham moradia digna e os programas consigam atender à demanda por habitação existente no município, pois, no que diz respeito à relação entre oferta e procura, esta supera aquela em termos de quantidade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei de Organização da Assistência Social (LOAS). Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 15 jan. 2012.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004; Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2012.
- BRASIL. Senado Federal. **Plano plurianual**. 2012. Disponível em: <www12.senado.gov.br/orcamento/ppa>. Acesso em: 15 jan. 2012.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- IBGE. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em: 10 maio 2012.
- _____. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 10 maio 2012.
- _____. **Contagem da população 2007**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>. Acesso em: 10 maio 2012.
- _____. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008.
- JANCZURA, Rosane. A questão social: uma breve sistematização à guisa da evolução do debate. In: REIS, Carlos Nelson dos. (Org.). **O sopro do miniano: transformações societárias e políticas sociais – um debate acadêmico**. Porto Alegre: Edipucrs, 2007. P. 124-300.
- MELO, Nágela Aparecida de. **Pequenas cidades da microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia)–Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.
- PNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2012-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2012-nobsuas>. Acesso em: 14 abr. 2012.
- SÃO JOSÉ DE UBÁ (RJ). Prefeitura Municipal. **Sítio oficial**. 2013. Disponível em: <www.uba.rj.gov.br>. Acesso em: 25 mar. 2013.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

