

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

# SÍNTESE

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Volume 3, número 2, jul/dez de 2008

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

Rio de Janeiro / 2008



# SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
volume 3, número 2, jul./dez. de 2008



Rio de Janeiro  
2008

## **Conselho Deliberativo**

### **Presidente**

José Maurício de Lima Nolasco

### **Vice-Presidente**

Jonas Lopes de Carvalho Junior

### **Conselheiros**

Aluisio Gama de Souza

José Gomes Graciosa

Marco Antonio Barbosa de Alencar

José Leite Nader

Julio Lambertson Rabello

## **Ministério Público Especial**

Horacio Machado Medeiros

## **Secretário-Geral de Controle Externo**

Ricardo Ewerton Britto Santos

## **Secretária-Geral de Planejamento**

Maria Alice dos Santos

## **Secretário-Geral de Administração**

Emerson Maia do Carmo

## **Secretária-Geral das Sessões**

Leila Santos Dias

## **Procurador-Geral**

Sylvio Mário de Lossio Brasil

## **Chefe de Gabinete da Presidência**

Adriana Lopes de Castro

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

José Augusto de Assumpção Brito

## **Coordenador-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração**

Mauro Silveira

**Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** ISSN: 1981 - 3074

volume 3, número 2, jul./dez. 2008

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

### **Conselho Editorial**

Flávia Andréa de Albuquerque Melo, Jean Marcel de Faria Novo, Jorge Henrique Muniz da Conceição, Renata de Oliveira Razuk, Rosa Maria Chaise

### **Comissão Científica**

Cláudio Martinelli Murta, Fátima Cristina de Moura Lourenço, Guilherme Pinto de Albuquerque, Levy Pinto de Castro Filho, Marcelo Martinelli Murta, Marcelo Franca de Faria Mello, Márcio dos Santos Barros, Paula Alexandra C. P. Nazareth, Sérgio Paulo Vieira Villaça e Sérgio Wilson Sefer Nobrega

**Editor Executivo:** Mauro Silveira / **Editora Assistente:** Tetê Oliveira / **Projeto gráfico:** Inês Blanchart / **Diagramação:** Adelea Barbosa, Inês Blanchart e Margareth Peçanha / **Fotografias:** Jorge Campos e Banco de imagens da CCS/TCE-RJ / **Arte e editoração:** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / **Revisão:** Emanuel Santos, Hugo Leão / **Versão em Inglês** (Abstracts e Keywords): Ronaldo Redó Lanzillotti

Impresso na Coordenadoria Setorial de Gráfica e Reprografia do TCE-RJ

**Coordenadora:** Márcia Aguiar

### **Periodicidade**

Semestral

### **Tiragem**

500 exemplares – Distribuição gratuita

### **Endereço para correspondência**

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ  
Praça da República, 70  
CEP 20211-351 - Centro - RJ  
Tel.: (21) 3231-5690  
e-mail: [pesquisas\\_ecg@tce.rj.gov.br](mailto:pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br)

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 3, n. 2 (jul./dez. 2008) Rio de Janeiro: O Tribunal, 2007

Semestral  
ISSN: 1981-3074

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

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

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

# SUMÁRIO

**4** **EDITORIAL**

Presidente JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

**6** **APRESENTAÇÃO**

José Augusto de Assumpção Brito – Diretor-Geral da ECG

**ESTUDOS**

**10**

ANÁLISE DE PREÇOS

por amostras não-probabilísticas de planilhas de contratos de obras públicas

Autores: Jean Marcel de Faria Novo (Org.), Claudio Luiz dos Santos, Walter Augusto de Azevedo e Wanda Claudia Galluzzi Nunes

**28**

O RELEVANTE PAPEL DAS ESCOLAS DE CONTAS E GESTÃO

na reconstrução dos conceitos do público *versus* privado visando à plena garantia do controle social

Autora: Rosa Maria Chaise

**50**

A IMPORTÂNCIA DA *ACCOUNTABILITY*

e da convergência dos recursos da União e do Estado do Rio de Janeiro em prol do desenvolvimento sustentável fluminense

Autor: Marcelo Franca de Faria Mello

**VOTOS**

**76**

Conselheiro ALUISIO GAMA DE SOUZA

**82**

Conselheiro JOSÉ GOMES GRACIOSA

**96**

Conselheiro MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

**102**

Conselheiro JOSÉ LEITE NADER

**108**

Conselheiro JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

**116**

Conselheiro JULIO LAMBERTSON RABELLO



## JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

Presidente do Tribunal  
de Contas do Estado  
do Rio de Janeiro

A presente edição da Revista Síntese, que destaca artigos de professores da Escola de Contas e Gestão e servidores do TCE-RJ, serve como celebração dos esforços do Tribunal para garantir que sua Escola consolide ainda mais o caráter de excelência que vem conquistando através de reconhecida atuação. Nos últimos anos, a ECG transformou-se no grande fator de qualificação dos servidores do TCE-RJ que, por sua vez, na condição de professores, contribuem para formação dos colegas cuja missão é zelar pela correta gestão dos recursos públicos em nosso Estado e nos 91 municípios jurisdicionados.

Esse intercâmbio interno contínuo de conhecimento justificaria, por si só, a existência da ECG como formadora dos quadros técnicos que contribuem cotidianamente para o progresso de nosso Estado. No entanto, a Escola vai além, na medida que promove a democratização desse conhecimento, o que resulta na capacitação de funcionários do Governo Estadual, Prefeituras e Câmaras Municipais. Tal qualificação gera resultados práticos na gestão de recursos e eleva o padrão profissional dos servidores, refletindo-se de imediato em sua autoestima.

Consciente da importância da ECG para o desenvolvimento do Estado, a atual gestão do TCE-RJ vem adotando iniciativas destinadas a valorizar cada vez mais a Escola. Um dos passos mais significativos é a transferência da sede para o prédio próprio do Tribunal em Niterói, um edifício histórico, tombado

pelo Patrimônio Municipal da antiga capital fluminense. Paralelamente a isso, a Escola se faz presente em todo o interior do Estado, através dos cursos regionalizados, que levam conhecimento e qualificação a servidores municipais que, de outra forma, teriam condições menos favoráveis de evoluir profissionalmente para a realização de seu importante trabalho. As aulas são ministradas por professores da ECG, que confere certificados de participação aos servidores. Em todas as solenidades de encerramento, é emocionante poder observar a expressão de alegria no rosto de cada servidor pela constatação do progresso pessoal e social conquistado através da conclusão do curso.

Os números alcançados atestem com fidelidade o sucesso dessa grande cruzada pedagógica. No biênio 2007/08, participaram dos programas de capacitação e formação 14.332 servidores nos cursos oferecidos pela ECG, incluindo regulares, regionalizados, *on line* e de pós-graduação. As atividades não se limitaram aos cursos. Os 20 anos de promulgação da Constituição Cidadã mereceram um seminário que atingiu repercussão nacional, com a presença de ilustres personagens daquela passagem histórica, como o relator da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, o ex-senador e ex-ministro Bernardo Cabral.

A Escola de Contas e Gestão procurou estender sua atuação a outras instâncias do Poder Público, por meio de convênios firmados com instituições

como a Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), Escola de Administração Judiciária (ESAJ) e a Escola do Legislativo Fluminense. São programas de cooperação educacional, técnica e científica para o desenvolvimento de cursos, estudos, pesquisas e ações direcionadas à capacitação dos servidores. Os convênios permitem que a ECG disponibilize a experiência de seus professores a outros órgãos importantes da vida pública do Estado.

O reconhecimento do elevado grau de capacitação dos servidores do TCE-RJ pode ser confirmado pela recente concessão do Conselho Estadual de Educação para que a ECG possa certificar cursos de pós-graduação. Um deles é destinado à especialização de servidores dos municípios fluminenses. É importante destacar que o Corpo Docente dos cursos de pós-graduação é formado por servidores do Tribunal. Todos com reconhecida capacidade técnico-profissional, atributo exigido para a concessão da certificação.

Iniciativas como as que vem sendo adotadas levaram o TCE-RJ a um novo desafio em seu papel de oferecer uma contribuição pedagógica para a renovação da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro. Um trabalho árduo, mas compensador: levar cada servidor a superar seus limites e enxergar um novo horizonte, somente capaz de ser alcançado por aqueles que, humildemente, erguem-se pelas mãos solidárias daqueles que perseguem o ideal de um mundo melhor.

José Augusto  
de Assumpção  
Brito

Esta edição apresenta três artigos escritos por técnicos do TCE-RJ, que induzem a um "novo" olhar com uma leitura mais crítica sobre a Administração Pública, mostrando concreta aproximação da teoria com a sua prática. Todos os artigos trazem reflexões sobre a realidade vivenciada por eles na sua especificidade em busca da efetividade do gasto público.

O primeiro artigo – *Análise de preços por amostras não-probabilísticas de planilhas de contratos de obras públicas*, organizado por Jean Marcel de Faria Novo – apresenta uma metodologia inovadora para a seleção de amostras sobre planilhas de contratos auditados por Tribunais de Contas. Em sintonia com o paradigma legal da legislação brasileira, propõe-se que a aferição de condições economicamente vantajosas para aquisições e contratações públicas seja pautada de forma múltipla, quanto aos parâmetros legais considerados; integral, em face do conjunto de informações exigidas; e prática, por considerar a *expertise* do agente dedicado à seleção e análise de dados. Com fundamentação teórica e argumentação científica, o estudo demonstra a viabilidade de uma sistemática para o controle da economicidade de modo eficiente e eficaz sobre um número reduzido de itens examinados.

O segundo artigo – *O relevante papel das Escolas de Contas e Gestão na reconstrução dos conceitos do público versus privado visando a plena garantia do controle social*, de autoria de Rosa Maria Chaise – discorre sobre a importância da implantação das escolas de contas e gestão, partes integrantes dos Tribunais de Contas. Inicialmente, caracteriza o ideal de participação no espaço público, como na *pólis* grega, forma de organização social que dá origem ao conceito de cidadania e às práticas democráticas, reabrindo a discussão dos conceitos de público e privado. Também enfoca a dicotomia entre Estado e sociedade civil, o seu significado como agentes representantes de igualdade e liberdade. Associado à idéia de características particularistas, o artigo destaca que a postura do Estado patrimonialista reforça a distorção da relação entre o público e o privado, não exercendo o poder que lhe é conferido de governar em benefício de todos. Diante desse cenário,

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

o artigo aponta de que maneira as escolas de contas e gestão podem funcionar como instrumentos de democratização do conhecimento, fortalecendo a cidadania e o exercício do controle social.

O último artigo – *A importância da accountability e da convergência dos recursos da União e do Estado do Rio de Janeiro em prol do desenvolvimento sustentável fluminense*, de Marcelo Franca de Faria Mello, aponta a importância do planejamento e da efetividade das políticas públicas da União e do Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre os programas dos Planos Plurianuais 2008-2011. O objetivo principal deste estudo é contribuir para a reflexão e a ação dos gestores que, no futuro próximo, poderão promover o desenvolvimento sustentável fluminense.

Os artigos aqui apresentados demonstram a preocupação de seus técnicos de perseguirem um permanente alinhamento das necessidades sociais com uma prática, além de eficaz, preocupada não só com os seus resultados, mas com as conseqüências dos seus atos.



ESTUDOS



## 10

ANÁLISE DE PREÇOS  
por amostras não-probabilísticas  
de planilhas de contratos  
de obras públicas

---

## 28

O RELEVANTE PAPEL  
DAS ESCOLAS  
DE CONTAS E GESTÃO  
na reconstrução dos conceitos  
do público *versus* privado visando  
à plena garantia do controle social

---



## 50

A IMPORTÂNCIA DA  
*ACCOUNTABILITY*  
e da convergência dos  
recursos da União e do Estado  
do Rio de Janeiro em prol do  
desenvolvimento sustentável  
fluminense

---



# ANÁLISE DE PREÇOS

por amostras não-probabilísticas  
de planilhas de contratos  
de obras públicas<sup>1</sup>

**Jean Marcel de Faria Novo (Org.)**

Analista de Controle Externo - Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas - TCE-RJ  
Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ

**Claudio Luiz dos Santos**

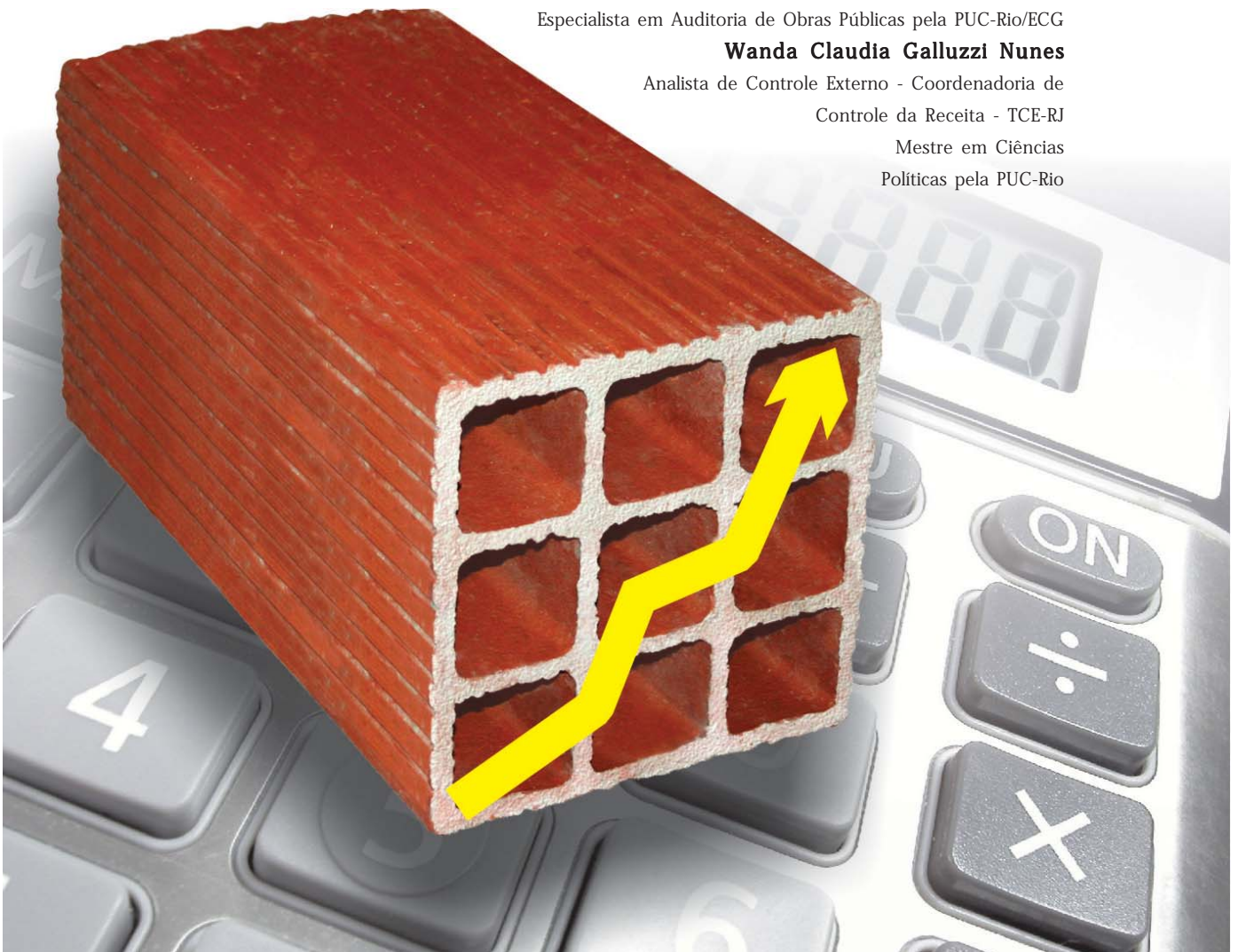
Analista de Controle Externo - Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas - TCE-RJ  
Especialista em Contas Públicas pela UERJ

**Walter Augusto de Azevedo**

Analista de Controle Externo - Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas - TCE-RJ  
Especialista em Auditoria de Obras Públicas pela PUC-Rio/ECG

**Wanda Claudia Galluzzi Nunes**

Analista de Controle Externo - Coordenadoria de  
Controle da Receita - TCE-RJ  
Mestre em Ciências  
Políticas pela PUC-Rio



**PALAVRAS-CHAVE:**  
Economicidade; Obras e  
Serviços de Engenharia;  
Análise de Planilha  
(metodologia) e Amostragens  
Não-probabilísticas;  
*Accountability*; Tribunais de  
Contas.

**KEYWORDS:** *Economy;*  
*Engineering Works and*  
*Services; Spreadsheet*  
*Analysis (methodology) and*  
*Non-probabilistic Samples;*  
*Accountability; Courts of*  
*Accounts.*

**1 Artigo apresentado pelos  
autores em 5 de novembro  
de 2008 no XII Simpósio  
Nacional de Auditoria de  
Obras Públicas, Senado  
Federal - Brasília - DF.**

**RESUMO:** Dentre as atividades relacionadas à análise de economicidade de obras e serviços de engenharia, desenvolvidas por agentes de controle externo de Tribunais de Contas, estão os cotejos entre preços pactuados e seus atinentes valores de mercado, os quais experimentam demanda crescente, máxime devido ao paulatino aumento dos gastos públicos. Em razão desse incremento, a celeridade das instruções do corpo técnico apresenta-se como necessidade inconteste, favorecendo estudos acerca de modelos que definam amostras de itens de planilhas a serem efetivamente investigados. Este trabalho propõe associações entre variáveis independentes – características de licitações e contratações públicas – com variáveis dependentes – consideradas importantes à eficiência e à efetividade de conclusões que identifiquem sobrepreços –, que, uma vez categorizadas quanto à influência para a ocorrência de preços elevados e quanto às condições de identificação de responsáveis por atos antieconômicos, subsidiam o diagnóstico do quadro técnico-legal da contratação sob análise e, por conseguinte, proporcionam a indicação da amostra mais conveniente a ser considerada.

**ABSTRACT:** *Among the activities related to the analysis of economic feasibility of engineering works and services, which are developed by the external control agents from Courts of Accounts, are the comparisons between the prices negotiated and their concerning market values, which face a growing demand mainly because of the gradual increase in public expenses. In spite of such an increase, the need for a faster set of directions on the part of the technical board remains unquestionable. Such scenery is favorable for studies on models which can define the samples of spreadsheets items for investigation. This research proposes some associations between independent variables, which are typical of biddings and public hires, and dependent variables, which are regarded as important to the efficiency and the effectiveness of the conclusions that happen to identify overprices. Once they are listed in categories as regards the influence on the rise of prices and the conditions under which the people responsible for antieconomic acts are identified, the variables proposed subsidize the diagnosis of the technically legal board of the hiring process under analysis and consequently provide the nomination of the most convenient sample to be taken into account.*

## INTRODUÇÃO

A crescente demanda por análises de economicidade em contratos públicos de obras e serviços de engenharia em razão da exigência legal de prática de preços de mercado, especialmente devido ao gradual aumento dos gastos públicos, provoca o interesse de técnicos e analistas de controle externo por métodos que propiciem maior eficiência em suas atividades e contribuam com a ampliação da efetividade das conclusões de seus pareceres. Neste cenário, como já ocorre em auditorias de diversos setores produtivos, a escolha de uma fração representativa do universo estudado, com o uso do conceito de amostragem, é o procedimento natural.

Das duas possíveis técnicas de amostragem, probabilísticas e não-probabilísticas, as primeiras representam o caminho ideal para definição de uma amostra alicerçada no conhecimento das probabilidades de seleção, permitindo a correta generalização dos resultados encontrados para toda a população (OLIVEIRA, 2004). Uma característica inerente a qualquer técnica de amostragem é não haver garantia de 100% de acerto nos prognósticos quanto ao universo estudado, sendo necessário conhecer toda a população para que se tenha plena certeza quanto ao comportamento do universo de dados. Por esse motivo, o nível de confiança em relação à representação da população pela amostra e a margem de erro quanto às conclusões da análise são valores fixados previamente ao cálculo do tamanho de uma amostra probabilística. Para as amostras não-probabilísticas, entretanto, não é possível saber se os níveis de erro e de confiança foram alcançados. Portanto, o problema de se usar uma amostra não-estatística é que não podem ser aplicados a ela os conceitos de probabilidade.

No entanto, mesmo contando com tecnologias para manipular fórmulas estatísticas, não raro os agentes de Tribunais de Contas vêm-se desestimulados a utilizar métodos probabilísticos de amostragem devido à dificuldade em se registrar dados históricos consistentes sobre contratações que já tramitaram em suas Cortes de Contas. Essa limitação, relativa a informações sobre a proporção do número de itens de planilhas indevidos constatados anteriormente, pode ser compreendida por meio do conceito de variância, que se trata de medida indicativa da variação do comportamento de uma população já estudada.

Quanto menor a variância, menor é a amostra necessária para se fazer inferências estatísticas sobre o universo, sendo a amostra bastante ampliada na ausência de um pré-diagnóstico. As maiores dificuldades encontradas pelas Cortes de Contas em confiar nesta medida que aponta o índice de conformidades e não-conformidades no passado estão relacionadas à descontinuidade administrativa somada à ausência habitual de estruturas técnicas permanentes que cuidam de orçamentos e do controle interno em órgãos públicos.

Em face desta ausência de dados confiáveis capazes de viabilizar a extração de amostras probabilísticas de itens em planilha, a amostragem não-estatística apresenta-se como uma alternativa menos complexa para os agentes analistas trabalharem, haja vista que este tipo de amostragem pode ser útil quando os custos e o trabalho envolvido na estruturação de amostragem probabilística são inconvenientes (APPOLINÁRIO, 2004).

Em razão de sua baixa complexidade operacional, a abordagem não-probabilística é utilizada em auditorias operacionais de pessoal realizadas pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1997), assim como por diversos auditores independentes na iniciativa privada (CUNHA e BEUREN, 2006).

Assim, conclui-se que as empresas de auditoria independente de Santa Catarina pesquisadas utilizam o julgamento profissional de seus auditores ao selecionar amostras para aplicar os testes de observância e os testes substantivos, ou seja, não se utilizam da estatística. (CUNHA e BEUREN, 2006, p. 67)

Tal constatação vem ao encontro das demandas imediatas tratadas neste trabalho, que vê na amostragem intencional, ou por julgamento, a técnica de amostragem não-probabilística que mais se aproxima das necessidades atuais do corpo técnico dos TCs<sup>2</sup>. Por se tratar de seleção das unidades da população fundamentada no juízo, na capacidade, na experiência do pesquisador ou de acordo com os critérios de um perito, a presença da subjetividade do agente é sua principal característica (APPOLINÁRIO, 2004). Esse fator, entretanto, pode representar suscetibilidade metodológica quanto a variáveis que possam comprometer a confiabilidade da amostra (OLIVEIRA, 2004). A metodologia proposta, por sua vez, busca amenizar tal subjetividade ao tornar possível a decisão pela escolha do número de itens a se-

rem verificados por meio de um ábaco cartesiano, no qual o analista vê nas ordenadas o Índice de Predisposição a Dano (IPD) ao erário e nas abscissas o Índice de Propensão à Efetividade (IPE) da análise de economicidade. Tais índices são calculados a partir de variáveis parametrizadas em função das características específicas da licitação e/ou da contratação pública, de acordo com a tendência de ocorrência de ato antieconômico e da existência de condições favoráveis para a correção de impropriedades na planilha de preços do ato administrativo sob análise ou, ainda, para a reparação de eventuais danos detectados.

Espera-se que o emprego da sistemática apresentada proporcione mais tempo a ser dedicado a análises de planilhas de preços que resultem em conclusões efetivas aos TCs no combate à malversação dos gastos públicos. Objetiva-se dar ênfase às análises de contratações que representem maior risco de dano aos cofres públicos e que, ao mesmo tempo, sejam mais precisamente concluídas quanto à correção ou reparação das impropriedades apuradas. Trata-se, desse modo, de uma estratégia que objetiva maiores eficiência e eficácia no controle da economicidade de contratações públicas.



| 2 Tribunais de Contas

## METODOLOGIA

O delineamento desta pesquisa tem sua origem relacionada aos esforços de um grupo de estudos empenhado na construção de um modelo de análise de licitações e contratações públicas com vistas à elaboração de parâmetros que forneçam maior suporte ao controle da economicidade. O foco sobre os fatores presentes em atos administrativos que possam influenciar a eficiência e eficácia de exames de planilhas de preços desperta o interesse dos analistas pelo fato de haver real necessidade de aprimoramento dos procedimentos operacionais relacionados com esta temática. Oficinas de trabalho realizadas de forma sistemática, com a participação de agentes do TCE-RJ, especialistas em diferentes competências, proporcionaram o levantamento do elenco de variáveis apresentadas para uso no método de amostragem proposto. Os subsídios teóricos sobre os aspectos jurídicos aplicados à temática decorrem de revisão bibliográfica (legislação e

doutrina) e de práticas dos autores em sua atuação como analistas de controle externo. A partir da discussão a respeito dos conceitos de dano ao erário por atos antieconômicos e da efetividade das ações fiscalizadoras das Cortes de Contas no controle do uso de recursos públicos, foi elaborado um quadro (figura 1) que conduziu a pesquisa teórica.

Entende-se que o paradigma da legislação aplicável às licitações e contratações públicas seja a garantia de condições economicamente vantajosas para a Administração Pública que realize aquisições e contratações de serviços com particulares. A competitividade e a isonomia entre os licitantes, bem como a publicidade dos certames, são conceitos que compõem tal sistemática. A partir dessa lógica, considera-se que até a fase de entrega final (ou de cada etapa) do objeto a importância da análise de economicidade esteja centrada na possibilidade de correção de procedimentos, na medida em que ainda possam ser cobrados do administrador possíveis ajustes qualitativos, quantitativos e financeiros da contratação.

**Figura 1 - Correlações entre as fases de contratação pública e o controle da economicidade**

| Fase da contratação                                                        | Planejamento                                                                                                                                                                                                                | Licitação                                                                                                                                                                                                            | Execução                                                                                                                                                                                                                           | Entrega do objeto                                                                                                                                                  | Uso                |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| <b>Foco</b>                                                                | Projetos                                                                                                                                                                                                                    | Competitividade e Isonomia                                                                                                                                                                                           | Eficiência                                                                                                                                                                                                                         | Eficácia                                                                                                                                                           | Efetividade        |
| <b>Tipo</b>                                                                | Conformidade                                                                                                                                                                                                                | Conformidade                                                                                                                                                                                                         | Operacional                                                                                                                                                                                                                        | Operacional                                                                                                                                                        | Operacional        |
| <b>Local da análise</b>                                                    | TCE                                                                                                                                                                                                                         | TCE                                                                                                                                                                                                                  | Inspeção                                                                                                                                                                                                                           | Inspeção                                                                                                                                                           | Inspeção           |
| <b>Elementos de referência para o controle da economicidade (exemplos)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memória técnica;</li> <li>- Mapas de consumo;</li> <li>- Contratações anteriores;</li> <li>- Registro de preços;</li> <li>- Normas do próprio órgão sobre padronização.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modalidade;</li> <li>- Propostas de licitantes;</li> <li>- Critério de aceitabilidade de preços;</li> <li>- Regime de execução;</li> <li>- Critério de reajuste.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Remessa de informações ao TCE;</li> <li>- Processos de pagamentos;</li> <li>- Relatórios de fiscalização;</li> <li>- Registro de ocorrências;</li> <li>- Registro fotográfico.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Memória técnica;</li> <li>- Mapas de consumo;</li> <li>- Cotações anteriores;</li> <li>- Opiniões de usuários.</li> </ul> |                    |
| <b>Objetivo principal</b>                                                  | CORRIGIR PROCEDIMENTOS                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                    | REPARAR DANOS                                                                                                                                                      | AVALIAR RESULTADOS |

Este contexto técnico-legal, no qual a discussão deste trabalho está baseada, propicia a suposição de que a predisposição a danos ao erário esteja fortemente relacionada à falta de atenção em relação aos elementos de referência para o controle da economicidade, exemplificados na figura 1. Além disso, acredita-se que a propensão à efetividade das análises de planilhas de preços possua vínculo com a possibilidade de correção de procedimentos, a partir da fase de planejamento até a entrega do objeto ou, ainda, à existência de condições operacionais necessárias ao cálculo e à reparação de danos, especialmente após a conclusão da execução contratual.

Dessa forma, as correlações básicas referentes às fases da contratação pública – planejamento, licitação, execução contratual, entrega e uso do bem ou serviço – em relação ao foco, tipo e local da análise das planilhas de preços, bem como ao objetivo principal do controle da economicidade, subsidiaram a elaboração do quadro teórico com a finalidade de sustentar o método proposto – que visa à escolha da parcela mínima de itens em planilha à qual o técnico analista deverá se dedicar.

## QUADRO TEÓRICO

A verificação de preços unitários adotados em licitações e contratos administrativos com relação a valores praticados no mercado (preços de mercado) é uma das etapas que integram a análise da economicidade das contratações públicas. Entretanto, o método de amostragem aqui apresentado parte do princípio de que uma análise documental prévia ao cotejo dos preços utilizados com os valores correntes é decisiva para a identificação de atos antieconômicos. Por esse motivo, algumas características desejáveis ao alcance de contratações vantajosas para a administração

relacionadas a elementos de referência para o controle da economicidade foram selecionadas para compor a construção teórica do estudo. A pedra de toque deste estudo está na possibilidade de associação de certos elementos de referência para o controle da economicidade com variáveis independentes que possuam relacionamentos com as duas variáveis dependentes do estudo: o IPD ao erário e o IPE da análise de economicidade. Dessa forma, pretende-se a associação do primeiro grupo de características – estimativa do preço da contratação, garantias à competitividade e elementos de controle de execução do objeto – com a variável IPD; e do segundo grupo – algumas variáveis relacionadas à efetividade do controle – com a variável dependente IPE.

## ESTIMAÇÃO DO PREÇO DA CONTRATAÇÃO

- Materialidade: esta variável, considerada como fundamental para todas as fases do processo de planificação dos trabalhos em que atua o Sistema de Controle Interno do poder executivo federal, leva em consideração o caráter relativo dos valores envolvidos em contratações públicas (BRASIL, 2001);
- Critério de aceitabilidade de preços: "Somente o critério de aceitabilidade expurga do procedimento as propostas desvantajosas (superiores aos preços de mercado), assegurando a vantagem requerida (...)" (NUNES, 2007, p. 7);
- Preço máximo global: o critério de aceitabilidade de preços unitários aparece sempre conjugado com o critério de preço máximo global, uma vez que este último é obrigatório (art. 48, inciso II da Lei nº 8.666/93);
- Preços máximos unitários: a despeito de ser obrigatória ou não a adoção de limites máximos unitários a serem aceitos pela Administração em possíveis Termos Aditivos à





contratação, é fato que a sua fixação inibe a possibilidade de ocorrerem os chamados "jogos de planilha", onde itens de menor valor têm suas quantidades reduzidas, enquanto outros, com valores superiores aos de mercado, têm suas quantidades ampliadas;

- Orçamento sem codificação referente a sistemas de custos reconhecidos pelo TC: quando o alcance aos preços de mercado é obtido por meio de cotações junto a fornecedores, estas podem levar ao orçamentista um valor próximo ao de mercado, mas não necessariamente o melhor valor. Por esse motivo, os sistemas de custos são tão importantes à prática da orçamentação. Os sistemas de preços possuem a robustez necessária para impedir que cotações de produtos ou serviços sejam enviesadas o suficiente para invalidar valores referenciais, seja porque materiais de baixa qualidade entraram na amostra ou pela ocorrência de escassez ou excesso de mão-de-obra numa atividade

econômica em determinados local e período.

## GARANTIAS À COMPETITIVIDADE

- Dispensa de licitação: "A contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a prevalência dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público." (JUSTEN FILHO, 2002, p. 230);

- Publicidade: conforme o artigo 37 da Carta Magna, a Administração Pública deve obedecer, dentre outros, ao princípio da publicidade, que está diretamente relacionado ao princípio da economicidade (AZEVEDO, 2007);

- Competitividade e cartelização: a presença de redação semelhante – ou os mesmos erros e rasuras em propostas apresentadas por licitantes – é indicio de conduta anticoncorrencial (BRASIL, 2008).

Cartéis resultam em perda de bem-estar do consumidor e, no longo prazo, perda de competitividade da economia como um todo. Segundo estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os cartéis geram um sobrepreço estimado entre 10 e 20% comparado ao preço em um mercado competitivo, causando prejuízos de centenas de bilhões de reais aos consumidores anualmente. (BRASIL, 2008, p. 4);

- Remessa ao TC de ato de encaminhamento obrigatório: para atos de envio obrigatório ao Tribunal de Contas, a atuação fiscalizadora tende a ser mais eficaz nos casos em que há tempestividade no envio de informações, pois

nestes casos, de modo geral, fica manifestada a intenção de colaboração do jurisdicionado com as atividades relacionadas ao controle externo de suas contratações de forma análoga ao que se percebem em certas auditorias.

Há circunstâncias paradoxais em relação às administrações que trabalham de forma mais organizada, pois na medida em que os agentes têm maior facilidade de acesso às informações do jurisdicionado maiores são as possibilidades de se encontrar falhas. Por outro lado, a insuficiência de informações de administrações altamente desorganizadas acarreta maior dificuldade para análises conclusivas sobre os achados de auditoria. (NOVO, 2007, p.16)

### ELEMENTOS DE CONTROLE DE EXECUÇÃO DO OBJETO

- Cronograma físico-financeiro: planilhas e cronogramas nem sempre apresentam valores compatíveis. Nestes casos em que os procedimentos de controle da execução contratual não são bem traçados, o fiscal fica sem parâmetros para executar sua atividade;
- Valor de Termo Aditivo em relação ao valor global inicial: a maioria dos agentes fiscais não se preocupa com o prazo relacionado ao andamento dos empreendimentos. Nestes casos, tanto as empresas quanto a Administração Pública fazem do Termo Aditivo regra quando deveria ser exceção;
- Medição: em muitos casos, os técnicos das empresas fiscalizadas promovem a confecção das planilhas de medição. A legislação não desautoriza realização de medições pela contratada, mas sua verificação deve ser feita pela fiscalização do órgão contratante – o que nem sempre ocorre.

### VARIÁVEIS RELACIONADAS À EFETIVIDADE DO CONTROLE

- Tempo decorrido desde a data de início da contratação: esta variável ganha mais importância quando não há fontes de pesquisa de preços para a data de referência do valor praticado, uma vez que para retroagir preços no tempo é preciso que se parta do princípio de que haja coerência entre os cenários econômicos dos dois períodos tomados. Além disso, é necessário um índice específico capaz de refletir a variação dos custos de produção no tempo. Estes fatores são fortes limitadores para que se possa imputar débitos ao jurisdicionado que praticou, aos olhos do TCE, preços excessivos no passado;
- Obras, serviços e compras em andamento, concluídos ou paralisados: ao objetivar a correção de procedimentos ao longo das execuções contratuais, o agente analista deve priorizar o controle de obras e serviços que estejam em andamento. Quanto a obras paralisadas, a efetividade das ações de controle reveste-se de maior chance de sucesso de forma inversamente proporcional ao tempo decorrido desde a suspensão da execução do contrato. Esse raciocínio baseia-se no fato de que muitos documentos e informações relativas ao contrato, que possam estar em posse de responsáveis por projetos e pela fiscalização, tendem a não mais estar disponíveis ao longo do tempo, seja por fatos naturais ou não.

### ÁBACO CARTESIANO DE AMOSTRAGEM

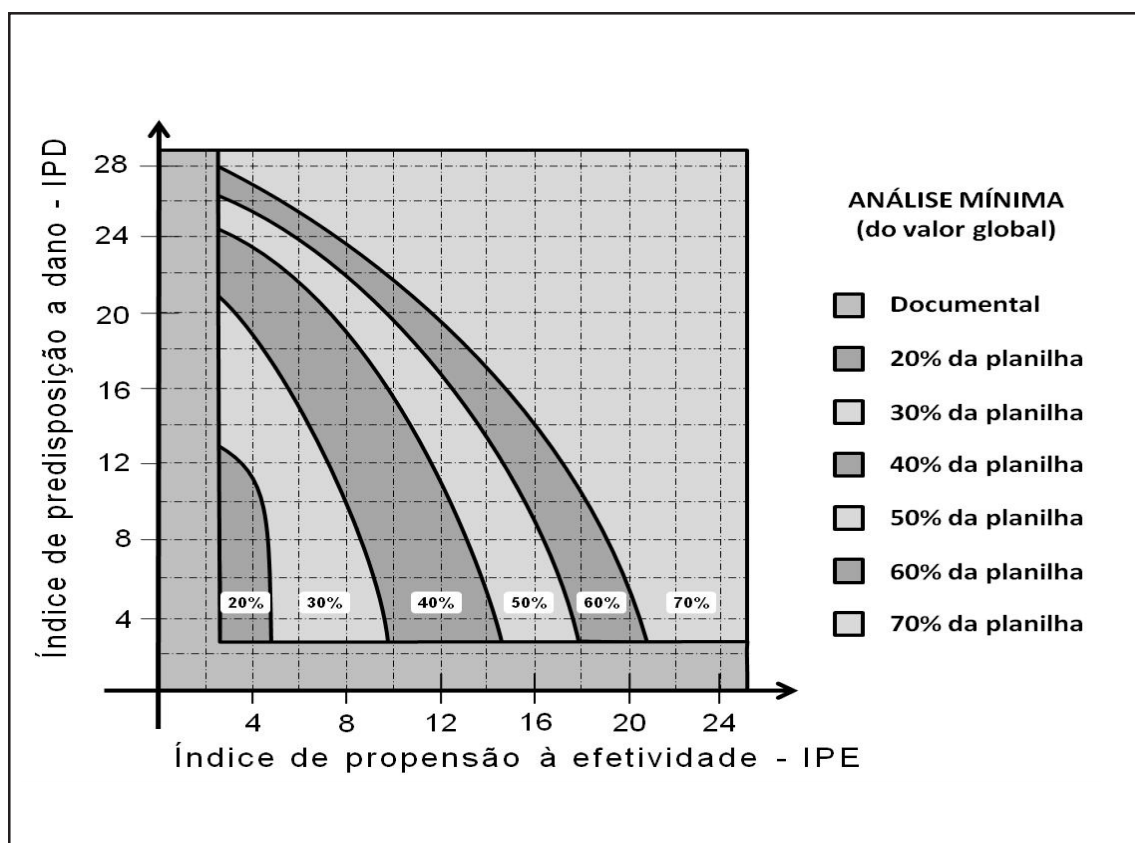
Ábacos são gráficos normalmente empregados para representar equações com o objetivo de auxiliar os profissionais pouco familiarizados com a matemática na realização de cálculos técnicos (CASTILHO, 1966; OLIVEIRA,

2002). Neste trabalho, o uso de um ábaco cartesiano (figura 2) tem a função de mitigar o caráter subjetivo da decisão do analista sobre o tamanho da amostra de itens em planilha a serem tomados para análises. Para reforçar ainda mais esse objetivo, o gráfico é constituído de faixas amostrais que estão relacionadas com a proporção da amostra procurada em relação ao valor total da contratação a ser analisada. Desta forma, não se estabelece uma estimativa pontual e sim, analogamente ao conceito de "estimativa por intervalo", próprio da teoria estatística da estimação, indica-se uma estimativa

de parâmetro populacional dada por dois números, entre os quais se pode considerar que esteja situada a proporção ideal (SPIEGEL, 1977). A existência de subjetividade, entretanto, é inerente à técnica de amostragem por julgamento e não pode ser totalmente eliminada.

O objetivo é que o gráfico proporcione a tabulação cruzada entre duas variáveis dependentes relacionadas a dois conjuntos de variáveis independentes. As variáveis independentes são, por definição, de fácil constatação (presença ou ausência) ou de simples mensuração, de acordo com uma escala de valores ou de

Figura 2 - Ábaco cartesiano de amostragem



categorizações pré-definidas das propriedades de um objeto, podendo assumir diferentes valores ou diferentes aspectos (GIL, 2002). Já as variáveis dependentes são presumivelmente afetadas pelas primeiras.

Dentre outras, há uma relação entre variáveis denominada "propriedade-disposição", na qual uma propriedade ou característica duradoura, que independe das circunstâncias em que se encontra o objeto sob análise, causa uma disposição ou tendência a responder de determinada forma sob certas circunstâncias (COOPER e SCHINDLER, 2003). É precisamente sobre esta classe de relacionamento que o método proposto é baseado.

Cada característica observada na análise documental que esteja associada a uma das variáveis independentes do método possui uma propriedade que causa uma determinada disposição à ocorrência de dano ao erário ou uma tendência ao alcance da efetividade de conclusão da respectiva análise em foco. Uma vez mensuradas, as variáveis independentes contribuem com o cálculo de variáveis dependentes, que servem de parâmetros de entrada ao ábaco cartesiano. Este, por sua vez, indica a faixa percentual do valor global da planilha que será efetivamente cotejado, seja de uma planilha de valores estimados ou contratados. Para a construção do ábaco, foram selecionados alguns elementos característicos de licitações e contratos de obras e serviços de engenharia, referentes a elementos de referência para o controle da economicidade. Tais elementos, uma vez associados a variáveis independentes, passaram a ser mensurados, ou avaliados quanto a sua ocorrência, segundo as propriedades inerentes a cada variável. As faixas representativas das proporções amostrais, propostas para o ábaco da figura 2, foram estabelecidas a partir de expectativas particulares dos autores do estudo e devem ser apri-

moradas em função de resultados alcançados no efetivo uso do método e de acordo com as peculiaridades das licitações e contratações a serem examinadas.

### PROPRIEDADES E GRAUS DE TENDÊNCIA DAS VARIÁVEIS

As variáveis independentes referentes ao ato administrativo a ser examinado são divididas em dois grupos (tabela 1). No primeiro, estão aquelas que possuem propriedades relacionadas com a tendência à ocorrência de dano ao erário (primeira variável dependente). O segundo conjunto de variáveis reúne as propriedades de relacionamento quanto à tendência para o alcance da efetividade de análises que detectarem sobrepreços em itens de planilha (segunda variável dependente).

Cada propriedade existente causa uma disposição, ou tendência, na variável dependente correspondente. Assim, diferentes graus de tendência podem ser atribuídos às condições apresentadas (ocorrência, ausência ou valores mensuráveis) pelas propriedades das respectivas variáveis independentes. Caso o técnico analista não tenha acesso a documentos e/ou informações a respeito de alguma das variáveis pertinentes ao ato sob análise, deverá ser atribuído um ponto ao grau de tendência da respectiva propriedade da variável, de tal forma que não seja premiado aquele administrador que porventura aja com menor transparência.

Finalmente, a variável IPD pode ser valorada a partir do somatório dos graus de tendência do primeiro grupo de variáveis independentes, assim como o valor da variável IPE pode ser determinado a partir da totalização dos graus de tendência do segundo grupo de variáveis. Os resultados encontrados são aqueles a serem utilizados no uso do ábaco, conforme o exemplo apresentado adiante.

Tabela 1 - Propriedades e graus de tendências das variáveis independentes

| Variável independente                                                                          | Propriedade                                                                       | Constatação ou mensuração         | Grau de tendência |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------|
| Materialidade                                                                                  | Valor global superior a                                                           | R\$2.000.000,00                   | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | R\$5.000.000,00                   | 3                 |
|                                                                                                |                                                                                   | R\$10.000.000,00                  | 4                 |
| Preço máximo global                                                                            | Parâmetro estabelecido em contrato                                                | Ausência                          | 3                 |
| Preços máximos unitários                                                                       | Parâmetros estabelecidos em contrato                                              | Ausência                          | 2                 |
| Valor global de Convite                                                                        | Valor entre                                                                       | R\$140.000,00 e R\$150.000,00     | 2                 |
| Valor global de Tomada de Preços                                                               |                                                                                   | R\$1.400.000,00 e R\$1.500.000,00 | 3                 |
| Orçamento sem codificação referente a Sistemas de Custos reconhecidos pelo TC: FGV, SINAP etc. | Proporção do valor sem codificação definida em relação ao valor global superior a | 20%                               | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 50%                               | 3                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 80%                               | 4                 |
| Dispensa de licitação (art. 24, Lei Federal 8.666/93)                                          | Fundamentação no inciso VIII                                                      | Ocorrência                        | 2                 |
|                                                                                                | Fundamentação no inciso IV                                                        | Ocorrência                        | 3                 |
|                                                                                                | Fundamentação no inciso XIII                                                      | Ocorrência                        | 4                 |
| Publicidade                                                                                    | Apenas em mídia local                                                             | Ocorrência                        | 2                 |
| Competitividade                                                                                | Número de participantes na licitação                                              | 2 (dois)                          | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 1 (um)                            | 3                 |
| Cartelização                                                                                   | Propostas apresentadas com redação semelhante ou com mesmos erros e rasuras       | Ocorrência                        | 2                 |
| Remessa ao TC de Ato de encaminhamento obrigatório                                             | Remessa intempestiva superior a 6 meses                                           | Ocorrência                        | 2                 |
| Valor de Termo Aditivo em relação ao valor global inicial*                                     | Proporção para obras e serviços novos                                             | 24%                               | 2                 |
|                                                                                                | Proporção para reforma de edifício ou de equipamento                              | 48%                               | 2                 |
| Cronograma físico-financeiro**                                                                 | Proporção de descompasso em relação ao andamento real da contratação superior a   | 20%                               | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 50%                               | 3                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 80%                               | 4                 |
| Medição **                                                                                     | Sem assinatura da fiscalização                                                    | Ocorrência                        | 2                 |
| <b>TOTAL (Índice de Predisposição a Dano – IPD)</b>                                            |                                                                                   |                                   |                   |
| Tempo decorrido desde a data de início da contratação                                          | Tempo (em meses) menor que                                                        | 18                                | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 12                                | 4                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 6                                 | 6                 |
| Obras, serviços e compras concluídos**                                                         | Proporção do valor liquidado em relação ao valor global superior a                | 50%                               | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 70%                               | 4                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 90%                               | 6                 |
| Obras, serviços e compras em andamento                                                         | Edificação (superestrutura)                                                       | Ocorrência                        | 2                 |
|                                                                                                | Pavimentação                                                                      | Ocorrência                        | 4                 |
|                                                                                                | Enterrada (escavação, instalação subterrânea, fundação etc.)                      | Ocorrência                        | 6                 |
| Obras, serviços e compras paralisados                                                          | Tempo (em meses) menor que                                                        | 18                                | 2                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 12                                | 4                 |
|                                                                                                |                                                                                   | 6                                 | 6                 |
| <b>TOTAL (Índice de Propensão à Efetividade – IPE)</b>                                         |                                                                                   |                                   |                   |

\* Somente para análises de aditamentos.  
\*\* Somente para análises realizadas em inspeção

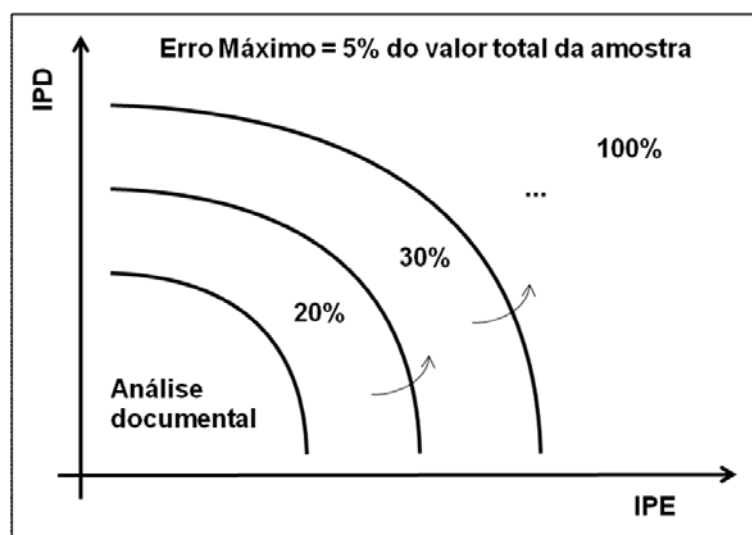
## AMPLIAÇÃO PROGRESSIVA DA AMOSTRA

Uma vez conhecida a proporção da amostra a ser analisada em relação ao valor total da contratação, é necessário que sejam extraídos os itens que irão experimentar a comparação dos seus valores unitários com os respectivos preços de mercado. O critério a ser considerado para a extração deve ser a materialidade de cada item, com prioridade para os itens de maior valor da planilha. Havendo itens que apresentem sobrepreço, verifica-se a necessidade de ampliação da amostra. Caso o analista julgue conveniente, este procedimento pode se repetir ao longo de uma mesma análise de preços de acordo com o percentual da próxima faixa do ábaco.

Para verificações de necessidade de ampliação da amostra, uma taxa de tolerância ao sobrepreço deve ser admitida, de forma a permitir alguma flexibilidade na aplicação do ábaco para os casos em que pequena fração

dos preços verificados – em relação ao valor total da amostra – seja indevida. Esta taxa é necessária ao uso da técnica de extração de amostras conhecida por *stop-or-go* (figura 3), pela qual "por meio da progressiva avaliação dos resultados do teste, pode-se alterar o tamanho da amostra em face da comparação de um parâmetro de aceitação com a projeção para o universo dos resultados parciais da amostra em curso" (OLIVEIRA, 2004, p. 123). A tolerância tem relação com o nível de confiança nas faixas de valores do ábaco, no entanto, ela não deve ultrapassar a taxa de 5% (parâmetro usual em auditorias financeiras) sobre o valor total da amostra. As escalas de taxas da tabela 2 (para itens de obras e serviços) e da tabela 3 (para itens referentes a compras) orientam a escolha do parâmetro em função da taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) para obras e serviços e de acordo com o valor de frete para compras. Quanto maior o BDI ou custos com frete incluídos na contratação, menor será a taxa de tolerância.

**Figura 3 - Técnica tipo *stop-or-go***



**Tabela 2 - Taxas de tolerância para uso na ampliação progressiva da amostra de itens de obras e serviços**

| Taxa de tolerância para obras e serviços (%) | BDI (percentual em relação ao valor da amostra de itens de obras e serviços) |               |               |               |               |               |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                                              | BDI ≤ 20                                                                     | 20 < BDI ≤ 21 | 21 < BDI ≤ 22 | 22 < BDI ≤ 23 | 23 < BDI ≤ 24 | 24 < BDI ≤ 25 |
| 5                                            | x                                                                            |               |               |               |               |               |
| 4                                            |                                                                              | x             |               |               |               |               |
| 3                                            |                                                                              |               | x             |               |               |               |
| 2                                            |                                                                              |               |               | x             |               |               |
| 1                                            |                                                                              |               |               |               | x             |               |
| 0                                            |                                                                              |               |               |               |               | x             |

**Tabela 3 - Taxas de tolerância para uso na ampliação progressiva da amostra de itens de compras**

| Taxa de tolerância para compras (%) | Frete (percentual em relação ao valor da amostra de compras) |           |               |               |               |                |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|                                     | FOB                                                          | Frete ≤ 2 | 2 < Frete ≤ 4 | 4 < Frete ≤ 6 | 6 < Frete ≤ 8 | 8 < Frete ≤ 10 |
| 5                                   | x                                                            |           |               |               |               |                |
| 4                                   |                                                              | x         |               |               |               |                |
| 3                                   |                                                              |           | x             |               |               |                |
| 2                                   |                                                              |           |               | x             |               |                |
| 1                                   |                                                              |           |               |               | x             |                |
| 0                                   |                                                              |           |               |               |               | x              |

## EXEMPLIFICAÇÃO DO MÉTODO

A tabela 4 foi elaborada a fim de exemplificar o uso do método de amostragem apresentado nesse trabalho. Foram consideradas as seguintes características para uma contratação hipotética firmada em junho de 2006 e analisada em setembro de 2007: contrato de aquisição de materiais para obras de drenagem, decorrente de Tomada de Preços, totalmente liquidado e pago, encaminhado tempestivamente ao Tribunal de Contas, sem fixação de preços máximos unitários e globais

e com valores referentes a maio de 2006 não baseados em sistema de custos reconhecido pelo TC. Considerou-se, ainda, não haver informações disponíveis em relação à publicidade do ato e ata de julgamento da licitação (incluindo o número de participantes do certame).

De acordo com a tabela 1, encontra-se IPD=12, sendo: 4 pontos devidos à proporção do valor sem codificação definida em relação ao valor global ser superior a 80%, 5 pontos pela ausência de fixação de preços máximos unitários e globais e 3 pontos em razão da ausência de informações disponibilizadas sobre as variáveis

de publicidade, de competitividade e de cartelização. Quanto ao Índice de Propensão à Efetividade, obtém-se IPE=8, devido ao tempo decorrido desde a data da contratação ser inferior a 18 meses (2 pontos) e à proporção do valor liquidado em relação ao valor global ser superior a 90% (6 pontos). Para os valores encontrados para IPD e IPE, o

ábaco cartesiano (figura 2) indica que deve ser analisada uma amostra mínima de 40% do valor global (equivalente a R\$ 152.754,36). Levando-se em conta a materialidade dos itens no critério de extração da amostra da planilha, a escolha recai sobre os itens 3 e 8 (tabela 5), que, somados, representam R\$ 224.115,64 ou 58,69% do valor global do contrato.

**Tabela 4 - Exemplificação de planilha de itens a ser amostrada**

| Item         | Descrição                     | Unid.          | Quantidade | Preço unitário praticado (R\$) | Preço total praticado (R\$) |
|--------------|-------------------------------|----------------|------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1            | Cimento CP-32 (50kg)          | sac            | 4.500      | 10,56                          | 47.508,75                   |
| 2            | Bloco de concreto 10x20x30    | pc             | 5.500      | 0,69                           | 3.795,55                    |
| 3            | Brita nº 2                    | m <sup>3</sup> | 2.800      | 38,84                          | 108.755,64                  |
| 4            | Pó-de-pedra                   | m <sup>3</sup> | 1.200      | 25,75                          | 30.900,00                   |
| 5            | Tábua 12"                     | m              | 4.000      | 3,71                           | 14.832,00                   |
| 6            | Perna 3x3"                    | m              | 2.500      | 1,96                           | 4.892,50                    |
| 7            | Sarrafo 10cm                  | m              | 2.000      | 1,30                           | 2.595,60                    |
| 8            | Areia lavada                  | m <sup>3</sup> | 3.500      | 32,96                          | 115.360,00                  |
| 9            | Tubo PVC 100mm (6m)           | pc             | 500        | 26,10                          | 13.050,10                   |
| 10           | Manilha de concreto 30cm      | pc             | 2.000      | 14,32                          | 28.634,00                   |
| 11           | Aço CA-50 diâmetro 3/8" (12m) | var            | 500        | 23,12                          | 11.561,75                   |
| <b>Total</b> |                               |                |            |                                | <b>381.885,89</b>           |

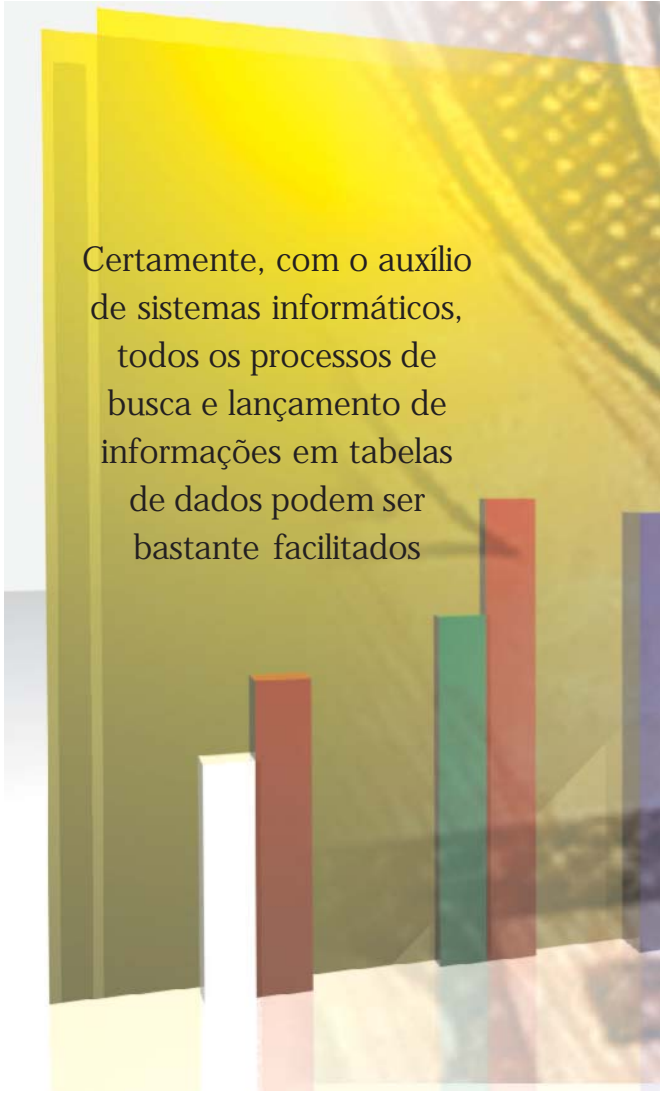
**Tabela 5 - Planilha de exemplificação: amostra de itens extraídos da população**

| Item | Descrição    | Unid.          | Preço unitário praticado (R\$) | Preço unitário de mercado(R\$) |
|------|--------------|----------------|--------------------------------|--------------------------------|
| 3    | Brita nº 2   | m <sup>3</sup> | 38,84                          | 37,71                          |
| 8    | Areia lavada | m <sup>3</sup> | 32,96                          | 32,00                          |



A comparação de preços unitários dos itens da amostra com os respectivos valores de mercado revela que há sobrepreços de 3% em cada um deles. No entanto, levando-se em conta que a fonte de preços utilizada pelo analista informa que os valores ali registrados incluem taxa de frete de 4% para brita e areia, constata-se que há uma margem de tolerância possível de 3% a ser considerada, conforme a tabela 3. Logo, os preços examinados na amostra podem ser considerados compatíveis com os de mercado. De acordo com o método proposto, é possível afirmar que não há indícios de irregularidades que justifiquem uma ampliação da amostra para que a análise seja conclusiva quanto à ocorrência de dano ao erário, sendo razoável supor que todos os preços unitários da planilha sob análise sejam considerados compatíveis com os valores de mercado.

Certamente, com o auxílio de sistemas informáticos, todos os processos de busca e lançamento de informações em tabelas de dados, consultas ao ábaco cartesiano, bem como a elaboração dos cálculos necessários, podem ser bastante facilitados ao técnico analista que pretenda utilizar o método de amostragem proposto neste trabalho.



Certamente, com o auxílio de sistemas informáticos, todos os processos de busca e lançamento de informações em tabelas de dados podem ser bastante facilitados



## CONCLUSÃO

A propensão à efetividade de análises de planilhas tem vínculo com a correção de procedimentos desde o planejamento até a entrega do objeto ou a reparação de eventuais danos ao erário, especialmente após a entrega do objeto. A partir desse entendimento, e focando suas análises sobre itens que possuam características indicativas de maior possibilidade de danos, o analista poderá aperfeiçoar o controle da economicidade que pretende realizar.

O uso eficiente do tempo é cada vez mais necessário para o alcance das metas estabelecidas para o Controle Externo frente à crescente demanda por contratações públicas. Torna-se necessário, então, priorizar análises que efetivamente possam gerar economias aos cofres públicos. Entretanto, as peculiaridades das Administrações jurisdicionadas dos TCs dificultam o uso de amostragens probabilísticas para a otimização de procedimentos de controle. Neste cenário, estabelecer amostras por julgamento adquire maior

relevância para a seleção de elementos processuais a serem verificados, especialmente quanto aos cotejos dos valores de itens em planilhas em relação aos preços de mercado.

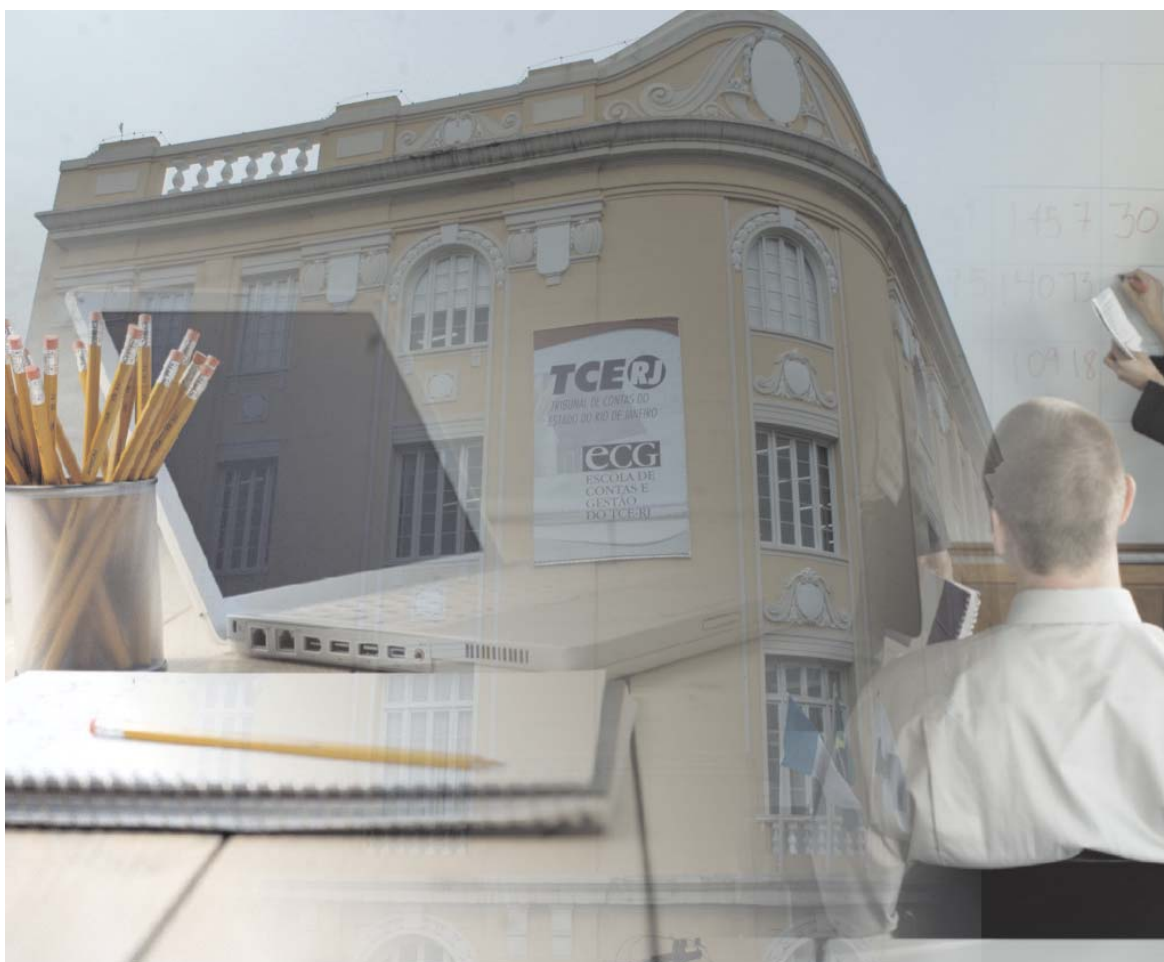
Como contribuição metodológica para a obtenção de amostras não-probabilísticas, sem que haja forte interferência da subjetividade do técnico analista em sua aplicação, este artigo apresenta um procedimento que faz uso de um ábaco cartesiano constituído de faixas amostrais de variáveis representativas das fases da contratação pública – planejamento, licitação, execução contratual, entrega e uso do bem ou serviço adquirido pela Administração.

Em contraponto à celeridade conferida por uma análise pautada por amostragem, a duração do exame documental deve sofrer algum incremento, haja vista a necessidade de maior atenção do analista sobre o conteúdo dos autos em busca da constatação ou mensuração de variáveis e, ainda, em razão do tempo necessário ao julgamento dos parâmetros a serem aplicados a cada uma das respectivas variáveis. Por outro lado, a duração das tarefas diretamente relacionadas ao cotejo de preços de mercado com cada item da amostra deve ser sensivelmente reduzida.

No todo, o que se busca é a maior efetividade da análise da economicidade, sendo a principal característica do método proposto a possibilidade de aprimoramento constante, uma vez que não se esgotam as possibilidades de inserção de novas variáveis de acordo com a expertise dos profissionais dedicados às análises, bem como de ajustes nas curvas do ábaco cartesiano conforme as peculiaridades das licitações e contratações a serem examinadas pelas Cortes de Contas. Tudo isso torna o método muito mais dinâmico.

## REFERÊNCIAS

- APPOLINÁRIO, Fabio. *Dicionário de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2004.
- AZEVEDO, Walter Augusto de et al. *O controle de contratações públicas sob a perspectiva da economicidade: alguns conceitos e procedimentos*. Revista Síntese, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 86-105, jan/jun. 2007. Disponível em: <[http://sig.ecg.tce.rj.gov.br/upload\\_arquivos/síntese%20VOLUME%202.pdf](http://sig.ecg.tce.rj.gov.br/upload_arquivos/síntese%20VOLUME%202.pdf)>. Acesso em: 7 agosto 2008.
- BRASIL. *Lei Federal nº 8.666/93*. 21 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102446>> Acesso em: 12 agosto 2008.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001. *Normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do poder executivo federal*. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/sods/consuni/resolu/2002/controle.htm>>. Acesso em: 5 agosto 2008.
- BRASIL. Ministério da Justiça/Secretaria de Direito Econômico/Departamento de Proteção e Defesa Econômica. *Combate a cartéis em licitações: um guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.aspx?DocumentID=%7B8A6AC721-C3E6-47A0-A81C-09393EF69E96%7D&ServiceInstUID=%7B2E2554E0-F695-4B62-A40E-4B56390F180A%7D>>. Acesso em: 8 agosto 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional na Área de Pessoal*. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <[http://sisac.tcu.gov.br/entrada/manuais\\_e\\_tabelas/ManualAuditoriaOperacionalPessoal.pdf](http://sisac.tcu.gov.br/entrada/manuais_e_tabelas/ManualAuditoriaOperacionalPessoal.pdf)>. Acesso em: 10 agosto 2008.
- CASTILHO, J. J & MIRSHAWKA, V. *Nomografia*. São Paulo: Livros Técnicos, 1966.
- COOPER D. R., SCHINDLER P. S. *Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- CUNHA, Paulo Roberto da, BEUREN, Ilse Maria. *Técnicas de amostragem utilizadas nas empresas de auditoria independente estabelecidas em Santa Catarina*. São Paulo: Rev. Cont. Fin. - USP, n. 40. 2006. p. 67-86. Disponível em: <[http://www.eac.fea.usp.br/cadernos/completos/cad40/paulo\\_ilse\\_pg67a86.pdf](http://www.eac.fea.usp.br/cadernos/completos/cad40/paulo_ilse_pg67a86.pdf)>. Acesso em: 7 agosto 2008.
- GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- NOVO, Jean Marcel de Faria. *Elaboração de artigos científicos a partir de inspeções e auditorias de Tribunais de Contas*. Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação em administração pública - FGV, Rio de Janeiro, 2007.
- NUNES, Wanda Claudia Galluzzi. *Pressupostos teórico-normativos do controle da economicidade em contratações de obras públicas*. Trabalho apresentado no VII ENAOP - Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas, Salvador, 2007. Disponível em : <[http://www.ibraop.org.br/site/media/Pressupostos\\_Teorico-Normativos\\_do\\_Control\\_e\\_da\\_Economicidade\\_em\\_Contratacoes\\_de\\_Obras\\_Publicas.pdf](http://www.ibraop.org.br/site/media/Pressupostos_Teorico-Normativos_do_Control_e_da_Economicidade_em_Contratacoes_de_Obras_Publicas.pdf)>. Acesso em: 8 agosto 2008.
- OLIVEIRA, Áurea Maria de. *Desenvolvimento de um instrumento para estimar níveis de ruído derivados dos veículos automotores em vias urbanas*. Dissertação de Mestrado em Transportes Urbanos - UNB, Brasília, 2002.
- OLIVEIRA, Paulo Henrique F. C. *Amostragem Básica*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2004.
- SPIEGEL, Murray Ralph. *Estatística: resumo da teoria, 875 problemas resolvidos, 619 problemas propostos*. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.



# O RELEVANTE PAPEL DAS ESCOLAS DE CONTAS E GESTÃO

na reconstrução dos  
conceitos do público *versus*  
privado visando à plena  
garantia do controle social



### Rosa Maria Chaise

Coordenadora de Estudos e Pesquisas da ECG/TCE-RJ

Doutora em Educação pela UFRJ

Resumo: O presente artigo traz uma reflexão sobre a importância da implantação das escolas de contas e gestão, partes integrantes dos tribunais de contas. Dentro desse contexto, busca caracterizar o ideal de participação no espaço público como na *pólis* grega, forma de organização social que dá origem ao conceito de cidadania e a práticas democráticas. Essa contextualização reabre a discussão dos conceitos do público e do privado, na medida em que existe hoje um referencial de que o que é oferecido pela esfera pública é de pouca qualidade. Também enfoca a dicotomia entre Estado e sociedade civil, o seu significado como agentes representantes de igualdade e liberdade. Associado à idéia de características particularistas, o artigo destaca que a postura do Estado patrimonialista reforça a distorção da relação entre o público e o privado, não exercendo o poder que lhe é conferido de governar em benefício de todos. Diante desse cenário, o artigo aponta de que maneira as escolas de contas e gestão podem funcionar como instrumentos de democratização do conhecimento, fortalecendo a cidadania e o exercício do controle social.

*Abstract: The present article brings out reflection on the importance of the creation of Account and Management Schools, which are now essential components of Courts of Accounts. By taking such a context for granted, the article aims at tracing the ideal participation in public space as it used to be in the Greek polis - the kind of social organization that gave birth to the conception of citizenship as well as to democratic practices. Such a procedure brings back the discussion on the conceptions of what is public and what is private, mainly because of the point of reference available nowadays, which suggests that whatever is offered by the civil service is inferior. It also focuses the dichotomy between the state and Civil Society, their meaning as agents and how they stand for equality and liberty. In association with the private-oriented idea, the article pinpoints that the attitude of the Patrimonialistic State reinforces the distortion in the relationship between the public and the private and doesn't exert the power it was granted, that is the power to govern for the benefit of all. Before such a scenery, the article points out how Account and Management Schools can work as effective tools in the process of rendering knowledge more and more democratic, thus strengthening both citizenship and the practice of social control.*

Palavras-Chave: Escolas de Contas e Gestão, Público e Privado, Controle Social, Tribunais de Contas, Conhecimento.

*Key Words: Account and Management Schools, Public and Private, Social Control, Courts of Accounts, Knowledge.*

## INTRODUÇÃO

Como resposta às necessidades de mudanças e de procedimentos inovadores ao exercício constitucional de controle externo, que é a atividade-fim dos tribunais de contas, muitos deles têm criado escolas de contas e de gestão, como estratégia na busca do aperfeiçoamento da Administração Pública.

As escolas de contas e gestão, fundadas nos moldes de uma escola de governo, surgiram como objetivo de formação e capacitação do seu quadro de servidores e dos técnicos das administrações municipais, os jurisdicionados. Aliada à preocupação de oferecer educação continuada, emerge também a necessidade de incorporar o cidadão às atividades de capacitação, no sentido de dar maior amplitude ao controle social.

Para melhor compreender a importância da implantação das escolas de contas e de gestão, dentro dos tribunais de contas, faz-se necessária a ampliação da análise do contexto em que essas escolas estão inseridas, ou seja, escolas públicas, destinadas a atender a todos, voltadas para a criação de conhecimentos que possam gerar uma melhor prática pública.

Para tanto, é imprescindível que se faça uma reflexão do significado do público *versus* o privado e das manifestações. Como o oferecimento da educação pública, no caso específico dessas escolas, pode gerar conhecimentos que resultem em possibilidades de transformação? Qual o sentido de "público" que essas escolas desempenham?

O objetivo deste artigo é refletir sobre a importância dessas escolas dentro de uma instituição pública, como foco de capacitação e formação não só para os seus técnicos, mas para a sociedade em geral. Discutir se essas escolas, como espaços de formação e instrumentos de produção de conhecimentos, são também fortalecedoras do exercício da cidadania.

O trabalho está organizado em seis seções. Inicialmente, como já ficou exposto nesta seção, fez-se uma contextualização da importância do tema abordado.

Na segunda seção, discorreremos sobre a questão do papel público – no sentido ateniense da *pólis*, de participação de todos – e a sua representação como forma de interação com a sociedade, desenvolvendo o exercício da cidadania.

A seção seguinte traz uma discussão sobre a diferenciação e as distorções existentes entre o que é público e o que é privado, como também do papel do Estado e da sociedade civil. Aponta para o significado de cada um como espaço de liberdade e igualdade de democracia. Indica que tradições elitistas geram desigualdades de acesso e de qualidade nos serviços públicos, no caso específico, na educação.

A quarta seção destaca os aspectos condicionantes à formação e ao desenvolvimento do Estado brasileiro, considerando as idéias de patrimonialismo e estamento burocrático e suas influências na ação governamental atual.

Na quinta seção há uma discussão sobre se essas escolas poderão ser instrumentos para promover a integração entre a sociedade e os tribunais de contas no fortalecimento da cidadania e do controle social.

Nas considerações finais, é feita uma reflexão a respeito das escolas de contas e gestão como formas de ampliação e fortalecimento da esfera pública do Estado, ao proporcionar melhor qualificação do seu corpo técnico e da sociedade em geral, ampliando o controle da gestão pública.

## CIDADANIA E A PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO PÚBLICO (PÓLIS)

Na concepção ideal de participação de todos para uma vivência democrática, é imprescindível politizar a sociedade para fazer cumprir suas obrigações, buscando o objetivo de bem comum de acesso e usufruto do aparato público para todos, desenvolvendo uma consciência coletiva, que deve partir de todos para aplicar-se a todos.

Buscamos na criação da chamada *pólis*, forma de organização social e política concebida na antiga Grécia, de onde vêm os primórdios da cidadania, e é a partir desta concepção que vamos iniciar a discussão sobre a questão da cidadania no espaço público.

Os séculos IV e V a.C. são períodos marcados na história grega com a afirmação da *pólis*: uma cidade-Estado<sup>1</sup>, com unidade política e religiosa, referente a um território, aberta para o exterior (comércio, imigração, colonização), cuja principal característica era o poder regulado por meio da ação de assembleias e de cargos eletivos.

Da tradição ateniense das discussões públicas originadas no *gênos*<sup>2</sup> surgiu uma diferenciação do poder absoluto exercido por cada chefe de família, ou patriarca, para a *pólis*, que continha leis válidas para todos os membros da cidade, e que não poderiam ser violadas pelas tradições e costumes patriarcais vigentes até então. Dizendo de outra maneira, a suprema-



cia do *gênos* passa agora à submissão da *pólis*. As *póleis*, cidades-Estado gregas, eram independentes entre si, e propiciavam uma forte vida comunitária, organizada em torno de valores e de fins comuns, embora separadas por funções e grupos, reguladas por leis estabelecidas pela própria comunidade. Elas eram o lugar onde os cidadãos exercitavam o seu espírito e desenvolviam o seu caráter. Satisfaziam, dessa forma, as necessidades morais e espirituais, com atividades artísticas, práticas religiosas, jogos atléticos e discussões sobre a sociedade. A autoridade cedia à liberdade e à igualdade, impedindo que a vontade individual fora das regras estabelecidas tivesse vez. Ferreira (1993) ressalta ainda que a supremacia da *pólis* é tão presente no pensamento grego que "o Estado se coloca acima da família e antes de cada indivíduo, pois o todo deve forçosamente ser colocado antes das partes" (ARISTÓTELES *apud* FERREIRA, 1993, p.140).

1 Cidade-Estado, reunião de cidadãos em seu território e sob as suas leis. Dela se deriva a palavra política – *politikós*: o cidadão, o que concerne ao cidadão, os negócios públicos, a administração pública (CHAUÍ, 2002, p.509).

2 *Gênos* - indica a proveniência de alguma coisa e seu pertencimento a um todo. Inicia-se com o nascimento e pertencimento de um indivíduo a um grupo (família, tribo, nação) (CHAUÍ, 2002, p. 501).



Esse tipo de organização marca um diferencial na vida diária dos cidadãos, uma vez que a vida social e a relação entre eles assumiam formas diferenciadas, em que, por exemplo, a palavra passou a ter uma importância vital como instrumento político, pois "alimenta a discussão e a argumentação" (CAMBI, 1999, p. 78).

Isso significa dizer que as manifestações da vida social eram amplamente divulgadas, visto que estavam ligadas a interesses comuns, adquirindo, assim, um caráter democrático. Os grupos que eram considerados cidadãos<sup>3</sup>, ou seja, os homens livres da *pólis*, discutiam coletivamente tudo aquilo que era para ser para o bem de todos.

A *pólis* criou uma reordenação geográfica diferente nas cidades, onde os diversos *géne*<sup>4</sup> eram distribuídos espacialmente de maneira separada, de forma a retirar do patriarca a concentração de poder. Para tanto, fez com que a unidade política de base e a proximidade territorial não coincidisse, "de maneira que *géne* vizinhas não constituíssem uma base política legalmente reconhecida, impedindo o seu poderio" (CHAUI, 2002, p. 132)<sup>5</sup>.

Segundo Wood (2003), a principal peculiaridade da *pólis* como forma de organização de Estado é a união do trabalho e cidadania do cidadão trabalhador, lado a lado com o escravo na vida produtiva da democracia. "A *pólis* pertence (...) à 'cidade-Estado' dos gregos (...) o pequeno Estado autônomo formado pela cidade e o campo que a contorna" (WOOD, 2003, p. 162).

Na Grécia aparece uma nova maneira de organização política que reúne proprietários e camponeses numa unidade civil e militar. Wood (2003) fala de uma comunidade cívica e de cidadania, forma diferenciada do aparato estatal

da época que sinalizava para o estabelecimento de uma relação totalmente diferente entre governantes e produtores. Para esta autora, a *pólis* grega rompe com um padrão, até então, de sociedades estratificadas na divisão entre governantes e produtores. "Na comunidade cívica, a participação do produtor, especialmente na democracia ateniense, significava um grau sem paralelos de liberdade dos modos tradicionais de exploração, tanto na forma de obrigação por dívida ou de servidão quanto na de impostos" (WOOD, 2003, p. 163).

Em nenhum outro lugar, a ruptura da divisão entre governantes e produtores foi observada de forma tão característica como na democracia ateniense. Wood (2003) ratifica essa afirmação ao dizer que não se pode explicar o desenvolvimento político e cultural ateniense se não considerarmos essa distinção. Ela afirma que a *pólis* ilustra uma nova dinâmica social na maneira de se estabelecerem as relações de classe.

Isto não quer dizer que a *pólis* tenha sido a primeira forma de Estado em que as relações de produção entre apropriadores e produtores tenham tido papel central. A questão é, pelo contrário, que essas relações assumiram uma forma radicalmente nova. A comunidade cívica representou uma relação direta, dotada de lógica própria de processo, entre proprietários e camponeses, como indivíduos e como classes, separada da velha relação entre governantes e súditos. (WOOD, 2003, p. 164)

A vida política ateniense na *pólis* era exercida

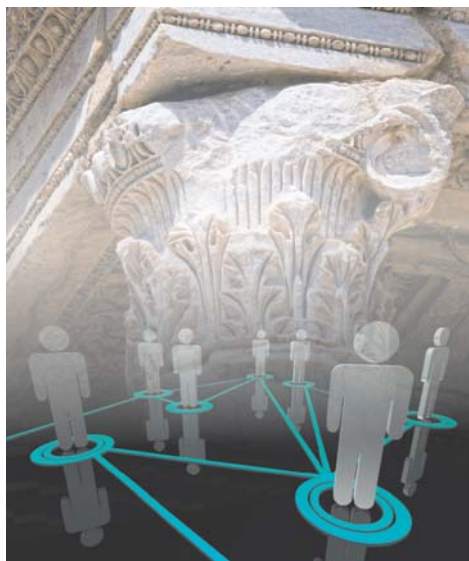
3 Aqui se excluem as mulheres, escravos, estrangeiros e crianças, que não tinham "voz" nas reuniões da *pólis*.

4 *Géne* - plural de *génos*.

5 Para que a harmonia prevalecesse no lugar da desordem, a organização do espaçamento social deveria ser feita de forma equitativa, com o espaço físico da cidade sendo distribuído igualmente entre todos os seus integrantes, criando-se uma relação de proporcionalidade geométrica, a igualdade entre as partes (VERNANT, 1972 *apud* FERREIRA, 1993, p. 139).

através de duas importantes instituições, a *Boulé*<sup>6</sup> e a *Ekklesia*. A *pólis* é reconhecida, sobretudo, pelas suas leis e os ritos que formam a consciência do cidadão e inspiram seu comportamento por meio de normas, que fixam as ações a fazer, e proibições. Tudo acontecia através do teatro, dos jogos etc., funcionando como uma verdadeira educação comunitária, refletindo as dificuldades, anseios e legitimação das normas exigidas dos cidadãos. O ideal coletivo grego significava que o cidadão esperasse do Estado o prazer de poder participar, com os outros, das decisões relativas à vida da cidade. O aspecto diferencial dessa cidadania é que o cidadão não era livre no coletivo, o que quer dizer que ninguém estava isento de deveres para com o Estado. "Um código moral puramente privado, sem referência ao Estado, era, para os gregos, inconcebível" (JAEGER, s.d., *apud* FERREIRA, 1993, p. 141). A *pólis* tinha um caráter disciplinador, mas não coibia a criatividade e as formas de expressão dos indivíduos. Mediante o convencimento, propiciava a livre submissão das vontades particulares em prol das vontades coletivas. A coesão do grupo era mais importante do que a defesa dos interesses particulares. "Não havia cisão entre os direitos e deveres, que se fundiam na ação concreta dos cidadãos na busca do bem comum" (FERREIRA, 1993, p. 141). Para Rousseau (1973), o homem aprende a ser cidadão na *pólis*, que o educa e o aprimora para a convivência social, ensinando-o a interagir coletivamente, desenvolvendo nele o seu lado político de ser. A fala, a divulgação

das suas idéias, o poder de argumentação de cada indivíduo revelavam o seu papel social. Participar da *pólis* representava uma condição de ser humano. A igualdade de direito à palavra e a igualdade perante a lei permitia que todos pudessem manifestar e defender suas opiniões. Para tanto, a *pólis* era o lugar adequado para a prática da atividade da argumentação, assim como, para a competitividade discursiva. Isso exigia dos oradores grande percepção para encontrar soluções melhores e mais justas para todos. Assim, o uso das palavras tinha uma imensa importância, constituindo-se um verdadeiro embate cívico dos valores éticos da cidadania. Nessa concepção, a cidadania se confundia com o desejo de participar do bem de todos e para todos. A participação política era ponto fundamental na vida dos cidadãos gregos e formar o



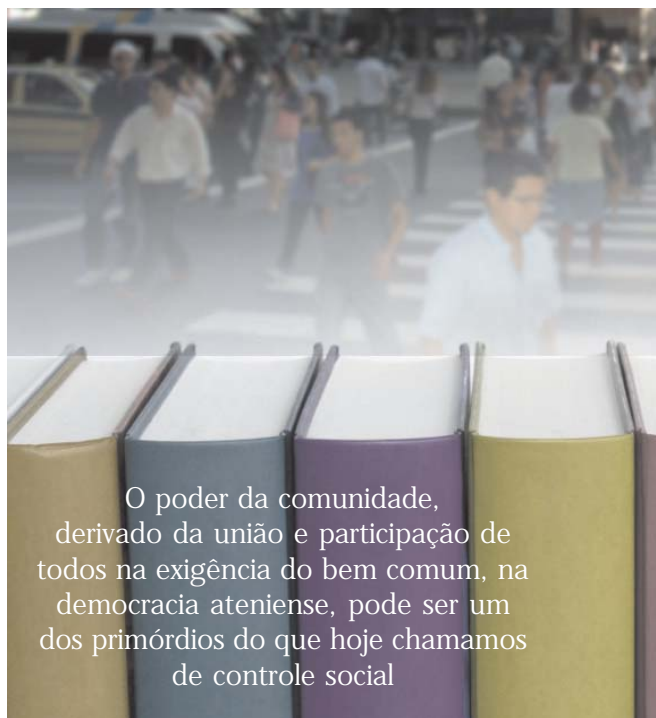
6 Para Chauí (2002), a *Boulé*, representava o Tribunal que cuidava dos assuntos cotidianos da cidade ou da relação estabelecida entre os diversos cidadãos. Era um conselho formado por 500 cidadãos sorteados entre os membros de todos os *dêmoi* (o povo, o cidadão). A *Ekklesia* era a Assembléia Geral de todos os cidadãos atenienses, na qual eram determinados os magistrados, onde se discutiam e decidiam os assuntos mais importantes da cidade, inclusive entrar ou sair de uma guerra. Para assegurar o caráter igualitário do exercício da vida política a *Boulé* e a *Ekklesia* aconteciam num espaço circular chamado *Prýx*, onde as reuniões poderiam demorar até vários dias. Elas eram tão importantes que, para garantir a presença de todos, inclusive do cidadão mais pobre, "foi instituída uma remuneração, de maneira a assegurar o sustento dele e da sua família enquanto estivesse sem poder trabalhar" (CHAUÍ, 2002, p. 133).

homem político era, sem dúvida, um dos seus principais objetivos. A democracia ateniense não aceitava que, na política, alguns se pusessem mais do que os outros e não aceitava que alguns julgassem saber mais do que os outros e, por isso, teriam direito de sozinhos exercerem o poder. Na esfera política, todos eram iguais, todos tinham os mesmos direitos e deveres. Não se admitia a confusão entre a dignidade política, que era de todos, e a competência técnica, que se distribuía segundo a especialidade de cada um. "A democracia ateniense julgava tirano todo aquele que pretendesse ser mais, saber mais e poder mais do que os outros em política" (CHAUÍ, 2002, p. 134). Esse é o verdadeiro sentido do uso do público, ou seja, tudo era resolvido e decidido por todos. A democracia se fundamentava na participação de todos em condições igualitárias de defesa das suas opiniões, fundamentadas nas informações disponibilizadas.

Para Wood (2003), o conceito antigo de democracia surgiu dessa experiência das *póleis* e representa um momento crucial no processo de transformação do *dêmos*<sup>7</sup> à condição de cidadania. O poder da comunidade, derivado da união e participação de todos na exigência do bem comum, na democracia ateniense, pode ser um dos primórdios do que hoje chamamos de controle social.

## ESTADOS E SOCIEDADE CIVIL: QUEM É O PÚBLICO, QUEM É O PRIVADO?

Essa contextualização introduz a reflexão so-



O poder da comunidade, derivado da união e participação de todos na exigência do bem comum, na democracia ateniense, pode ser um dos primórdios do que hoje chamamos de controle social

bre a importância do conceito público *versus* privado, iniciando com a questão da cidadania e o seu significado no espaço público, na *pólis*, onde cidadãos eram todos aqueles que participavam da vida política das cidades. A *pólis* representava o grande exercício de ser cidadão que livremente expunha as suas idéias, ouvia críticas e decidia, coletivamente, os destinos da cidade. Todos participavam, independentemente da sua situação econômica, social ou cultural.

É com esse referencial de cidadania que tratamos da relação entre o público e o privado.

É oportuno que se diga que existem muitas denominações para a palavra privado e poucas para a palavra público associadas à democracia, seja ela em qualquer ótica (marxista, neoliberal etc.), mas aqui tomaremos como significado de público aquilo que é relacionado a todos, universal, o que permite uma política social destinada a todos. Dessa forma, a perspectiva clássica de público contrasta com a esfera civil, privada, particular. Privado vem de *privatus*, *privare*, que quer dizer despojar, pri-

<sup>7</sup> *Dêmos* - população, povo de um país. É uma subdivisão da *Phylé* ou tribo. Em sentido genérico: povo, os cidadãos (CHAUÍ, 2002, p. 497).



var. Aquilo que é tirado da esfera pública. Essa noção se constitui em oposição ao público. Está relacionada com a noção de privilégio, de exclusivo, aquilo que é para poucos escolhidos. Assim, a vida privada se opõe à vida pública. Este é o significado de privado neste trabalho.

Quando se reflete sobre essas definições, observa-se, claramente, o antagonismo entre elas. Como conviver com o que é de todos, o que é do povo, com a exclusividade, o privado, o privilégio que o significado do privado impõe?

Segundo Leher (2003), o pensamento político e jurídico moderno se fundamenta na diferenciação entre aquilo que é público e o que é privado. Para ele, determina-se o interesse público pela necessidade contrária aos interesses privados e vice-versa. É a oposição entre o que é coletivo, universal, geral, e o que é individual, particularista. "Nas ciências sociais, significa a oposição entre a 'sociedade de

iguais' e a 'sociedade de desiguais', entre política (interesse geral) e economia (interesse mercantil)" (LEHER, 2003, p. 47).

Sader (*apud* LEHER, 2003, p. 47) aponta a afinidade dos discursos que opõem o privado ao estatal, no lugar da oposição clássica público *versus* privado. O deslocamento do conflito fundamental público *versus* privado para o par antinômico estatal *versus* privado se deu de modo mais sistemático com o fortalecimento da hegemonia neoliberal, em especial a partir do final dos anos 70 e chegou à América Latina nos anos 80, em particular no contexto da redemocratização.

Nesse período, como o bem público houvera sido instituído, por lei de responsabilidade do Estado, ambos acabaram sendo considerados como sinônimos e, por conta do regime militarista, qualificados como lugar de ineficiência, burocracia e opressão. Opostamente, o privado tornou-se associado à sociedade civil, lugar da liberdade em que os indivíduos podiam ser criativos, empreendedores e expressar as suas melhores qualidades desde que livres da presença do Estado. Como resultado desta distorção do conceito de público, fica associado que a sociedade civil é que deveria ser o pólo de democracia em oposição ao Estado. Acabando-se com o Estado, acabar-se-ia com o público. Dessa maneira, nesse período de transição democrática, o que observamos é que se suprimiu do debate a esfera da área pública. Sader e Leher<sup>8</sup> argumentam que, colocado nesses termos, não há lugar para o público que, assim, é retirado da centralidade do debate político.

Diante do que foi exposto, qual a relação que se pode fazer hoje do público e do privado? Podemos dizer que hoje existe uma crença da

8 LEHER, Roberto; SADER, E. Público, estatal e privado na reforma universitária. Universidad Santiago de Compostella - página web: Firgoa; cidade da editora: Santiago de Compostella; URL: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/30051>; observação: texto originalmente elaborado em 2004 para coletânea do INEP.

supremacia do privado sobre o público, em que o privado representa a eficiência, a oportunidade de crescimento e de se estar incluído naquilo que existe de melhor, enquanto o público significa o de pior qualidade, o que não teve opção de outra escolha. Com essa idéia de o privado ser mais do que o público e de, através dele, se conseguir atingir maiores níveis de eficiência, inclusive de democracia, o público vai adquirindo uma conotação negativa de ser o pior. Passa a representar o que tem menor importância, menor cuidado, o que faz com que a sociedade não queira participar daquilo que é público, mesmo que o sentido original da palavra signifique que o público é para todos.

No período da ditadura brasileira, tínhamos um Estado coercitivo e burocrático, com um povo sem voz e liberdade. O exercício da cidadania foi sufocado pelo autoritarismo da época. O contraponto foi feito pela sociedade civil, representada pelos empresários, igreja, protagonistas das mudanças, que vieram com a abertura democrática. Dessa maneira, ficou associado que a sociedade civil, e não o Estado, era o lugar do exercício da cidadania, suprimindo-se a esfera pública. O debate sobre o público tornou-se opaco, sem densidade e sem importância.

A teoria do autoritarismo possibilitou a grande operação ideológica de centralização do campo teórico da polarização estatal/privado, deslocando o público. Desse modo, os termos em antípoda passaram a ser Estatal - autoritário x Privado - democrático. A democracia deveria ser buscada na sociedade civil. (LEHER, 2003, p. 48)

Wood (2003) traz a problemática da definição da sociedade civil e a sua distinção em relação ao Estado. "Ela pode designar a própria

multiplicidade contra as ações coercitivas do Estado e da economia capitalista ou o que é mais comum, ela pode englobar a 'economia' numa esfera maior de instituições e relações não-estatais" (WOOD, 2003, p. 208).

Ela acrescenta nesta distinção oposições simples, como, por exemplo, de um lado o Estado representado pelos seus órgãos militares, policiais, legais, administrativos, produtivos e culturais, e, de outro lado, o espaço não estatal da sociedade civil; ou o poder político *versus* o social, o público em oposição ao privado. Nesse significado de sociedade civil ela traz uma grande gama de instituições, associações voluntárias, sindicatos, núcleos familiares, empresas etc. O antagonismo oscila entre o Estado e o não Estado, entre o político e o social.

Bobbio (1995) caracteriza como sociedade civil a esfera de relações entre os indivíduos, grupos, classes sociais que se desenvolvem fora das relações de poder que caracterizam as instituições estatais.

Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, religiosos e sociais que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impellem à conquista do poder político. (BOBBIO, 1995, p. 1210)

A diferenciação entre a sociedade civil e o Estado criou novas maneiras de igualdade e de liberdade, mas, ao mesmo tempo, resultou em novas maneiras de dominação e de coerção.

O conceito de 'sociedade civil' como uma forma social particular no mundo hoje é falar que ela constitui uma maneira de poder social, "e que muitas funções coercitivas que pertenceram antes ao Estado foram deslocadas para a esfera privada" (WOOD, 2003, p. 217). Segundo Wood (2003), a sociedade civil estabelece uma relação nova entre o público e o privado, com uma óbvia opressão pública, estrutura de poder e de dominação próprias.

Representa uma rede particular de relações sociais que não apenas se coloca em oposição às funções coercitivas, policiais e administrativas do Estado, mas também de uma parte significativa dessas funções. (...) Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera "pública" do Estado e a esfera "privada" da propriedade capitalista e do imperativo do mercado. (WOOD, 2003, p. 218)

É como se a sociedade civil delegasse à área privada o poder de direcionar o dia a dia das pessoas, que passa a ser regulado pelo mercado, que dita as necessidades, cada vez maiores, de obtenção de lucros e de competitividade. Dito de outra maneira, o aspecto coercitivo passa a ser um dos principais princípios constitutivos da sociedade civil. O mercado passa a ser um instrumento de poder e direcionamento. "O mercado não apenas como uma esfera de oportunidade, de liberdade e escolha, mas como compulsão, necessidade, disciplina social capaz de submeter todas as atividades e relações humanas às suas exigências" (WOOD, 2003, p. 216).

Em outras palavras, aquilo mesmo que a sociedade civil criticava no Estado, ela passa a exercer, legitimando-se pelas próprias justificativas de que o Estado é incapaz de cumprir as

suas próprias funções.

Conseqüentemente, o mercado conquista espaço e se outorga a responsabilidade pela "garantia" de direitos que na verdade deveriam ser propiciadas pelo Estado. Mas essa garantia não é real. Mascarado pelo conceito de que somente ele poderia prover oportunidades iguais para todos, o mercado naturaliza a idéia de que aquele que não conseguisse prosperar deveria atribuir seu fracasso a si mesmo, à sua falta de esforço pessoal. Dado que, inevitavelmente, com esta ideologia, o número de indivíduos que não prosperam aumenta, pois que as oportunidades nunca foram iguais, muito menos para todos, sobra para o Estado dar conta desse contingente de "fracassados", e ele o faz por meio das políticas assistencialistas.

Doravante, os mais importantes direitos republicanos - educação, saúde, previdência - deveriam ser "adquiridos" no mercado. Aos pobres, restariam as políticas caritativas e focalizadas, como, por exemplo, programas alimentares, alfabetização e treinamento. (LEHER, 2003, p. 38)

É na sociedade civil que se exemplifica o espaço de liberdade, de igualdade e de democracia. Ela é a oposição à concepção do Estado autoritário vivenciado no período da ditadura militar.

A idéia vigente é que a sociedade civil significava o pólo positivo da democracia e o Estado, ao contrário, o pólo negativo. Tal representação fica evidente quando os cidadãos passam a se conformar e aceitar que aquilo que o Estado oferece é o pior, em que tudo o que é público é ruim. O espaço tomado pelo privado torna-se protagonista de fornecimento dos serviços essenciais à população.

Não podemos deixar de considerar que essa apologia ao privado, representado pela sociedade civil, secundariza a atuação do Estado do que deveria ser o ideal para todos e não para poucos.

Diante de tal cenário podemos pensar qual é o papel da educação pública? Qual a relevância da produção de conhecimentos pela esfera pública diante da preferência da esfera privada? Será o conhecimento um processo emancipatório, instrumento para o esclarecimento e o exercício da cidadania, proporcionando a autonomia do sujeito?

Para Wood (2003), existe hoje um apagamento paulatino da fronteira entre o que é público e o que é privado, indiferenciando-os, como nas parcerias público-privadas, por exemplo. Também para Bobbio (1995), onde sociedade civil é o espaço das relações de fato e o Estado as relações de direito, do poder legítimo, sociedade civil e Estado são instâncias que mantêm relações entre si em permanente vinculação.

Sociedade civil e Estado sobrepõem-se, dialeticamente, em relações políticas, econômicas e sociais historicamente construídas. Essas relações se traduzem em formas de agir, de pensar, e exigem o reconhecimento das contradições que delas surgem para a compreensão da realidade.

Dentro dessa visão distorcida, produzida pela dicotomia entre o Estado e a sociedade civil, podemos questionar qual o papel da educação, quando se tem no "imaginário popular" que a educação só é boa e de qualidade se for privada. Como o conhecimento pode ser uma ferramenta para proporcionar a igualdade de oportunidades focada no universalismo e não

no particularismo? Como o oferecimento da educação pública pode construir conhecimentos que permitam não a reprodução, mas a transformação dos indivíduos?

Com o que observamos de características particularistas ou privativas, da naturalização das exigências do mercado, do individualismo, qual o significado de se ter dentro de instituições públicas, aqui no caso, dos Tribunais de Contas dos Estados, as suas escolas de contas e gestão? De que maneira os conhecimentos produzidos ou adquiridos nessas escolas podem dar mais condições para que os seus alunos exerçam a sua cidadania?

## ESTADO PATRIMONIALISTA E O ESTAMENTO BUROCRÁTICO

Mesmo identificando tentativas de modernização da administração pública, possuímos características tradicionais de um legado patrimonialista ainda presente em muitas práticas administrativas. As idéias de Faoro<sup>9</sup> (2001) revelam que esse tradicionalismo impede que se tenha uma gestão pública para todos e que se ofereça uma prestação de serviços mais efetiva.

A versão patrimonialista que impregnou a formação política, cultural e social brasileira permitiu a minimização dos ideais de autonomia e liberdade. As instituições políticas criaram maneiras de relacionamento com a sociedade impedindo o desenvolvimento de práticas democráticas; ao contrário, o modelo

<sup>9</sup> As análises deste autor sobre o papel histórico do Estado patrimonialista, de tradição portuguesa, e o seu prolongamento no país, despertam interesse de reflexão e de pesquisa das suas conseqüências percebidas hoje ainda na administração pública.



O Estado patrimonialista é caracterizado pela confusão entre os interesses públicos e os privados

patrimonialista do Estado permitiu a formação da prática centralizada e subordinada. Assim, o Estado passa a representar a figura do fazedor da ordem, da justiça, do direito e do do favor. "O Estado, fragilmente, alicerçado na sociedade, impõe à administração dimensões pré-modernas como o loteamento político, o elitismo e o patrimonialismo" (MOTTA, 2007, p. 20).

Essas relações de poder paternalizadas entre o Estado e o cidadão favorecem o surgimento de um tipo de cidadão que funciona como um receptor passivo, à parte das discussões e sem um posicionamento crítico perante as decisões a serem tomadas. Todos esperam do Estado favores e ações que possam ser retribuídas de alguma forma. "O príncipe fala diretamente ao povo, destacando claramente as ordens únicas e separadas da realidade, a do

Estado e a da Nação" (FAORO, 2001, p. 267). Para Faoro (2001), o Estado apóia-se sob o estamento<sup>10</sup> burocrático e patrimonialismo, herança de séculos de dominação portuguesa. Com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil é consolidado o estamento burocrático, uma estrutura administrativa obsoleta e inoperante.

Isto significa que o poder político existia para atender o rei e não aos interesses das classes que não representavam o poder central. O poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era a de controlar a máquina política e administrativa, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. A consolidação do Estado patrimonial vincula os servidores numa rede patriarcal onde eles representam a extensão da casa do soberano. "O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, estabiliza preços, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que o dirige" (FAORO, 2001, p. 62).

O Estado patrimonialista é caracterizado pela confusão entre os interesses públicos e os privados, uma vez que o aparelho estatal nada mais é do que uma extensão do poder soberano, não havendo, portanto, distinção entre a coisa pública e os bens da realeza. Nessa forma de gestão, o Estado e os seus agentes possuem um *status* de nobreza, firmando-se como uma classe acima do povo, ainda que representem, pelo menos teoricamente, os interesses da população. É uma forma de administrar semelhante às antigas monarquias que cobravam tributos, mas pouco faziam em benefício da maioria.

O modelo patrimonialista de gestão causava

<sup>10</sup> Estamento aqui entendido como grupos da sociedade com *status* jurídico próprio, como, por exemplo, os burocratas, como também representado pelo Congresso, Parlamento, Assembléias etc.



pouca distinção entre os cargos públicos e o grau de parentesco e afinidades entre os nobres e os agentes do governo. Como consequência, existem relatos de altos índices de corrupção, nepotismo, clientelismo, resultados que até hoje podemos observar, herdeiros, sem dúvida, de um Estado patrimonialista. A nobreza e a burguesia não tiveram poder suficiente para se contraporem ao poder inquestionável do soberano. Os nobres, mais do que o prestígio que a Coroa lhes impunha, eram funcionários desta. "Essa situação de dependência do favor real fez com que rapidamente se estruturasse, no interior do Estado, um poderoso estamento alicerçado no favor real e profundamente oposto a qualquer mudança renovadora" (RODRÍGUEZ, 2006, p.27).

Como características dos Estados patrimonialistas, as sociedades submetidas a esse regime possuem um tecido social muito frágil, o que as coloca sempre numa posição servil em relação ao Estado<sup>11</sup>.

O Estado, apesar de mais forte que a sociedade, não constitui uma verdadeira instância pública, criada para o bem-estar de todos os cidadãos. O aparelho estatal, pelo contrário, tende a ser usado em benefício dos governantes, do estamento burocrático e de todos os segmentos ligados a ele. Nas sociedades regidas pelo Estado patrimonialista, a participação política dos cidadãos efetiva-se mediante a cooptação dos indivíduos e das classes pelos governantes e pelo estamento burocrático. "A prática patrimonialista fragiliza as instituições, deixando-as vulneráveis aos grupos preferenciais e submissas a

um forte personalismo" (MOTTA, 2007, p. 20). Outra característica apontada é que as leis e as instituições jurídicas não exprimem normas impessoais fixadas a partir de um consenso social, mas constituem uma representação dos interesses particularistas de quem está no governo.

Podemos deduzir que a principal consequência desse estado de coisas é o enfraquecimento da cidadania.

A Administração Pública deve empenhar, cada vez mais, esforços no sentido de antecipar e atender às necessidades sociais, fortalecendo a cidadania e as práticas democráticas. Para tanto, necessita incrementar a criação de canais de comunicação entre a sociedade, naquilo que lhe é necessário, com a capacidade de tornar seus técnicos mais habilitados a solucionar as questões demandadas.

Em países de tradição democrática mais acentuada, há maior confiança no tratamento equitativo da Administração Pública a seus cidadãos. Eles confiam na igualdade das regras (...) (MOTTA, 2007, p. 21). Isso nos faz supor que em sociedades em que não haja uma grande igualdade social<sup>12</sup>, as diferenças de prestação dos serviços públicos podem ser aceitas como decorrência da crença da desigualdade "natural" entre as pessoas. Esta crença reflete a aceitação de que existem pessoas "naturalmente" mais capazes e merecedoras de melhor atendimento e benefícios do que outras. Assim, os cidadãos se diferenciam pelo tratamento que recebem, traduzidos em serviços de melhor ou pior qualidade. Aceitam essa desigualdade e enxergam como natu-

11 Ver expressão os "Donos do Poder", usada por Faoro (2001) ao se referir ao Estado marcado pela confusão entre o público e o privado.

12 Poderiam existir desigualdades sociais e econômicas, mas estas não poderiam resultar de um comportamento oficial, que impedisse a alguns cidadãos o acesso às oportunidades. O Estado tem como função assegurar a justiça distributiva, o que significa que deve proporcionar a todos os cidadãos as mesmas condições de desenvolvimento pessoal, investindo em educação e cultura, por exemplo (MATIAS, 2005, p. 69).

ral essa diferenciação criada.

Os conceitos de estamento burocrático e patrimonialismo são também importantes para a compreensão do histórico das políticas públicas instituídas, inclusive na área educacional, uma vez que o sistema patrimonialista "prende" os servidores numa rede patriarcal, onde eles representam a casa do soberano. Estes servidores passam, então, a fazer parte de uma elite, livremente escolhida pelo soberano. Esta elite é que comporá a burocracia do Estado.

Isso significa dizer que a função burocrática é uma extensão da casa do soberano, onde basta que aconteça alguma troca desse comando para que se mude toda a configuração dos agentes de governo escolhidos por aquele monarca.

Assim, os projetos da Administração Pública ficam sujeitos às mudanças de troca de poder, uma vez que os servidores dos interesses públicos são escolhidos pelo rei e não pelo povo. Se existe uma apropriação pessoal do cargo determinado pelo soberano, ele servirá a interesses pessoais, e, certamente, a legitimidade do interesse coletivo passará para um segundo plano.

A essência do Estado patrimonialista consiste na sua privatização em benefício de uma minoria, que se reveste de um poder de administrar o Estado como se ele fosse propriedade sua. Portanto, a idéia central desse regime é a negação da noção de Estado como esfera do público, naquilo que diz respeito ao bem comum, ao bem de todos e não somente à parcela que corresponde àqueles privilegiados, escolhidos pelos governantes.

No decorrer do tempo, o mundo se transformou, o país se desenvolveu e o conhecimento, para muitos, passou a ser a verdadeira moeda de circulação. A sociedade exige hoje uma postura do Estado diferente, mais ajustada

às suas necessidades e onde os resultados das suas ações precisam ser transparentes. Mas será que os conceitos de estamento e patrimonialismo mudaram?

Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária, embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. (FAORO, 2001, p. 737)

Hoje percebemos a sociedade ainda particularista nos seus interesses, buscando razões para ser solidária, onde falta a percepção maior em face do bem público, daquilo que é de todos e para todos. Os conflitos ocorrem ou como resultado da contraposição entre os interesses de diferentes grupos sociais, ou como a tentativa de um grupo em detrimento do outro de ter o poder político em benefício próprio.

Sem dúvida, essa forma de agir, não solidária e particularista, faz com que as sociedades regidas por Estados patrimonialistas sejam identificadas pela distorção do público *versus* privado. Pelo fato de ser entendido como uma instância privada a serviço de interesses particulares, o poder político deixa de ser visto como uma coisa pública. "As sociedades submetidas à dominação patrimonial são insolidárias, em decorrência de se achar a iniciativa política concentrada numa mão só, o soberano e o seu estamento" (RODRÍGUEZ, 2006, p. 52).

Os problemas não são somente desses conceitos de patrimonialismo e estamento, ou seja, do Estado ser patrimonialista e não haver diferença entre o que é dele e dos seus cidadãos, como também da relação desigual estabelecida entre o que é público – de todos

e para todos – e o que é privado – privilégio de poucos –, mas também das inúmeras dificuldades do Estado de exercer o poder que lhe é delegado de governar em benefício de todos. Não desenvolvemos a consciência do bem público. Estamos sempre na direção da visão particularista em que o Estado faz aquilo que for do seu maior interesse, ou melhor, do grupo que está no comando, sem que haja uma cobrança da sociedade pelos resultados das ações empreendidas.

Quanto ao conceito de efetividade<sup>13</sup>, medida além da perspectiva econômica, Giacomoni (2003) relaciona o seu significado à responsabilidade que as instituições públicas têm de aumentar a justiça social, proporcionando para todos as condições de participação e decisão, o que minimiza a existência de privilégios sociais. Significa dizer, por exemplo, que o público precisa cuidar para que, cada vez mais, um número maior de indivíduos tenha acesso ao conhecimento e assim possa adquirir maior autonomia, desenvolver uma postura crítica e intervir na sua realidade. Isto permitiria maiores condições de exercício da sua cidadania. "A efetividade é uma característica, um grau de eficiência no exercício do poder" (MATIAS, 2005, p. 80).

Queremos chamar a atenção que para a forma patrimonialista de governar a questão da efetividade não é importante, ou seja, não há uma preocupação com os resultados que as ações públicas estão ocasionando. Como no Estado patrimonialista não existe diferenciação entre o que é do soberano e o que é do povo, não há necessidade de verificar se a relação entre os resultados observados e os objetivos esperados acontece.

Considerando isso, no âmbito dos tribunais de contas (União, estados e municípios), a efetividade é vista como o impacto de uma ação na solução de uma dificuldade. Ela é a medida do grau de cumprimento dos objetivos que orientaram a implantação de determinado procedimento, promovendo alteração nos seus resultados. Quais foram os resultados obtidos pelas políticas públicas que foram postas em prática? Foram efetivas ou não? Servirão as escolas de contas e gestão para aumentar a efetividade dos tribunais de contas, por meio dos conhecimentos que irão transmitir?

## O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL E AS ESCOLAS DE CONTAS E GESTÃO

Na *pólis*, a esfera pública permitia uma participação democrática a todos, onde o sentido de público significava que todos atuavam em situação de igualdade com as mesmas condições de decisão. Além disso, se responsabilizavam pelas ações a serem tomadas em benefícios comuns. Hoje, esse conceito de público mudou bastante.

Paralelamente à falta de credibilidade do poder público existe uma crescente exigência da sociedade, no controle participativo, na transparência das decisões governamentais e nos efeitos produzidos pelas políticas implementadas.

Atualmente, existe uma nova equação tendo, de um lado, cidadãos que exigem participar

13 Para que o poder estatal seja efetivo, ele tem que cumprir adequadamente suas funções, e uma coletividade não pode (...) ser reconhecida como Estado se seu governo não é capaz de cumprir tais funções (COMBACAU, 1999 *apud* MATIAS, 2005, p. 80).

como agentes públicos capazes de orientar e fiscalizar as ações governamentais, e de outro lado, o próprio Estado, sabedor da sua responsabilidade de equilibrar os vários interesses. Esta mediação acontece pela redefinição da relação entre o público *versus* privado, no sentido de dar mais espaço aos cidadãos nas decisões, facilitando o exercício do seu papel de controle social.

Se entende o conjunto de meios de intervenção, (...) acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas (...). (BOBBIO, 1995, p. 283)

De acordo com De Plácido e Silva (2006), Estado é entendido como o país na sua estrutura organizacional. Em sentido restrito, é o conjunto de indivíduos que habitam o mesmo território, ligados entre si pela origem, tradições, costumes, cultura, interesses e aspirações. Geralmente falam a mesma língua e obedecem à mesma Lei. É uma sociedade na qual a unidade territorial, de origem, de costumes e de língua criaram a consciência social dos indivíduos que nela habitam. Aqui ressaltamos a estreita relação com a noção de governo, em que o Estado é representado administrativamente e politicamente pelo governo, que se traduz em sistema administrativo e em regime político.

Baseada na idéia inicial de Weber<sup>14</sup>, acredita-se que o Estado seria definido pelo monopólio da violência física legítima dentro

dos seus domínios territoriais, e de um aparelho administrativo tendo como função a prestação de serviços públicos (MATIAS, 2005, p.62).

O Estado, para atingir seus propósitos, possui formas de atendimento ao bem público, alinhadas às atividades financeiras exercidas pelos seus órgãos públicos, geridos por agentes públicos, que devem agir de acordo com os princípios constitucionais pertinentes à Administração Pública.

Assim, a ação estatal envolve, além da administração do patrimônio, a utilização do dinheiro público, atos do poder político praticado pelo governo, cujo exercício está ligado às autoridades governamentais. A autoridade estatal tem como fim o bem-estar da sociedade. Não raro, o exercício desse poder induz a incorreções, desvios e abusos, impondo-se a criação e a utilização de controles para o uso do poder. "Torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público (...). A isso chama-se controle da Administração Pública" (MILESKI, 2006, p. 88).

Ainda de acordo com este autor, com a evolução do Estado que, modernamente, transformou-se no Estado Democrático do Direito, a sociedade passou a exigir maior transparência dos atos governamentais, com estímulo à participação popular. O resultado foi a expansão dos meios de controle sobre a Administração Pública, na medida em que essa transparência e a participação popular possibilitaram a criação de um novo tipo de controle, chamado controle social.

No controle social, o cidadão é o meio execu-

14 Para Weber, as funções básicas do Estado seriam: função legislativa; proteção da segurança pessoal e da ordem pública; proteção dos direitos adquiridos (administração da justiça); promoção do bem-estar social, educacional e sanitário e a proteção armada (Weber *apud* MATIAS, 2005, p. 67).

tor do controle, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais. É o ato realizado de forma individual ou coletiva pela sociedade, através das entidades juridicamente organizadas ou não, por intermédio de diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição dos cidadãos para controlar o exercício da função administrativa do Estado.

O controle social da função administrativa do Estado tem a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade.

No controle institucional, aqui entendido como o Estado fiscalizando as atividades do próprio Estado, os servidores públicos têm o poder e o dever de fiscalizar e controlar os atos das atividades estatais. No controle social, o cidadão tem a obrigação cívica e a consciência política de fazer o controle, como membro da *pólis*, com o direito de aferição da *res publica*<sup>15</sup>, com o objetivo de atender não somente aos interesses individuais, mas ao interesse da sociedade, da coletividade.

O controle social está diretamente relacionado com o Estado Democrático de Direito, apostando na participação popular e na transparência dos atos públicos como fatores fundamentais para que os governos, e, conseqüentemente, os serviços públicos, tornem-se mais responsáveis perante os cidadãos<sup>16</sup>.

É importante relembrar que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, teve com a Constituição Federal de 1988 a introdução de

um dispositivo que reforça a atividade controladora, ao estabelecer no art. 74 que:

§ 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.

Alinhado com este posicionamento podemos dizer que o Estado de Direito, impresso em 88, significa uma esfera pública maior que não se restringe às suas instituições públicas, mas inclui sua articulação com o campo social.

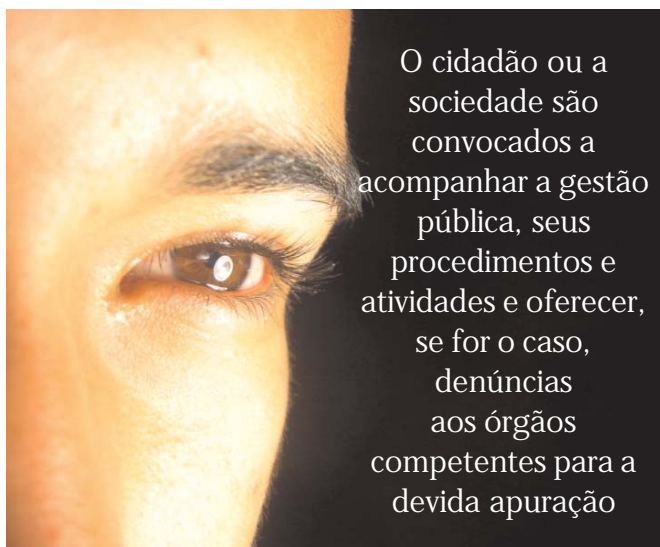
Conseqüentemente, a sintonia entre Direito e Democracia exige a formação e reiteração de rigorosa ética pública no Estado, não só para apartá-la da dimensão privada, mas, principalmente, para a busca conjunta dos cidadãos de uma sociedade brasileira na qual o “bem de todos” (art.3º, IV) seja uma realidade progressivamente afirmada. (LOPES, 2005, p. 24)

Dessa maneira, o cidadão ou a sociedade são convocados a acompanhar a gestão pública, seus procedimentos e atividades e oferecer, se for o caso, denúncias aos órgãos competentes para a devida apuração. Passa a ser um instrumento de participação popular que oferece subsídios para a atividade controladora dos tribunais de contas (CF, art.75).

A Constituição Federal de 1988 cria espaços de participação direta nas decisões do governo, como os conselhos nacionais, estaduais e

15 Maquiavel foi quem primeiro utilizou a palavra Estado como termo genérico. Antes se designava a organização de um grupo de indivíduos em determinado território de *civitas*, tradução do termo grego *pólis*. Depois, *res publica* designada pelos romanos, que significava o conjunto de instituições políticas de Roma (MATIAS, 2005, p.62).

16 "Quanto mais consolidados e reconhecidos os valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, mais intensa serão a participação popular e o exercício do controle social." (MILESKI, 2006, p. 91)



municipais, sejam na área da saúde, da educação, da assistência social, dos direitos humanos, dos direitos das crianças e dos adolescentes, entre outros. Dessa maneira, passou a ser possível para o cidadão participar das decisões governamentais, assim como controlar o resultado das ações públicas.

O controle social é, portanto, um mecanismo de manifestação da cidadania e é exercido por meio da participação popular, seja por iniciativas individuais dos cidadãos, pela participação em audiências públicas e por meio de órgãos colegiados, tais como os conselhos gestores de políticas públicas.

Entretanto, os mecanismos de participação popular ainda são afetados por características da nossa cultura política, e aqui podemos fazer referências aos conceitos de estamento burocrático e patrimonialismo, que criaram relações de dependência e de privilégios, minimizando a efetiva participação de todos nas decisões de governo. Mesmo assim, observamos o surgimento de várias formas de participação da sociedade no

controle da gestão pública, provocando uma maior interação entre a sociedade e o Estado, como, por exemplo, a criação das ouvidorias nos tribunais de contas.

Na prática, na realidade da execução da ação governamental, da participação popular, o controle social ainda precisa avançar muito mais. Mesmo já apresentando inúmeras situações de desenvolvimento social, a sua manifestação ainda não é a desejada.

Como já foi destacado, os conselhos criados para assegurar a regularidade da gestão dos recursos federais para a implementação das políticas públicas se constituem em instrumentos de representação popular, possuindo caráter interinstitucional e um papel mediador entre a relação sociedade e Estado. Contudo, tais representações ainda não atingiram a sua maior expressividade de atuação.

Para que se possa ter um controle social mais efetivo, é necessário que haja a organização da sociedade. Para que seja viável essa organização, é preciso que o cidadão tenha consciência dos seus direitos e deveres e da responsabilidade que decorre do exercício de ambos. Ele necessita se organizar de maneira a estabelecer uma relação de participação nas decisões das políticas públicas.

Não há dúvida de que, com o Estado Democrático de Direito, o cidadão é o foco, o centro de atenção do Estado, transformando-se, ele mesmo, no principal instrumento de formulação das políticas públicas. "O sistema de controle terá de ser mais ágil e eficiente na sua ação fiscalizadora, no sentido de acompanhar a ação do Estado e proceder na avaliação do que lhe compete constitucionalmente" (MILESKI, 2005, p. 319).

Na "Carta de João Pessoa"<sup>17</sup>, documento oficial do XXII Congresso dos Tribunais de Con-

17 CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22., 2003, João Pessoa. *Carta de João Pessoa*. Interesse público, Porto Alegre, n. 22, p.227-228, 2003.

tas do Brasil, realizado em 2003 na Paraíba, ratificou-se a importância das Cortes de Contas de adotarem uma visão mais condizente com as necessidades administrativas que o país precisa impor às ações públicas. Dentro dessas necessidades está o estreitamento das relações com a sociedade. Diz o documento que o permanente relacionamento entre os tribunais e a sociedade eleva a possibilidade do controle, tornando-o mais transparente, e faz do cidadão, mais do que um espectador, um colaborador na denúncia de atos e condutas que afetam a legalidade da ordem social.

O controle social passa a ter um papel muito importante, na medida em que dá maior amplitude à contenção que deve ser exercida sobre a Administração Pública, alinhando-se com o controle oficial exercido pelos tribunais de contas. Isso aproxima o cidadão e o Tribunal de Contas favorecendo ao cidadão um maior conhecimento sobre as atribuições e responsabilidades dessa instituição.

As instituições de controle, no caso específico, os tribunais de contas, por intermédio das suas escolas, desenvolvem ações que geram práticas públicas que propiciam uma consciência crítica de participação de todos, fortalecendo o controle social?

Nesta perspectiva é que se deve pensar também nas escolas dentro dos tribunais de contas como fomentadoras para esses órgãos de controle, além de incorporarem uma função pedagógica, se tornarem instrumentos para garantir a efetividade das ações públicas, visando à ação preventiva de informar corretamente e assim evitar ações inadequadas por parte dos seus técnicos, dos jurisdicionados e

da população em geral. Serão instrumentos muito importantes no fortalecimento do controle social.

São muitas as formas de contribuição que as escolas de contas e gestão podem dar. Não podemos estabelecer uma política pública sem que tenhamos um amplo e correto esclarecimento sobre as normas e as metas desejáveis. Só se pode realizar uma nova ação pública depois que os órgãos executores estiverem perfeitamente esclarecidos sobre as mudanças necessárias. Por exemplo, os tribunais de contas, com a atribuição de fiscalizar a implantação de políticas públicas, devem esclarecer como serão implantados os novos procedimentos a serem praticados e assim evitar possíveis erros que resultarão em danos ao melhor uso do dinheiro público .

Ter uma função pedagógica e ser elemento para a implantação de políticas públicas são fatores complementares, dependentes um do outro. Como resultado, temos que a função pedagógica realizada pelos tribunais de contas vem se tornando parte muito significativa para o estabelecimento de novos procedimentos de implantação de políticas e de gestão pública. Também podemos citar que, não fosse a atuação dos tribunais de contas, por intermédio das suas escolas, orientando e promovendo a qualificação dos seus técnicos e jurisdicionados, provavelmente existiriam maiores dificuldades para a implantação de reformas nacionais, das contas públicas (por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal), do ensino fundamental (Fundef) e da educação básica (Fundeb), e sem deixar de ressaltar a reforma administrativa, mais abrangente do que todas as citadas.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira similar à *pólis*, espaço público, que significa para todos, de acesso a todos, as escolas de contas e gestão dos tribunais de contas devem representar espaços de formação e capacitação que subsidiam a participação responsável, consciente não só dos seus técnicos e jurisdicionados, mas também da sociedade civil. O que era privilégio de poucos passa a ser a possibilidade de muitos. É o público exercendo a sua função de promover igualdade social através dos conhecimentos criados e compartilhados. Ao procurar reduzir a desigualdade de informação e proporcionando atualização constante, prestarão melhores serviços à sociedade e ajudarão a implantação e a continuidade de uma gestão pública melhor.

Promovendo a aprendizagem continuada, os conhecimentos gerados e partilhados pelas escolas de contas e gestão dos tribunais de contas contribuirão para o aumento da eficácia e da efetividade da ação do setor público, e mais ainda ao pleno exercício da cidadania.

Isso amplia a atuação do Tribunal de Contas para além da sua função tradicional fiscalizadora, dentro de uma dimensão punitiva, para uma ação pedagógica, dimensão preventiva, buscando uma relação com a sociedade, criando uma cultura de controle social, real avaliadora da efetividade das políticas públicas.



As escolas formam e capacitam agentes multiplicadores, que na sua ação concreta vão ter uma atuação que podemos denominar de cívico-pedagógica: cívico porque poderão exercitar os seus direitos de intervir e tomar parte do todo; e pedagógica porque sua ação desencadeará um novo procedimento e, assim, deverão ser, permanentemente, atualizados.

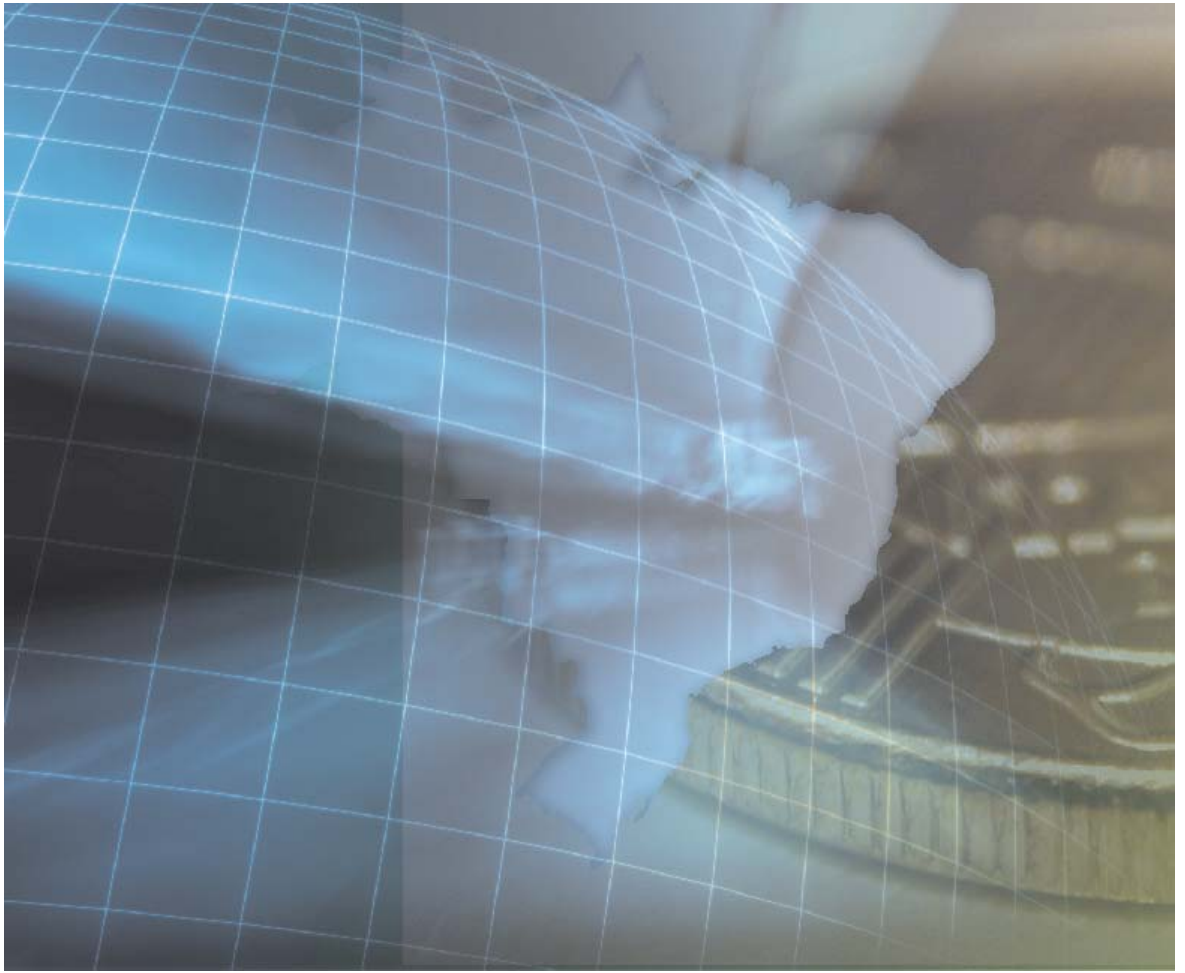
É o controle social da cidadania sobre o Estado e a sua prática pública. É a ampliação e o fortalecimento da esfera pública do Estado.

Finalizando, os tribunais de contas são uma instância de controle externo do Estado, que também servem para impedir a tendência patrimonialista do Estado. Seriam uma espécie de "trava de segurança" para não existir a forma particularista – confusão dos aspectos sociais, familiares, econômicos, com o aspecto político –, e garantir o bem público para usufruto de todos. Redução do patrimonialismo e do particularismo, daquilo que é privilégio de poucos, do que é privado, para o contrário, aquilo que é público, para todos, o que é do povo.

E, finalmente, se as Cortes de Contas são importantes, como instâncias educativas da Administração Pública, significa dizer que a consolidação das suas Escolas de Contas e Gestão vai propiciar o aumento da ação cívico-pedagógica dos seus integrantes, ou seja, dos técnicos da Administração Pública e da sociedade em geral.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1995.
- CAMBI, Franco. *História da Pedagogia*. São Paulo: Unesp, 1999.
- CHAISE, Rosa Maria. *Escolas de Contas e de Gestão: será o conhecimento um fator de concretização da cidadania fortalecendo a Esfera Pública?*. 2007. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 22., 2003, João Pessoa. *Carta de João Pessoa*. Interesse público, Porto Alegre, n. 22, p.227-228, 2003.
- CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira (Org.). *Constituição Federal interpretada pelo STF*. 7. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.
- CHAUÍ, Marilena. *Introdução à Filosofia: dos pré-socráticos a Aristóteles*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. v. 1.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- LEHER, Roberto. Reforma do Estado: o privado contra o público. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v.1, n. 2, p. 27-51, 2003.
- LEHER, Roberto; SADER, Emir. *Público, estatal e privado na reforma universitária*. 2004. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/30051>>. Acesso em: 22 fev. 2008.
- LOPES, Julio Aurélio Vianna. Uma cidadania a inventar: a democracia missionária de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 165, p. 21-24, jan./mar. 2005.
- MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- MILESKI, Helio Saul. *Controle Social: um aliado do controle oficial*. Interesse público, Porto Alegre, v. 8, n. 36, p. 85-98, 2006.
- \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas: natureza, funções e perspectivas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 309-323, jan./jun. 2005.
- MOTTA, Paulo Roberto. Dificuldades e possibilidades da Administração Pública nos últimos 70 anos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, 2007. Edição especial, p.19-27.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: histórico*. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2006.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Emílio ou Da educação*. São Paulo: Difel, 1973.
- SILVA, de Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- VELEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. *Patrimonialismo e a realidade latino-americana*. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.



# A IMPORTÂNCIA DA *ACCOUNTABILITY* e da convergência dos recursos da União e do Estado do Rio de Janeiro em prol do desenvolvimento sustentável fluminense



**Marcelo Franca de Faria Mello**

Assessor da Secretaria de Planejamento do TCE-RJ  
Mestre em Administração Pública pela FGV

**PALAVRAS-CHAVE:**  
Políticas Públicas,  
Planejamento,  
*Accountability*;  
Desenvolvimento  
Sustentável, Estado do Rio  
de Janeiro.

**KEYWORDS:** *Public  
Policies, Planning,  
Accountability, Sustainable  
Development, Rio  
de Janeiro State.*

**RESUMO:** O presente artigo aponta a importância do planejamento e da efetividade das políticas públicas da União e do Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre os programas dos Planos Plurianuais 2008-2011. O objetivo principal deste estudo é contribuir para a reflexão e a ação dos gestores que, no futuro próximo, poderão promover o desenvolvimento sustentável fluminense.

**ABSTRACT:** *This article points out the importance of planning and effectiveness of public policies of the Union and of Rio de Janeiro State Government about the multiannual 2008-2011 plans. The main objective of this study is to contribute to the reflection and action by the managers that, in the future, will promote Rio de Janeiro's sustainable development.*

## INTRODUÇÃO

Existe hoje, no Brasil, um consenso em relação à necessidade de a administração pública melhorar substancialmente seu gerenciamento. As diferenças sociais do país exigem dos governos um nível de resultados bem superior ao apresentado atualmente.

A rapidez das transformações nos dias atuais leva a descartar sistemas rígidos e formais de planejamento, substituindo-os pelas técnicas de cenários e pela visão e gestão estratégicas. Há diferenças entre o setor privado e o setor público relacionadas aos marcos legais, à influência exercida pela população, às lideranças políticas, aos sistemas gerenciais e organizacionais. Mesmo com tais limitações, o planejamento estratégico no setor público pode e deve se inspirar no modelo de gestão privada, todavia sem perder a perspectiva quanto à realização de sua função social precípua. O governo do século XXI deve ser centrado no cidadão.

As organizações são compostas por pessoas e grupos de pessoas reunidas para atingir um objetivo compartilhado por meio da divisão do trabalho, integradas a processos continuados de decisões baseadas em informações. São entidades sociais, portanto. Esforços estratégicos internos podem resultar em organizações que cumprem suas funções com eficácia redobrada, propiciando maior mobilização do servidor, melhor comunicação interna e com os cidadãos, clara definição de prioridades e sedimentação de uma cultura organizacional voltada para o aprimoramento dos serviços ao cliente final – a população.

A Constituição Federal brasileira estabelece, em seu art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A lei que instituir o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o



exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA compreenderá 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; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 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.

Tais dispositivos são reproduzidos no art. 209 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, trazendo as mesmas orientações para os instrumentos de planejamento estadual.

O planejamento deve ser um processo permanente, obedecendo a princípios técnicos, com vistas ao desenvolvimento econômico e social e à contínua melhoria das condições de vida da população, gerando transformações positivas. Há duas décadas os programas passaram a ser a unidade básica de organização do plano plurianual (PPA) e o módulo de integração deste plano com a lei de orçamento (LOA). Os programas, por sua vez, devem referir-se à solução de problemas precisamente identificados, com seus produtos estabelecidos, metas e custos quantificados. Sua execução deve ser monitorada e seus resultados avaliados, mediante indicadores especificamente construídos, uma vez que só é possível avaliar o que se pode medir. O PPA também subsidia a elaboração das LDO.

A transparência e a responsabilidade fiscal, por sua vez, são parte da agenda de todos os gestores. Os legisladores criaram mecanismos de controle de receitas, despesas e endividamento, estabeleceram a gestão fiscal pautada no aumento da arrecadação, no controle dos gastos, no uso adequado dos recursos e na prestação de contas feita em linguagem acessível a qualquer cidadão.

O Brasil vem avançando nessas frentes do planejamento e da transparência, mas ainda titubeia na sustentabilidade de suas políticas públicas, como será apontado neste artigo.



## MARCOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Em 2007, a União e os Estados apresentaram suas propostas de PPA para o período de 2008 a 2011 e as LOA de 2008. As da União foram aprovadas pelo Congresso Nacional e transformadas na Lei nº 11.653 (PPA), de 7 de abril de 2008, e Lei nº 11.647 (LOA), de 24 de março de 2008.

Um dos instrumentos mais relevantes do PPA da União vem a ser o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que vai aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A expansão do investimento em infra-estrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o País poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos:

1. Infra-estrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias;
2. Infra-estrutura energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis;
3. Infra-estrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa *Luz para Todos* e recursos hídricos.

Já o PPA estadual vigora sob a forma da Lei nº 5.181, de 2 de janeiro de 2008. Apoiado na legislação vigente, busca evidenciar a necessi-

dade do planejamento como base de uma gestão orientada para resultados. Nesse sentido o PPA/RJ (RIO DE JANEIRO, 2008) objetiva:

- Organizar em programas as ações dos órgãos da administração estadual, assegurando o alinhamento destes com a orientação estratégica do Governo e com as previsões de disponibilidade de recursos;
- Melhorar o desempenho gerencial da administração aprofundando a definição de responsabilidade, a conscientização de custos, a busca contínua de qualidade e o comprometimento com resultados;
- Criar condições para avaliação e mensuração dos produtos das ações do Governo e dos efeitos destas ações sobre a realidade estadual;
- Tornar públicas as informações referentes à administração estadual, dando maior transparência à aplicação de recursos públicos e visibilidade às ações do Governo e aos resultados obtidos;
- Estimular parcerias entre os órgãos da administração estadual e desses com outras esferas de governo e com a iniciativa privada, visando à ampliação das fontes de recursos e dos resultados;
- Dotar os administradores públicos de um instrumento gerencial estruturado e atualizado, objetivando facilitar a tomada de decisões, corrigir desvios e direcionar a aplicação de recursos para a realização dos resultados pretendidos.

O mesmo PPA/RJ alerta que:

A partir das diretrizes estratégicas fo-

ram definidos os projetos estratégicos que se caracterizam pela prioridade na execução e na solução de possíveis entraves e constituem a Carteira de Projetos Estratégicos, parte do Plano Estratégico de Governo 2007/2010. A carteira, composta de quarenta e três projetos e incorporada a este documento, está integrada aos programas e/ou ações da programação setorial e será monitorada de forma sistemática e contínua. Tanto na Carteira como no PPA/RJ estão identificados os projetos com recursos do Programa Federal de Aceleração do Crescimento - PAC/RJ, classificados na Carteira como Estratégicos Estruturantes.

Além dos investimentos públicos, somem-se os relevantes projetos privados previstos para os anos vindouros, o que gera futuros cenários extremamente positivos para que o Estado do Rio de Janeiro finalmente entre em um ciclo virtuoso de crescimento sustentado. Tais ações impactarão diretamente os municípios fluminenses e deverão estar em conformidade com seus planos diretores recém-implantados e/ou renovados que, de acordo com Murta (2007), "deve ser efetivo instrumento de planejamento, coordenando a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) para o pleno desenvolvimento da urbis e de suas funções sociais, 'em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental'".

### AS PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Algumas das ações prioritárias estruturantes do

Governo do Estado envolvem saneamento básico, redução do déficit habitacional e recuperação de passivos ambientais e de bacias hidrográficas. Ainda dentre as ações previstas, em conjunto com o Governo Federal no âmbito do PAC, constam urbanização de favelas e bairros da Região Metropolitana e desenvolvimento urbano de outras cidades, como Volta Redonda, Barra Mansa e Nova Friburgo.

No setor de infra-estrutura, o Estado seguirá com o aperfeiçoamento da malha ferroviária metropolitana e a ampliação de rodovias estaduais, incluindo as estradas RJ-106, RJ-114, RJ-149, RJ-155, RJ-163, RJ-165 e a duplicação da Av. Presidente Kennedy (RJ-101), em Duque de Caxias. Estão previstas a implantação da estação de metrô da Linha 1 na Praça General Osório, a conclusão da sinalização da Linha 2 e o início da Linha 3 entre Niterói e Itaboraí, bem como a ligação hidroviária para São Gonçalo. A concessão da BR-393 – trecho entre Volta Redonda e Carmo –, propiciará a duplicação da rodovia, da mesma forma como da BR-101 Norte entre Niterói e a fronteira com o Estado do Espírito Santo, no município de Campos. A implantação do aeroporto de Cabo Frio pelo Estado e a recuperação e revitalização do Terminal 1 de passageiros, do terminal de cargas, dos sistemas de pátios e pistas do Aeroporto Internacional Tom Jobim pela União também estão previstas. Espera-se a consolidação de uma parceria público-privada das três esferas de governo e diversas entidades particulares para recuperação e revitalização do Porto do Rio de Janeiro, envolvendo os acessos rodoviários, ferroviários e marítimos; a construção de novo terminal de passageiros e centro comercial; e a integração porto-cidade para harmonização do mesmo com os espaços urbanos que o circundam, agregando qualidade de vida ao propiciar acesso visual ao porto e ao mar. O trem de alta velocidade entre Rio e São



Paulo ainda está em fase de análise pelo BNDES e de adaptações no projeto de concessão. A concessionária MRS Logística, por sua vez, estima investimentos significativos em expansão de vias ferroviárias; ampliação e adequação de pátios; melhoria da infra-estrutura da via permanente e das instalações, principalmente em Barra do Pirai, Barra Mansa, Volta Redonda, Itaguaí, Japeri e Rio de Janeiro.

No setor energético, estão previstos investimentos bilionários para a construção da Usina Nuclear Angra III. Novos gasodutos serão instalados no estado: Cabiúnas-Vitória, duplicação Cabiúnas-Caxias, duplicação São Paulo-Japeri e Caxias-Minas, reforço Japeri-Caxias e um terminal flexível de gás natural liquefeito na Baía de Guanabara. As concessionárias Light e CEG também prevêem investimentos expressivos em sua rede de distribuição. O mercado mundial, em busca de fontes de biocombustíveis, estimulou o investimento privado na ampliação da agroindústria para plantio de cana-de-açúcar em Cabo Frio, Quissamã, Campos dos Goytacazes e Bom Jesus do Itabapoana. Deverão ser implantadas novas usinas e expandidas outras em Campos e Bom Jesus de Itabapoana. Rio das Flores poderá vir a abrigar uma unidade de produção de biodiesel.

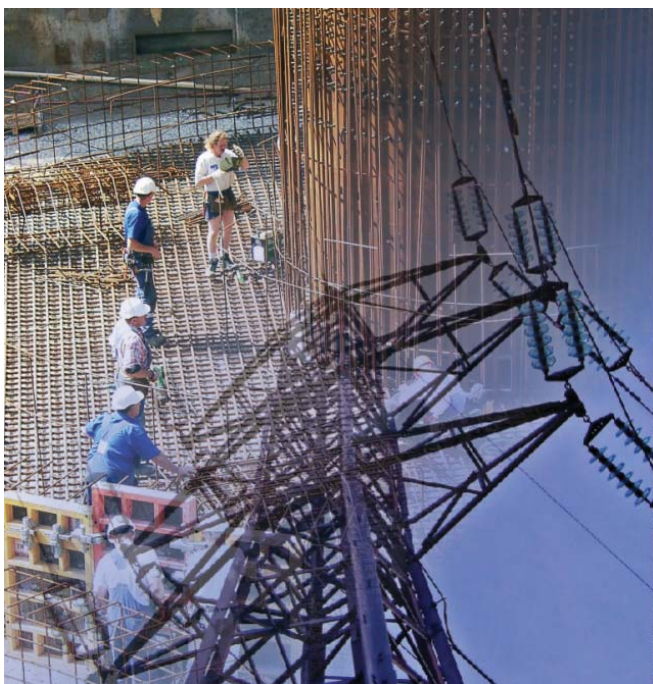
O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - Comperj, maior projeto individual da história da Petrobras e um dos maiores empreendimentos do setor petroquímico no mundo, está previsto para entrar em operação em 2012. Fruto de parceria da Petrobras com o grupo Ultra e o BNDES, está sendo considerado a principal iniciativa brasileira para aumentar a capacidade de refino de petróleo pesado da bacia de Campos.

Com tecnologia de ponta, o Comperj deverá fabricar produtos petroquímicos básicos e derivados. Sua estrutura será formada por três gerações, sendo a primeira responsável pela

produção de produtos petroquímicos básicos (eteno, benzeno, propeno, paraxileno, além de derivados como diesel, nafta e coque) e, a segunda, pela transformação destes produtos básicos em resinas termoplásticas (estireno, etileno-glicol, polipropileno, PTA/PET e outras). A expectativa da Petrobras é de que sejam instaladas cerca de oito fábricas de segunda geração, além de sua própria unidade. Já as indústrias de terceira geração, a serem atraídas pelo Comperj, serão responsáveis por transformar esses produtos petroquímicos em bens de consumo, tais como garrafas de plástico, tecidos, tintas, fibras, componentes para automóveis, aviões e eletrodomésticos. Haverá, também, uma Central de Utilidades responsável pelo fornecimento de água, vapor e energia elétrica necessários para a operação de todo o Complexo.

Com um investimento de aproximadamente US\$ 8,3 bilhões, estima-se que o Comperj terá capacidade para processar 150 mil barris/dia de óleo pesado nacional, propiciando uma economia de mais de US\$ 2 bilhões ao ano em divisas ao reduzir a importação de petróleo leve e derivados como a nafta e outros produtos petroquímicos. O empreendimento será instalado em um terreno de 45 milhões de metros quadrados, em área antes considerada rural, e deverá gerar mais de 200 mil empregos diretos e indiretos durante a fase de construção. Espera-se, ainda, que sejam incorporados mais 50 mil empregos diretos e indiretos na fase da operação.

As prefeituras de Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Guapimirim e Magé, no entorno da baía de Guanabara, mais as de Tanguá, Maricá, Rio Bonito, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu e Casimiro de Abreu formaram o consórcio Conleste para definir estratégia e atuação conjuntas diante dos possíveis impactos sociais decorrentes da implantação do Comperj. De-



verão ser instalados centros de capacitação profissional oferecendo 78 tipos de cursos, todos gratuitos, sendo 78% em nível básico, 21% em nível técnico e 1% em nível superior.

Outros investimentos, que não são de responsabilidade da Petrobras, devem ocorrer de forma concomitante à implantação do Complexo, sob risco de prejudicar toda a Região Metropolitana. São eles: o Arco Rodoviário com 145 quilômetros de extensão ligando o município de Itaboraí ao Porto de Sepetiba; a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, entre Niterói e Itaboraí, aproveitando a malha ferroviária existente; e a criação de um terminal hidroviário em São Gonçalo.

O impacto social e econômico que surgirá durante e após a implantação do Comperj é a grande preocupação mostrada pelos municípios integrantes do consórcio; pois, se por um lado trará desenvolvimento com responsabilidade socioambiental, atração de investimentos para pequenas e médias empresas, geração de empregos e melhoria da qualidade de vida dos moradores dos municípios; por outro, questões como saneamento básico, trânsito, especulação imobiliária e explosão demográfica desordenada com previsível processo da favelização são bastante inquietantes.

Durante os cinco anos de construção do Comperj, advirão demandas expressivas de prestação de serviços de saúde, educação, assistência social e habitação. Após esse período, é provável que parte das 200 mil pessoas envolvidas seja aproveitada na operação, mas a grande maioria ficará sem emprego, o que demandará uma ação coordenada e planejada para realocação desse contingente, sob pena de agravamento de problemas de ordem social.

Por ser um empreendimento de tamanho porte e com tantos desafios, o Complexo exigirá uma convergência de esforços de toda a sociedade com ações pró-ativas, antecipando as demandas e minimizando os impactos negativos em todo o estado.

A estatal de energia também fará investimentos na construção de plataformas de petróleo; na exploração e descoberta de novos campos; na encomenda de navios; na área de gás natural, energia, refino e distribuição.

Já a indústria de transformação tem entre seus principais projetos a construção de quatro usinas: Companhia Siderúrgica do Atlântico - CSA, parceria entre a Thyssen Krupp e a Vale do Rio Doce, com investimentos de US\$ 3 bilhões, em Santa Cruz (Zona Oeste da capital); a implantação de uma nova usina da CSN com dois altos-fornos para produção de aço em uma área no Porto de Itaguaí, com investimentos da ordem de US\$ 3,6 bilhões; a nova usina do Grupo Votorantim a ser construída em Resende, com investimentos que totalizam cerca de R\$ 1 bilhão; e a implantação de uma nova usina do Grupo Gerdau em Santa Cruz, com investimentos previstos de R\$ 930 milhões, bem como a ampliação da Cosigua, pertencente ao mesmo grupo, com investimentos da ordem de R\$ 480 milhões.

O município de Itaguaí também receberá investimentos significativos em função das obras que serão realizadas no porto pela CSA, da

reforma do Terminal de Carvão pela CSN, da expansão do Terminal de Contêineres e da implantação do Terminal de Grãos.

Somem-se a essas cifras R\$ 1,6 bilhão em expansão dos estaleiros para atender à demanda prevista das encomendas da Petrobras e de armadores da iniciativa privada. Outros investimentos previstos pela indústria de transformação estão relacionados aos da borracha (R\$ 600 milhões), da indústria automobilística (R\$ 1 bilhão) e de transformação plástica (R\$ 243 milhões).

No setor da indústria de transformação, há mais projetos: serão construídas fábricas de cimento em Cantagalo e Volta Redonda, de produtos de higiene e limpeza em Japeri, de papel em Sapucaia, de petroquímica em Caxias, de coque calcinado de petróleo em Seropédica e de motores de navio em Itaguaí; ampliada e modernizada a Siderúrgica Barra Mansa; expandidas plantas de produtos agroquímicos em Resende, de bebidas no Rio de Janeiro, de manutenção de turbinas de avião em Petrópolis e de tubos metálicos em Campos e São Gonçalo. São inúmeras as encomendas de navios a serem construídos pelos estaleiros Consórcio Rio Naval, Aliança, Sermetal e Eisa no Rio de Janeiro, bem como por Aker Promar, Renave e Consórcio Mauá-Jurong em Niterói. Consolidada-se a Zona Especial de Negócios em Rio das Ostras. A mesma infra-estrutura industrial já opera em Quissamã, aguarda licença prévia de funcionamento em Carapebus e está planejada sua implementação por Seropédica e Campos dos Goytacazes, na região do Farol de São Tomé.

No setor de turismo e veraneio, estão previstos megaempreendimentos em Maricá, Cabo Frio e Armação dos Búzios.

O maior empreendimento previsto para a Região Norte Fluminense é a implantação, pelo Grupo EBX, do que está sendo chamado Com-

plexo Logístico Integrado do Norte Fluminense no Porto de Açu. O projeto se destina a escoar até 26,5 milhões de toneladas de minério de ferro, transportadas por meio de um mineroduto com mais de 500km de extensão entre Minas Gerais e o porto localizado em São João da Barra. O Complexo permitirá a atracação de navios de até 250 mil toneladas e sua retroárea está projetada para abrigar um complexo siderúrgico, uma usina termoeletrica, até quatro usinas de pelotização de minério, além de áreas para tancagem de granéis líquidos. Estará ligado à rodovia BR-101, por via asfaltada, e à malha da Ferrovia Centro Atlântica por meio de um ramal com 45km de extensão.

Por outro lado, as prefeituras de Campos dos Goytacazes e Quissamã firmaram convênio com o Governo do Estado para a implantação do Complexo Logístico e Industrial de Barra do Furado, no canal das Flechas, situado no limite dos dois municípios. O projeto terá, ainda, um estaleiro e um porto, num investimento previsto de R\$ 210 milhões.

Destaque-se, ainda, planos dos setores têxtil e de confecções, da agroindústria, de rochas ornamentais, da tecnologia da informação e da "indústria criativa" – pesquisa e desenvolvimento, cultura e entretenimento. Somados, todos esses investimentos superam a centena de bilhões de reais e trazem um mapeamento do que serão as demandas futuras de mão-de-obra e da cadeia produtiva, ensejando sinergias e novas possibilidades de investimentos, em um ciclo virtuoso para o nosso estado.

### AS PREMISSAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

"O desenvolvimento depende das condições iniciais, da dimensão do país, da sua história e geografia e das boas práticas econômicas"

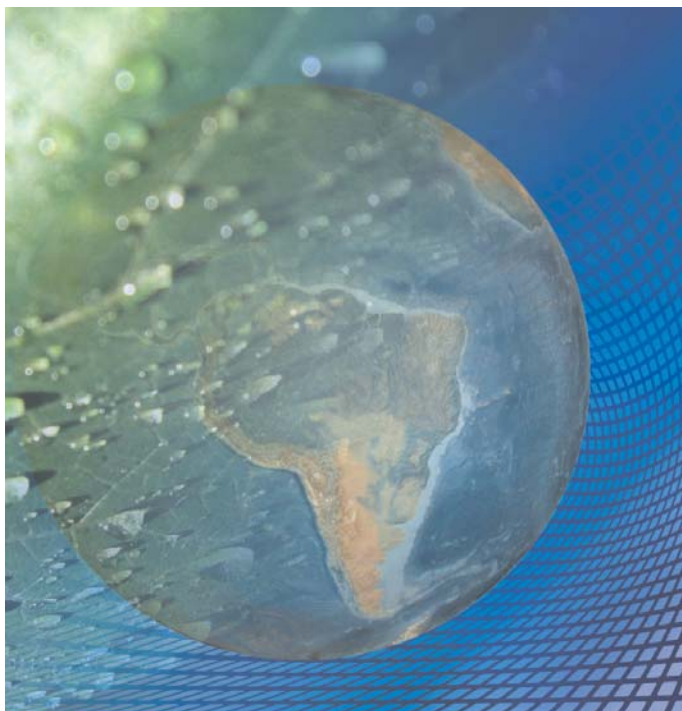
(NETTO, 2005). Dentre outros aspectos, o autor aponta que é decisivo o papel da propriedade privada, que cria os incentivos para a ação econômica e sua apropriação pelos agentes; o papel da ideologia na produção de valores culturais, éticos e morais; e a ação do Estado como indutor do desenvolvimento. "Depende, basicamente, do capital humano, isto é, do nível de educação médio da população, de sua saúde, do seu 'saber fazer' da sua capacidade inventiva e empresarial, e do progresso do conhecimento, o que significa investimento (privado e público) na pesquisa" (NETTO, 2005). O autor destaca, ainda, que o desenvolvimento sustentado exige uma preocupação com os problemas ecológicos.

O termo desenvolvimento sustentável surgiu em 1980 e foi consagrado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, que produziu um relatório considerado básico para a definição desta noção e dos princípios que lhe dão fundamento. De acordo com o Relatório Brundtland, publicado em português com o título "Nosso Futuro Comum" (1988):

Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras, [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Os princípios do desenvolvimento sustentá-

vel estão na base da Agenda 21, documento aprovado durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (RIO-92) com vistas ao século XXI. Esta agenda traz uma nova visão sobre o desenvolvimento, por muito tempo visto apenas como progresso econômico, integrando as dimensões social, ambiental e institucional. Em 1996, especialistas em avaliação do mundo inteiro se reuniram na cidade de Bellagio, na Itália, e propuseram alguns princípios que serviram como orientação para avaliar e melhorar a escolha, utilização e comunicação de indicadores. Os Princípios de Bellagio foram formulados "com a intenção de serem usados na implementação de projetos de avaliação de iniciativas de desenvolvimento, do nível comunitário até as experiências internacionais, passando pelos níveis intermediários" (BELLEN, 2005).



A Agenda 21 brasileira (2002) foi resultado de um planejamento participativo e procura estabelecer um equilíbrio negociado por meio da construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; condução de um processo contínuo e sustentável; descentralização e controle social; e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo. Desta forma, governo e sociedade estarão utilizando

este poderoso instrumento de planejamento estratégico participativo para a construção de cenários consensuais, em regime de co-responsabilidade, que devem servir de subsídios à elaboração de políticas públicas sustentáveis, orientadas para harmonizar desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental.

A Agenda 21 brasileira define o mesmo número de objetivos prioritários, agrupados em cinco grandes temas:

**Tema I: A economia da poupança na sociedade do conhecimento**

1. Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício;
2. Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas;
3. Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional;
4. Energia renovável e biomassa;
5. Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável.

**Tema II: Inclusão social para uma sociedade solidária**

6. Educação permanente para o trabalho e a vida;
7. Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS;
8. Inclusão social e distribuição de renda;
9. Universalizar o saneamento ambiental, protegendo o ambiente e a saúde.

**Tema III: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural**

10. Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana;
11. Desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
12. Promoção da agricultura sustentável;
13. Promover a Agenda 21 local e o desenvolvimento integrado e sustentável;
14. Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável.

**Tema IV: Recursos naturais e estratégicos: água, biodiversidade e florestas**

15. Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas;
16. Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade.

**Tema V: Governança e ética para a promoção da sustentabilidade**

17. Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local;
18. Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos;
19. Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável;
20. Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação;
21. Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade.

Bellen (2004) apresenta as principais características de três métodos que se propõem a mensurar o grau de sustentabilidade do desenvolvimento. Estes métodos foram selecionados por especialistas que atuam em diferentes esferas da sociedade e que lidam com o conceito de desenvolvimento sustentável. Os métodos citados são o *Ecological Footprint Method* (termo que pode ser traduzido como Método da Pegada Ecológica), o *Dashboard of Sustainability* (ou Painel de Sustentabilidade) e o *Barometer of Sustainability* (ou Barômetro de Sustentabilidade).

De acordo com o autor, o *Ecological Footprint Method* apenas considera os efeitos econômicos das decisões relativas à utilização de recursos. Estas simplificações na metodologia de cálculo muitas vezes levam a perspectivas mais otimistas do que efetivamente ocorre na realidade.

Uma representação gráfica recente do sistema do *Dashboard of Sustainability* é construída através de um painel visual de três *displays*, que refletem um índice agregado de vários indicadores dentro de cada um dos mostradores: performance da economia, da saúde social e da qualidade ambiental.

O *Barometer of Sustainability* é uma ferramenta para a combinação de indicadores e mostra seus resultados por meio de índices. Para calcular ou medir o progresso em direção à sustentabilidade, são calculados os valores para os índices de bem-estar social e do ecossistema. O índice de bem-estar humano representa o nível geral de bem-estar da sociedade e é uma função de bem-estar individual, saúde, educação, desemprego, pobreza, rendimentos, crime, bem como negócios e atividades humanas. O índice de bem-estar do ecossistema identifica tendências da função ecológica no tempo. É uma função de água, terra, ar, biodiversidade e utilização dos recursos. Tra-

ta-se de um gráfico bidimensional onde os estados do bem-estar social e do ecossistema são colocados em escalas relativas, indicando uma situação de ruim até boa em relação à sustentabilidade. A localização do ponto definido por estes dois eixos, dentro do gráfico bidimensional, fornece uma medida de sustentabilidade ou insustentabilidade do sistema, servindo para comparar países ou regiões.

O trabalho de construção de indicadores de desenvolvimento sustentável realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2004) é inspirado no movimento internacional liderado pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CSD em inglês) das Nações Unidas, que os organiza nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional preconizados pela RIO-92.

A dimensão ambiental diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, e está relacionada aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente. Os indicadores (do *latim indicare*: tornar patente; demonstrar, revelar, denotar) adotados pelo IBGE abrangem:

- atmosfera - consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio e concentração de poluentes no ar em áreas urbanas;
- terra - uso de fertilizantes, uso de agrotóxicos, terras em uso agrossilvipastoril, queimadas e incêndios florestais, desflorestamento na Amazônia Legal, área remanescente e desflorestamento na Mata Atlântica e nas formações vegetais litorâneas, desertificação e arenização;
- água doce - qualidade de águas interiores;
- oceanos, mares e áreas costeiras - balneabilidade, produção de pescado

marítima e continental, população residente em áreas costeiras;

- biodiversidade - espécies extintas e ameaçadas de extinção, áreas protegidas, tráfico, criação e comércio de animais silvestres, espécies invasoras;
- saneamento - acesso a serviço de coleta de lixo doméstico, destinação final do lixo, acesso a sistema de abastecimento de água, acesso a esgotamento sanitário, tratamento de esgoto.

A dimensão social corresponde aos objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas. Nesse caso, o IBGE enumera:

- população - taxa de crescimento, população e terras indígenas;
- trabalho e rendimento - índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento familiar *per capita*, rendimento médio mensal;
- saúde - esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, prevalência de desnutrição total, imunização contra doenças infantis, taxa de uso de métodos contraceptivos, oferta de serviços básicos de saúde, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado;
- educação - taxa de escolarização, taxa de alfabetização, escolaridade;
- habitação - adequação de moradia;
- segurança - coeficientes de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte.

A dimensão econômica dos indicadores de desenvolvimento sustentável ocupa-se com os objetivos da eficiência dos processos produtivos e com as alterações nas estruturas de consumo orientadas a uma reprodução econômi-

ca sustentável a longo prazo:

- quadro econômico - produto interno bruto *per capita*, taxa de investimento, balança comercial, grau de endividamento;
- padrões de produção e consumo - consumo de energia *per capita*, intensidade energética (consumo final de energia/PIB), participação de fontes renováveis na oferta de energia, consumo mineral *per capita*, vida útil das reservas minerais, reciclagem, coleta seletiva de lixo, rejeitos radioativos: geração e armazenamento.

A dimensão institucional diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido para as mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável. É desdobrada nos temas:

- quadro institucional - ratificação de acordos globais, existência de conselhos municipais;
- capacidade institucional - gastos com pesquisa e desenvolvimento, gasto público com proteção ao meio ambiente, acesso a serviços de telefonia e à internet.

Um outro enfoque é a relação dos indicadores de acordo com as diretrizes para transição ao desenvolvimento sustentável (IBGE, 2004), segundo quatro vetores:

1. Eqüidade:

- classe, gênero, cor e raça: índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento familiar *per capita*, rendimento médio mensal, taxa de escolarização, taxa de

alfabetização;

- necessidades básicas: acesso a serviço de coleta de lixo doméstico, acesso a sistema de abastecimento de água, acesso a esgotamento sanitário, prevalência de desnutrição total, oferta de serviços básicos de saúde, adequação de moradia.

2. Eficiência:

- econômica: destinação final do lixo, tratamento de esgoto, Produto Interno Bruto *per capita*, consumo de energia *per capita*, intensidade energética, consumo mineral *per capita*, rejeitos radioativos: geração e armazenamento;
- social: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, coeficientes de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte.

3. Adaptabilidade:

- atividade: taxa de investimento, balança comercial, participação de fontes renováveis na oferta de energia, reciclagem, coleta seletiva de lixo;
- capacidade: escolaridade, existência de conselhos municipais, gastos com pesquisa e desenvolvimento, gasto público com proteção ao meio ambiente, acesso a serviços de telefonia e à internet.

4. Atenção a gerações futuras:

- legado ambiental: consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio e concentração de poluentes no ar em áreas urbanas, uso de fertilizantes, uso de agrotóxicos, terras em uso agrossilvipastoril, queimadas e incêndios florestais, desflorestamento na Amazônia Legal, área remanescente e desflorestamento

na Mata Atlântica e nas formações vegetais litorâneas, desertificação e arenização, qualidade de águas interiores, balneabilidade, produção de pescado marítima e continental, população residente em áreas costeiras, espécies extintas e ameaçadas de extinção, áreas protegidas, tráfico, criação e comércio de animais silvestres, espécies invasoras;

- legado socioeconômico: taxa de crescimento da população, população e terras indígenas, imunização contra doenças infantis, taxa de uso de métodos contraceptivos, grau de endividamento, vida útil das reservas minerais, ratificação de acordos globais.

### A IMPLEMENTAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NA REALIDADE POLÍTICA BRASILEIRA

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece um amplo conjunto de novas regras que devem ser cumpridas pelos administradores públicos de todos os entes da Federação das três esferas de governo, atingindo, além do Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, e traz à administração pública brasileira o conceito de *accountability*, que não tem tradução para o português. De acordo com a OCDE (2002), é a "obrigação de demonstrar que o trabalho foi conduzido de acordo com regras e normas acordadas, ou de declarar de maneira precisa e imparcial os resultados obtidos em função do mandato obtido e/ou planos encomendados. Isto pode exigir uma demonstração cuidadosa, que possa ser utilizada judicialmente, de que o trabalho foi executado




de acordo com o contrato".

*Accountability* refere-se às obrigações das partes de agir em conformidade com as responsabilidades, funções e expectativas de resultados claramente definidas, principalmente com respeito ao uso prudente dos recursos. Para os avaliadores, denota a responsabilidade de proporcionar informes de andamento e avaliações de resultados precisos, imparciais e críveis. Já para os administradores e executivos do setor público, significa prestar contas ante os contribuintes e/ou cidadãos.

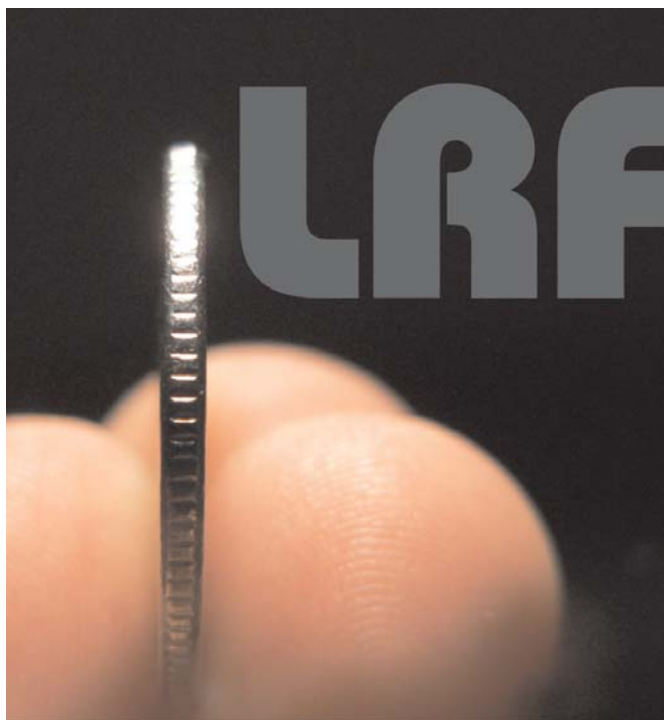
Dubnick (2005) afirma que, com o auxílio e a intensificação da *accountability*, haverá maior transparência e abertura em um mundo ameaçado por forças poderosas da hierarquia e da burocratização no setor público; arenas imparciais onde abusos de autoridade podem ser desafiados e julgados; pressão e supervisão para promover o comportamento adequado por parte dos agentes públicos e a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo governo. Seu ponto de vista é de que as aplicações modernas de *accountability* trazem promessas de democracia ampliada, maior justiça, comportamento mais ético e melhor performance governamental.

Para o autor, *accountability* e responsabilidade são relações sociais e apresentam características do binômio principal-agente, no qual o primeiro delega tarefas ao segundo, que presta contas de suas atividades na consecução de tais tarefas. *Accountability* representa essa explicação do cumprimento de tarefas, cuja expectativa é a eficiência, a eficácia e a utilidade econômica. Já responsabilidade representa um código de conduta aceito em uma determinada comunidade, cuja expectativa corresponde a valores normativos morais. Dubnick identificou uma lacuna entre *accountability* e responsabilidade, se a tomada de decisão da administração pública é baseada na "obediência



*Accountability* refere-se às obrigações das partes de agir em conformidade com as responsabilidades, funções e expectativas de resultados claramente definidas, principalmente com respeito ao uso prudente dos recursos

contratual" ou na "razão moral". Ele sugere uma análise detalhada para identificar como o julgamento moral é afetado nas decisões do administrador público e na sua conduta, como e quando esses critérios normativos mudam, em que extensão as demandas e práticas governamentais e os problemas políticos alteram tais critérios e como os servidores públicos internalizam, ou não, normas e obrigações. Para Moore (2002), "às vezes, a difícil questão moral a ser decidida na adoção de uma estratégia particular se concentra não na substância e nas ações e sim na política e na *accountability*. O problema é quão agressivamente, e em benefício de quais valores, os gerentes públicos devem comprometer-se em atender aos seus ambientes políticos". Romzek e Dubnick (1987) relatam os quatro tipos de sistemas operacionais de *accountability*: o burocrático/hierárquico, o legal, o profissional e o político, que variam de acordo com a fonte de expectativa, o controle do comportamento organizacional de atores e o grau de controle exercido. No sistema de *accountability* burocrático/hierárquico, as expectativas relevantes são aquelas dos supervisores e do topo da organização. Obedi-



ência aos supervisores é um requisito básico, regras e procedimentos são explícitos dentro da organização e baseados na racionalidade e na eficiência. A estrutura hierárquica da burocracia governamental resulta em uma cadeia, também hierárquica, de *accountability*. No sistema de *accountability* legal, as expectativas relevantes são aquelas explicitadas na Constituição, na lei, em termos e condições contratuais, normalmente externos às organizações. No sistema de *accountability* profissional, são aquelas de grupos profissionais, em que o desempenho do indivíduo deve obedecer a padrões daquela profissão ou classe. No sistema de *accountability* político, são expressas por acionistas ou outros grupos de interesse. A diversidade e complexidade de interesses e valores entre os grupos impõem maior discernimento para selecionar alternativas de ação.

No Brasil, desde a Constituição de 1988 existem os conselhos, as audiências e as consultas públicas, que são mecanismos de responsabilização política. Com o advento da privatização de diversas empresas estatais e de concessionárias, as agências reguladoras vêm fazendo o papel de principal com essas empre-

sas-agentes.

A LRF é a mais importante ferramenta a serviço da *accountability* no Brasil. Ela harmoniza e consolida muitos dos objetivos do processo de mudança do regime fiscal empreendido nos últimos anos no país. A lei desenha um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada poder e de seus titulares no exercício da administração pública, tanto direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de transparência da gestão fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilização. É consequência de um longo processo de evolução das instituições do país, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os escassos recursos públicos. A LRF traduz para a realidade brasileira um sistema múltiplo de *accountability*: burocrático/hierárquico, legal e político.

O planejamento é o alicerce da LRF, que ainda estabelece regras, limites e diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos e formas de adequação. A lei impõe limites máximos, por poder, para as despesas de pessoal. No que tange ao endividamento, determina limites que os estados e os municípios podem apresentar. Além de proibir o financiamento dos municípios e dos estados junto ao Banco Central, a LRF proíbe empréstimos da União e dos estados aos municípios. Os governos ficam impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de antecipar receitas em relação a fato gerador não ocorrido. A lei também proíbe ou coíbe diversos abusos na administração financeira e patrimonial, desde a concessão de garantias à inscrição em restos a pagar, elementos que estiveram na raiz da crise do setor público em décadas passadas. Com a LRF, ins-

trumentos como cronogramas revestem-se de importância ainda maior, pois o PPA deverá prever as obras e outros investimentos com duração superior a um exercício. Se isso não ocorrer, o orçamento não poderá destinar recursos a esses projetos, a menos que seja editada uma lei específica para permitir sua inclusão. Essa regra ganha prestígio no último ano de mandato, pois pode haver necessidade de reduções de obras que não tiverem cobertura financeira (NOVO, 2003).

Em todo o texto da LRF, as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública. A lei ainda contém uma série de dispositivos que tratam da escrituração, da consolidação e da prestação de contas. Tornou-se obrigatória a constituição de um sistema de controle interno para identificar desvios e indicar correções de rumo. Assim, pode-se dizer que a LRF cria um sistema de controle institucional múltiplo, permitindo que todos os poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Há punições institucionais que incluem suspensão de transferências voluntárias, de operações de crédito e de garantias, e punições pessoais, como perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa.

Os mecanismos implícitos de sanção parecem mais eficientes porque vinculam a falta ou inadimplência diretamente a sanções no próprio decorrer do processo. Já as sanções explícitas (penalidades) sempre dependem de iniciativa adicional pela sociedade ou por seus representantes em forma de recurso à autoridade coercitiva. A maior parte das sanções contidas na lei, por serem implícitas, são automáticas, a exemplo da proibição de iniciativas ou recepção de benefícios da parte de outro gestor, da continuidade de iniciativas de gastos e investimento, obtenção de crédito e ga-

rantia etc. A instância de punição é explícita e integrada a outras leis, entre elas a Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), alterado pela Lei nº 10.028/2000, para incluir penalidades relativas aos crimes contra as finanças públicas.

Outra mudança importante refere-se à relação dos poderes durante a negociação dos projetos das leis orçamentárias. A Constituição Federal de 1988 aumentou a participação do Legislativo no processo orçamentário a partir da instituição do PPA e da LDO. No que tange ao processo orçamentário, a LRF veio somar-se à nova metodologia que integra planos e orçamentos, conferindo às três peças – PPA, LDO e Orçamento – um caráter integrado nos três níveis de governo. Nesse sentido, institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Um fator que historicamente dificultou o ajuste das contas públicas foi o irrealismo do orçamento, tanto no Executivo como no Legislativo. Assim, se o orçamento for mal dimensionado, mais tarde o cumprimento das metas tornar-se-á inviável. Exige-se, sobretudo, a adoção de práticas de gestão fiscal transparente, de modo que o cidadão contribuinte e eleitor possa exercer o controle social já no processo orçamentário. Nesse sentido, a LRF exige que se divulguem demonstrativos sobre renúncia de receitas e criação de despesas de caráter continuado. A execução orçamentária e financeira integra o processo orçamentário como forma de acompanhamento gerencial dos resultados fiscais pretendidos. A LRF permite o acompanhamento das metas na execução financeira, obrigando a publicação das metas de arrecadação bimestrais e da programação financeira mensal para o exercício. A lei também impõe o realismo orçamentário durante a execução financeira porque sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício in-

dicar que as metas não serão cumpridas devem ser realizados cortes nos gastos.

Essa perspectiva de *accountability* introduzida no Brasil na virada do século, calcada no tripé prestação de contas, transparência e responsabilização, pode contribuir para com a efetividade das instituições estatais. O ponto a que chegamos não estará mais relacionado tão-somente à questão da eficiência e do equilíbrio fiscal, uma vez que o conceito efetividade ora em voga é afeto aos impactos que os programas públicos podem trazer em benefício da população.

A *accountability* poderá trazer maior efetividade às ações do Estado como um todo e descolar a atividade política das práticas que Edson Nunes (2003) alcunha de gramáticas aos quatro padrões institucionalizados de relações entre sociedade e Estado no Brasil, criando uma nova mistura das mesmas que se traduzam em benefícios para a sociedade. A primeira gramática política seria o secular clientelismo, aí incluídos o patrimonialismo e o fisiologismo. Segundo o autor,

O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessa a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades.

[...]

Aqueles que examinaram o clientelismo no pós-guerra viram-no freqüentemente como uma sobrevivência do passado, que se vinha deteriorando no polarizado cenário anterior a 1964. Aqueles que analisaram as mais

óbvias manifestações de clientelismo – o malufismo em São Paulo e o chaguismo no Rio de Janeiro – consideram o clientelismo um produto do autoritarismo. A ditadura militar é responsabilizada pela supressão dos mecanismos que permitiam o confronto de interesses, a tal ponto que a única linguagem política disponível passou a ser a gramática do clientelismo, evitando o aparecimento de antagonismos que refletiriam as verdadeiras clivagens na sociedade brasileira.

A segunda gramática seria o insulamento burocrático, adotado por Kubitschek para poder realizar os propalados cinqüenta anos em cinco. Ao lado da burocracia tradicional da máquina estatal, o gestor cria grupos de trabalho independentes, reduzindo os limites da arena de formulação das políticas de seu mandato. O terceiro padrão seria o corporativismo, formalizado em leis para inibir conflitos de classe, organizando camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas.

Por último, o universalismo de procedimentos que, como definido por Nunes (2003), "confere uma aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais; representa a retórica dos intelectuais e jornalistas; e ainda confere legitimidade a vários movimentos sociais da classe média". Tais gramáticas, segundo o autor, vêm permeando a sociedade como um todo e estão presentes simultaneamente nas instituições formais. Como aponta Diniz (1982), ao analisar a ideologia de representação das décadas de 1960 e 1970 dos deputados não chaguistas chamados autênticos, "esse tipo de parlamentar expressa uma ideologia universalista, em que a defesa do mandato li-

vre, a independência do parlamentar face aos eleitores e o compromisso com princípios e metas gerais aparecem em primeiro plano". Liberdades políticas, organização popular, conscientização dos direitos ligados ao pleno exercício da cidadania também são mencionados. Quanto aos parlamentares do grupo chaguista, a autora aponta que "esses deputados tendem a definir-se como representantes de setores específicos da população, notadamente bairros, grupos comunitários, grupos religiosos e categorias ocupacionais", adotando práticas essencialmente clientelistas. Em nosso estado, ao chaguismo seguiram-se o brizolismo e, mais recentemente, o garotismo.

Santos (2006) aponta que a natureza das políticas governamentais obedece ao modelo em que seus custos são genericamente distribuídos, enquanto os efeitos benéficos são consumidos por uma minoria. Segundo o autor, "atrás da porta de todos os nomes do clientelismo encontra-se uma política de redistribuição de renda sem contrapartida na criação de produto, algum aproveitador que se apropria de partes da riqueza criada pela sociedade sem haver em nada contribuído para o esforço comum de produzi-lo". Mesmo que a demanda seja legítima, podem ser encontrados vestígios de concessões de benefícios escusos, que diminuem o valor final agregado à sociedade, o que se caracteriza como fisiologismo.

Como lembram Ruediger e Riccio (2005),

A crítica à formação social brasileira comporta, em diversos aspectos, o problema da cultura política. Seria o Brasil destinado ao fracasso por não possuir um *etos* favorável à participação e à consolidação da democracia? O personalismo, o mandonismo, o

patrimonialismo estariam tão disseminados que não permitiriam um mínimo de confiabilidade nas instituições? [...]

A renovação do Estado brasileiro deve se pautar por uma lógica de abertura de seus pedestais burocráticos. A idéia do cidadão como destinatário das ações estatais deve ser objeto de inovação política. Tal mudança cultural é imprescindível para um novo modelo de desenvolvimento: o Estado como garantidor dos contratos entre indivíduos, mas também como respeitador de seu contrato com os cidadãos.

A resolução desse impasse institucional é um importante acerto de contas com a história do país.

[...]

O tipo de democracia pretendida para um país de dimensões continentais e diferenciadas como o Brasil deve incorporar a lógica social à lógica estatal. O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública, não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas se pauta pelas necessidades dos seus cidadãos. Por esta razão, um aparelho institucional adaptado à nova dinâmica social tem como objetivo fortalecer o processo democrático e ampliar a inclusão social.

Voltando a Santos (2006):

O Brasil atravessa um período em que coexistem o fisiologismo predatório, o *carona*, a oligarquização de certos setores e segmentos, modernizações, democratizações e outros processos. Nenhuma sociedade e, pois, também não a brasileira, se fragmenta em es-

caninhos nos quais se abrigam separadamente o bem, o mal, o joio e o trigo. As sociedades são e serão sempre uma complexa mistura de tudo isso. O que lhes permite avançar mais ou menos, com maior ou menor justiça, é a existência de instituições políticas abertas à competição, apropriada legislação e valores cívicos capazes de servirem como filtros que reduzam os efeitos maléficos do atraso e da injustiça, e maximizem a eficácia do que é positivo.

[...]

Tanto quanto bens *públicos*, bens *políticos* são necessários para aumentar a probabilidade de que momentos de progresso e estabilidade ultrapassem o estatuto de curtos intervalos entre longos períodos de incivilidade. A demanda por *virtú*, neste caso, não constitui pio desejo, mas afirmação da premissa que se considera fundamental ao sucesso das trilhas, desvios e atalhos que os países adotam ao longo de sua história.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há que se considerar, em decorrência da pluralidade de investimentos prevista para os próximos anos, a real perspectiva de promoção do desenvolvimento sustentado no estado. A diversidade de metas, todavia, também está atrelada a aspectos exógenos de uma conjuntura mundial em mutação cada vez mais rápida.

O interesse que o tema desperta em todos os segmentos da sociedade fluminense passa pela efetiva destinação dos recursos da União para o Estado do Rio de Janeiro e por aqueles previstos pelo próprio estado. É fundamental, portanto, acompanhar e diligenciar para que esses contribuam, no tempo programado e na quantidade prestabelecida, com os recursos para a promoção econômica e social de curto e médio prazos.

Muita coisa, porém, irá depender da qualidade e da *accountability* com que se farão tamanhas empreitadas em nosso estado e de que maneira as instituições evoluirão no tratamento a ser dado aos vieses macroeconômicos, e até mesmo políticos, que possam desvirtuar o que União, estado e setor privado se propuseram realizar.

Ao mesmo tempo em que se deve atentar aos investimentos, o foco das políticas públicas não pode desviar-se das atividades essenciais de atendimento à população nas áreas da educação e da saúde, pois é primordialmente do capital humano que dependem todas as perspectivas de um futuro melhor no longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- BELLEN, Hans Michael van. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. *Ambient. soc.*, Campinas, v. 7, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 5 fev. 2007.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 21 fev. 2008.
- COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. *Agenda 21 brasileira: ações prioritárias*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DUBNICK, Melvin J. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance and Management Review*, New York, v. 28, no. 3, p. 376-417, mar. 2005.
- DUBNICK, Melvin J.; JUSTICE, Jonathan B. Accountability and the evil of administrative ethics. *Administration & Society*, may 2006. Disponível em: <<http://pubpages.unh.edu/dubnick/pubs/2006/Dubnick&Justice2006.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- JUSTICE, Jonathan B. *Accountability is not enough: why improvements in accountability are subject to diminishing returns*. IPSA, 2000. Mimeo.
- MELLO, Marcelo Franca de Faria. *Mecanismos de inovação na gestão pública: perspectivas estratégicas de desenvolvimento sustentável dos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.
- MURTA, Claudio Martinelli. *Avaliação de Planos Diretores Municipais*. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública - CIPAD) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.
- NETTO, Antonio Delfim. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NOVO, Jean Marcel de Faria. *Apreciação ergonômica da auditoria de obras públicas*. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; 2003.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*. 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation>>. Acesso em: 13 dez. 2005.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Agenda de Desenvolvimento Humano e Sustentável para o Brasil do Século XXI: Programa Regional de Estratégias de Desenvolvimento Local: relatório final*. Brasília: Athalaia, 2000.
- PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (Brasil). Sítio oficial Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em 24 fev. 2008.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Organização e notas de Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2003.
- RIO DE JANEIRO (Estado). *Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010*. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2007.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Orçamento 2008*. Rio de Janeiro, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2008/2011*. Rio de Janeiro, 2008.

ROMZEK, Barbara S.; DUBNICK, Melvin J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, Hoboken, n. 47, 1987.

RUEDIGER, Marco Aurélio e RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.





# NOTOS



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

**76 ALUISIO GAMA DE SOUZA**

Análise do ato de fixação de proventos com parcelas distintas – Análise em separado de cada parcela, cada qual com seu próprio fundamento e história – Atos administrativos distintos – Recusa do Registro somente da parcela viciada – Pagamento das outras parcelas consideradas regulares – Dignidade da pessoa humana no seu sentido de mínimo existencial.

**82 JOSÉ GOMES GRACIOSA**

Inspeção Extraordinária para verificação de despesas realizadas através de atos de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação – Conversão de Tomada de Contas “*ex-officio*”, aplicação de penalidades aos responsáveis – O Chefe do Poder Executivo responde solidariamente por incorrer em “*culpa in vigilando*”.

**96 MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR**

Lei nº 9.790/99 e Decreto nº 3.11/99 – Aplicabilidade da primeira e não aplicabilidade do segundo ao âmbito municipal – Recomendável a elaboração de concurso de projetos – Impossibilidade de utilização do termo de parceria em desfavor do devido procedimento licitatório.

**102 JOSÉ LEITE NADER**

Fixação de remuneração de agentes políticos do município de São José do Vale do Rio Preto para a legislatura 2009/2012 – Obediência aos limites constitucionais na fixação da remuneração dos subsídios dos Edis – Não obstante o estabelecimento da remuneração do Presidente da Câmara Municipal através da lei municipal nº 1.423/08, em superior ao limite, o valor a ser pago deverá atender aos limites constitucionais.

**108 JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR**

Ordenador de Despesas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Casimiro de Abreu - IPREV-CA - Exercício de 2003 - Recurso de Reconsideração - Conhecimento e Não Provimento.

**116 JULIO LAMBERTSON RABELLO**

Aposentadoria voluntária com tempo reduzido em razão do exercício de função policial – Não recepção, pela Constituição Federal de 1988, da Lei Complementar Federal nº 51/85 – Inaplicabilidade do § 4º do Art. 40 da Constituição Federal/88 enquanto não for editada Lei Complementar Federal para regulamentar as atividades exercidas em condições especiais – Recusa do Registro.

# ALUISIO GAMA DE SOUZA

SÍNTESE



” O ato de aposentadoria tem como fundamento de validade a correta forma de ingresso do servidor nos quadros públicos e a satisfação dos requisitos constitucionais para a sua concessão, não importando para tal se o cálculo dos proventos estão corretos. Uma coisa não prejudica a outra. Por esta forma de visualizar a análise do processo de aposentadoria, assevero que podemos, neste caso concreto, registrar o ato de aposentadoria, embora o ato de fixação de proventos esteja maculado e não possa ser executado como tal.”

Conselheiro Aluisio Gama  
Processo 200.994-9/04

## FIXAÇÃO DE PROVENTOS

Trata o presente processo dos Atos de Aposentadoria e Fixação de Proventos, em nome de José Antunes do Nascimento, que ocupava o cargo de Gari, matrícula 008958.

O Corpo Instrutivo, após análise de fls. 80/82, aponta irregularidade na incorporação do cargo CAI-02, tendo em vista que viola o art. 40, §2º, da CR/88. Assim, sugere a Recusa do Registro dos atos exame, com Comunicação de fls. 46verso/47.

O douto Ministério Público Especial opina no mesmo sentido.

### **É o Relatório.**

De fato, o cargo comissionado de Assistência Intermediária CAI-2 foi incorporado aos proventos irregularmente. O art. 1º da Lei Municipal n.º 2.857/93 ao assegurar a incorporação daquele cargo aos proventos, manifestadamente, viola o art. 40, §2º, da CR/88.

Contudo, com a devida vênia, tenho defendido em meus votos que é perfeitamente possível recusar somente a parcela considerada irregular.

Concordo com aqueles, inclusive o Relator, de que não possui o Tribunal de Contas força coercitiva para determinar alterações nos atos concessórios postos à sua análise, mas sim, se não atendido em sua sugestão de correção, recusar o registro dos mesmos, trazendo com esta decisão todos os seus consectários legais.

Pois bem. Devemos ter em mente que neste tipo de processo ora analisado existem dois atos postos a exame: o ato de aposentadoria e o ato de fixação de proventos, cada qual com suas particularidades. Embora haja uma relação de prejudicialidade do ato de fixação de proventos em relação ao ato de aposentadoria, certo é que ambos recebem registro em separado. Registra-se o ato de aposentadoria, bem como se registra o ato de fixação de proventos.

Sendo certo que registramos cada ato em separado, pode-se recusar o registro do ato de fixação de proventos sem que com isto se impossibilite o registro do ato de aposentadoria.

O ato de aposentadoria tem como fundamento de validade a correta forma de ingresso do servidor nos quadros públicos e a satisfação dos requisitos constitucionais para a sua concessão, não importando para tal se o cálculo dos proventos estão corretos. Uma coisa não prejudica a outra. Por esta forma de visualizar a análise do processo de aposentadoria,

assevero que podemos, neste caso concreto, registrar o ato de aposentadoria, embora o ato de fixação de proventos esteja maculado e não possa ser executado como tal.

Contudo, pensando em termos de fixação de proventos, penso ainda que possamos desmembrar a análise dos seus vários elementos para que, ao se deparar com alguma parcela viciada, nos seja permitido recusar o registro de parcela determinada, possibilitando o pagamento correto do restante.

Não podemos perder de vista, e não quero aqui listar os vários princípios constitucionais que envolvem o tema, que os proventos do aposentado são verbas de natureza alimentar, condição de sua sobrevivência e de sua família, razão pela qual medidas que lhe ataquem devem ser tomadas de forma parcimoniosa.

Dirão, por certo, que o ato de fixação de proventos é indivisível e que não comportaria análise em separado de seus elementos. Contudo, tal argumento não serve para afastar a conclusão que ora chego, pois apesar de ser um ato só, existem vários fundamentos legais em seu bojo, tendo cada parcela o seu próprio fundamento, e este sim, o fundamento da parcela, e não do ato como todo, que está sendo analisado e atacado, razão pela qual não pode o todo ser contaminado pela parte. Devemos nos preocupar em aproveitar, retirar a máxima eficácia e efetividade dos atos jurídicos, princípio hermenêutico e de aplicação das normas consagradas pela jurisprudência constitucional, bem como pelo nosso direito positivo, como no Código Civil, em especial no art. 184, *verbis*:

*“Art. 184. Respeitada a intenção das partes, a **invalidade parcial de um negócio jurídico não o prejudicará na parte válida**, se esta for separável; a invalidade da obrigação principal implica a das obrigações acessórias, mas a destas não induz a da obrigação principal.”*

Também o art. 170 do Código Civil:

*“Art. 170. Se porém, o negócio jurídico nulo contiver os requisitos de outro, subsistirá este quando o fim a que visavam as partes permitir supor que o teriam querido, se houvessem previsto a nulidade”.*

Estes dois dispositivos do novel Código Civil tratam do princípio da convalidação ou do aproveitamento dos atos, que passa a ser a pedra de toque na aplicação e interpretação dos negócios e atos jurídicos.

A mesma idéia é utilizada em sede de controle abstrato de atos normativos, onde o Supremo Tribunal Federal está autorizado a declarar a inconstitucionalidade de parte da lei impugnada, preservando o seu restante. Também se repete a idéia quando diante da análise de contratos e editais de licitação, por exemplo, onde se pode declarar a ilegalidade de cláusulas deste instrumento sempre que a sua retirada não comprometer o todo.

O Tribunal de Contas da Bahia também age desta forma, como se depreende da leitura de alguns de seus acórdãos:

“SÚMULA DA ATA DA 12a. SESSÃO ORDINÁRIA DA 1ª. CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA, **REALIZADA EM 15 DE MAIO DE 2002**”.

JULGAMENTO: APOSENTADORIAS: RELATOR: CONS. FILEMON MATOS: O Exmo. Sr. Cons. Presidente trouxe à deliberação da Câmara uma minuta de resolução referente a processos de aposentadoria proporcional por tempo de serviço, para que S.Exas. pudessem opinar acerca da sugestão do texto a ser trazido oportunamente, havendo os Exmos. Srs. Conselheiros se manifestado de acordo com os termos da proposta, com a seguinte conclusão: “Resolve a 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, à unanimidade, julgar conforme a Lei, a Portaria..., que aposentou o Servidor. Quanto à composição dos proventos, resolve, por maioria, **negar registro a parcela relativa ao Adicional por Tempo de Serviço**, tendo em vista a proporcionalização efetuada pelo Órgão de Origem de vantagem já proporcionalizada por sua natureza jurídica *pro labore facto e ex facto temporis*. Vencido o Conselheiro Manoel Castro, que confere registro aos proventos conforme composição fixada pelo Órgão de Origem. As melhorias posteriores à data da aposentadoria deverão ser incorporadas aos proventos da inatividade, independentemente de nova decisão deste Tribunal.”

Também me parece ser assim no âmbito do TCU, designando cada parcela como um ato a ser analisado:

**“Processo”.**

852.277/1997-0

**Identificação**

Acórdão 314/2003 - Segunda Câmara

**Número Interno do Documento**

AC-0314-07/03-2

**Ementa**

*Aposentadoria. INSS. Constatação de inclusão no cálculo dos proventos da vantagem pessoal denominada PCCS. Diligência realizada. Verificação que a referida vantagem foi incorporada aos vencimentos dos interessados, sendo injustificada a continuidade de seu pagamento como parcela destacada dos salários. **Ilegalidade dos atos. Recusa de registro. Legalidade e registro dos demais atos. Determinação.**”*

Enfatizo, por fim, que ao recusar apenas a parcela reputada irregular, **não está este Tribunal ordenando que o ato seja alterado, pois, a rigor, cada concessão de parcela é um ato administrativo distinto cada qual com seu próprio fundamento e com sua própria história.** Todas as parcelas às quais o servidor tem direito ao se aposentar



são retratadas num único ato por questão de eficiência e racionalidade administrativa, pois seria completamente sem lógica editar vários atos separados.

Não podemos perder de vista que os proventos do aposentado são verbas de natureza alimentar, condição de sua sobrevivência e de sua família, razão pela qual medidas que lhe ataquem devem ser tomadas de forma parcimoniosa e tudo o que defendi, sem me afastar da tecnicidade jurídica – o que não ocorreu - **é uma interpretação benéfica ao aposentado, retratando nitidamente um dos fundamentos da República Federativa do Brasil que é a dignidade da pessoa humana, no seu sentido de mínimo existencial.**

Finalmente, cito votos de minha lavra que foram aprovados em Plenário recusando somente a parcela considerada irregular: processo TCE n.º 201.676-8/05 (sessão 26/04/2007), processo n.º 272.795-7/03 (sessão 14/06/2007) e mais, recentemente, processos n.ºs 114.050-0/06 e 108.210-1/99 (sessão 18/09/2008).

Desta forma, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, com o douto Ministério Público Especial e com o Conselheiro Relator,

VOTO :

1) Pelo REGISTRO do ato de aposentadoria;

2) Pelo REGISTRO das parcelas que constam do ato de fixação de fls. 49, contudo com a RECUSA DO REGISTRO da parcela cargo comissionado de Assistência Intermediária CAI-2;

3) Por COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito do Município de Volta Redonda, com base no § 1º, do artigo 6º, da Deliberação TCE/RJ n.º 204/96, da decisão desta Corte, para que adote as providências cabíveis, inclusive as abaixo relacionadas:

2.1 - dê ciência ao interessado quanto à:

- decisão desta Corte de Contas;
- possibilidade de interpor recurso, conforme previsto nos artigos 68 e 69 da Lei Complementar nº 63/90;

2.2 - Ultrapassado o prazo de 30 (trinta) dias da ciência da interessada sem interposição do recurso cabível, suspenda definitivamente o pagamento da parcela recusada, conforme os ditames do art. 71, X, da CRFB;

2.3 - Remeta o presente processo no prazo de 30 dias, comprovando as medidas adotadas no intuito de cumprir as determinações deste Tribunal, conforme versa o § 1º, do art. 10 da Deliberação TCE nº 190/95.

**ALUISIO GAMA DE SOUZA**

Revisor

# JOSÉ GOMES GRACIOSA



“Entretanto, de qualquer forma, ainda que ocorram tais delegações, entende-se que o Prefeito deverá cercar-se de mecanismos que lhe permita acompanhar a realização das tarefas delegadas, visto que, se essas tarefas não forem executadas a contento, de alguma forma, o mesmo poderá arcar com as conseqüências.”

Conselheiro José Gomes Graciosa  
Processo 222.632-7/07

## INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA

Trata o presente processo de Relatório da Inspeção Extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, entre os dias 11.06 e 03.08.2007, por mim solicitada através do Ofício nº 132/2007 – JGG, e unanimemente aprovada em Sessão Plenária de 05.06.2007, no processo TCE-RJ nº 214.703-4/07.

A Inspeção teve por escopo verificar as despesas efetuadas pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, inclusive por meio de sua Administração Indireta, fundamentadas em atos de Dispensa e/ou de Inexigibilidade de Licitação, encaminhados ou não a este Tribunal, referentes aos exercícios de 2006 e 2007.

Nas páginas do Relatório da Inspeção Extraordinária, o Corpo Instrutivo realizou apurado exame nos processos administrativos disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, verificando uma gama de irregularidades, destacando que, no exercício de 2006, despesas no valor de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais) “*foram fundamentadas em inexigibilidades ou dispensas (excetuando-se aquelas fundamentadas nos incisos I e II, do art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93), com destaque para a contratação do IDAPI, em 28/12/2006, para implantação de Gestão Educacional*”, no valor de R\$ 5.393.110,00 (cinco milhões, trezentos e noventa e três mil, cento e dez reais), esta mais detidamente analisada no Subtópico VII.4.1 do Relatório de Inspeção, fls. 26/32.

Já no exercício de 2007 é destacado que “*excluindo-se as despesas que não estariam sujeitas a dispensas ou inexigibilidade de licitação (pessoal, juros da dívida, inversões financeiras e amortização da dívida), bem como aquelas relativas a investimentos, decorrentes, na maioria, de obras realizadas pelo Poder Executivo, com análise específica da SSO, temos o valor de R\$ 222.314.115,06. Desse montante pelo menos, 58%*”, ou seja, cerca de R\$ 128.000.000,00 (cento e vinte e oito milhões de reais) “*das despesas foram fundamentadas em inexigibilidades ou dispensas (excetuando-se aquelas fundamentadas nos incisos I e II), com destaque para a contratação da Fundação José Pelúcio Ferreira, em 24/01/2007, por um prazo de 6 meses, no valor total de R\$ 143.392.088,40 e Service Clean Ltda., em 27/04/2007, por um prazo de 3 meses, no valor total de R\$18.009.647,00, ambos para o fornecimento de mão-de-obra especializada para diversos órgãos da administração direta e indireta do Município*”, tendo sido realizada análise específica no Tópico VIII do Relatório, às fls. 58/71, no que tange aos procedimentos de liquidação da despesa e o respectivo pagamento, vez que a situação da contratação de pessoal para realizar atividades intrínsecas da Administração Pública, em afronta ao mandamento constitucional do concurso público, já foi objeto de verificação no processo TCE-RJ nº 221.985-5/07, que versa sobre Inspeção Extraordinária realizada na Prefeitura, cujo exame situa-se no âmbito da Subsecretaria de Controle de Pessoal.

Dessa forma, impende salientar que as referidas despesas realizadas sob a forma de dispensa/inexigibilidade de licitação, não tiveram origem na situação de calamidade pública, em função das fortes chuvas que assolaram o Município em dezembro de 2006. Decorreram, sim, de absoluta falta de planejamento e gestão adequados, visto ser esta uma situação que se arrasta por anos, segundo a Instrução “*por questões de conveniência, conferindo grande poder político em face da contratação direta, sem concurso, de, no mínimo, 15.000 profissionais.*”

Foi anexado ao presente, o processo TCE-RJ nº 222.633-1/07, que contempla o ato de dispensa de licitação, firmado pela Prefeitura em favor do Instituto de Desenvolvimento e Projetos Integrados de Campos dos Goytacazes – IDAPI, uma vez que o assunto está sendo tratado neste processo. Naquele ato, o objetivo foi a implantação do projeto de Solução de Gestão Educacional, no valor inicial de R\$ 5.393.110,00 (cinco milhões, trezentos e noventa e três mil, cento e dez reais), e que, segundo consta de fls. 27 – *Forma de Pagamento*, a primeira das 24 parcelas a serem pagas já correspondia a 56,14 % do valor contratual. Outros atos de dispensa/inexigibilidade de licitação também encontram-se anexados devido à pertinência da matéria, sendo a análise referente aos mesmos realizada neste administrativo. São estes os processos TCE-RJ nº 219.983-1/07, 222.635-9/07, 222.638-1/07, 222.639-5/07, 222.640-4/07, 220.035-9/07, 222.655-9/07 e 222.657-7/07.

Assim, em Sessão de 27.09.2007, nos termos do Voto por mim proferido, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu no sentido de que fosse instaurada Tomada de Contas Especial objetivando o levantamento das prestações de contas de bens patrimoniais da unidade gestora Prefeitura Municipal, compreendendo todas as unidades orçamentárias, a partir do exercício de 2004; expedidas Notificações aos Srs. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso – Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes –, Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira – Secretário Municipal de Fazenda – e à Sra. Marcilene Nunes Daflon – Controladora-Geral do Município –, visando o encaminhamento das razões de defesa para os fatos destacados às fls. 95/102 do Voto; remetidos esclarecimentos para as situações relatadas às fls. 81/83; efetivadas as determinações para cumprimento dos itens elencados às fls. 83/84 e efetuadas comunicações a outros órgãos, internos e externos ao TCE-RJ, com o intuito de dar-lhes ciência do Relatório da Inspeção Extraordinária.

Validamente Notificados acerca da decisão Plenária, os Srs. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira e a Sra. Marcilene Nunes Daflon apresentaram suas razões de defesa.

O Corpo Instrutivo procedeu a análise das razões de defesa apresentadas às fls. 1628/1654 e, de forma resumida, transcreve-se a seguir:

**Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso** – Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes –, quanto às irregularidades apontadas:

Nas Razões de Defesa apresentadas através do Documento TCE-RJ nº 53.977-2/07, às fls. 121/132, o Prefeito, em síntese, defende a tese de que não pode ser responsabilizado pela inércia de servidores públicos que deixam de praticar atos rotineiros que lhes cabem ou quando realizam suas tarefas de forma desidiosa.

Ao analisar as alegações do Prefeito, conforme manifestou-se a Instrução, entende-se que elas não podem prosperar integralmente já que, nos atos administrativos em que participa diretamente, o Prefeito tem responsabilidade solidária como, por exemplo, os procedimentos licitatórios, em que, ocorrendo a homologação e adjudicação por sua parte, será o mesmo responsabilizado, solidariamente, por eventuais irregularidades que venham a ser detectadas ou, ainda, na hipótese de desenvolvimento de forma inadequada, por parte dos responsáveis pela realização de determinadas tarefas, podendo incorrer em “*culpa in vigilando*” (culpa em vigiar), que se origina na falta de diligência, atenção, fiscalização, vigilância. Assim, ao assinar uma portaria, ao homologar uma licitação, ao adjudicar um contrato, ao assinar uma ordem de pagamento etc... o Chefe do Executivo exterioriza a sua anuência com o ato praticado. Se assim não o fosse, não faria sentido a colocação de sua assinatura em diversos atos administrativos, bastaria que o responsável setorial adotasse tal providência.

É acrescentado, ainda, pela Instrução, que o Chefe do Executivo do Município de Campos dos Goytacazes, julgando ser muito ampla a gama de atribuições que lhe compete, poderá delegar, via decreto, funções administrativas que não sejam de sua **competência exclusiva**, com base no artigo 74 da Lei Orgânica Municipal :

*Art. 74 - O Prefeito poderá delegar, por decreto, aos seus auxiliares, funções administrativas que não sejam de sua competência exclusiva.*

Entretanto, de qualquer forma, ainda que ocorram tais delegações, entende-se que o Prefeito deverá cercar-se de mecanismos que lhe permita acompanhar a realização das tarefas delegadas, visto que, se essas tarefas não forem executadas a contento, de alguma forma, o mesmo poderá arcar com as conseqüências.

Especificamente, quanto à falta de encaminhamento ao TCE-RJ, de forma oportuna, das dispensas, inexigibilidades e demais atos previstos na Deliberação TCE-RJ nº 191/96, que, na visão do Prefeito, também deve ser objeto de questionamento aos responsáveis setoriais, também entendo, como manifestou-se a Instrução, que tal procedimento retrata desídia por parte da Administração, visto que tais faltas vêm reiteradamente sendo cometidas, inclusive já apontadas nos relatórios de Inspeções realizadas nos exercícios pretéritos, como destacado no subtópico VII.2, às fls. 19/20 do Relatório da Inspeção Extraordinária. Ou seja, não estamos diante de um novo quadro ou de uma situação excepcional decorrente de caso fortuito ou de força maior.

**Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira** – Secretário Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes, quanto às irregularidades apontadas:

As Razões de Defesa apresentadas pelo Secretário Municipal de Fazenda através do Ofício nº 02/2008 (fls. 865/866), a Instrução resume a dois pontos:

*1) Que todos os procedimentos foram adotados, desde a formalização do processo e, para tanto, anexou cópias de todos os processos de pagamentos efetuados, como também cópia de todas as medições efetuadas no período de janeiro a maio da Fundação José Pelúcio Ferreira e de abril a maio da Service Clean Ltda.*

*2) Que o princípio da boa-fé deve ser cada vez mais inserido no ordenamento jurídico ressaltando que não houve dolo por parte do requerente, e que a regra geral do Direito Penal não pune o crime praticado na modalidade culposa. Para tanto evoca os preceitos da Lei Federal nº 10.028/2000 que não prevê a forma culposa, e portanto utiliza como defesa o cometimento do ato por negligência, imprudência e imperícia.*

Ao analisar as alegações do Secretário entende-se, conforme manifestou a Instrução, que os argumentos trazidos não descaracterizam os pagamentos feitos à **Fundação José Pelúcio Ferreira**, no valor de **R\$ 103.840.214,57**, e à **Service Clean Ltda**, no valor de **R\$ 7.571.023,45**, sem que houvesse a adequada formalização da fase de liquidação da despesa, preconizada no artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Quanto à alegação de que a Lei Federal nº 10.028/00 não prevê a forma culposa para o cometimento de ato por negligência, imprudência e imperícia, entende-se que a aceitação do cargo de Secretário Municipal de Fazenda não é obrigatória, devendo o responsável, ao se candidatar para preenchê-lo, estar preparado tecnicamente, conhecendo toda a legislação atinente à pasta assumida e, ainda, o fato de não ser este um processo penal, com punição pela Lei nº 10.028/00.

**Marcilene Nunes Daflon** – Controladora-Geral do Município de Campos dos Goytacazes, quanto às irregularidades apontadas:

Na análise das Razões de Defesa apresentadas pela Controladora, através do Ofício s/n, às fls. 1292/1295, a Instrução concluiu que não foram apresentadas razões que pudessem alterar o posicionamento desta Corte com relação ao não cumprimento do disposto no inciso VI, artigo 5º da Lei Municipal nº 7.694, de 28.12.2004, que versa sobre a atribuição da Controladoria Geral na verificação das fases da despesa e, por certo, a Controladora-Geral do Município não aplicou em sua gestão os ditames e preceitos contidos no referido Diploma Legal.

Acrescente-se que, conforme disposto no artigo 2º da referida Lei, *considera-se como controle interno o conjunto de recursos, métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar fatos, impedir erros, fraudes e ineficiência* e pontua a auditoria como minucioso *exame dos atos administrativos*. No tocante à ação do sistema de controle interno o artigo 3º

define que a mesma será exercida com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, utilizando-se, inclusive, de fiscalização operacional.

Diante do exposto e analisados todos os documentos encaminhados pelos Notificados, o Corpo Instrutivo sugere a adoção das seguintes medidas:

*I – Conversão do presente processo em Tomada de Contas “Ex Officio”;*

*II – Citação do Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso para que apresente defesa, juntamente com a documentação comprobatória, ou recolha aos cofres públicos municipais o montante de 865.734,55 UFIR-RJ, assim desdobrado:*

*II.1 – Contrariando as regras contidas na Lei Federal nº 4.320/64, pela falta de anexação nos autos de elementos que comprovem de forma clara a realização dos serviços contratados e pagos através dos processos 2.07/1253-4, 2.06/0137-8, 2.07/0176-1, 2.07/0177-X e 2.07/0035-8, levando-se em conta a análise efetuada no Subitem I.1.6 (fls. 1638-1640v). Valor total a ser recolhido: 800.482,62 UFIR-RJ;*

*II.2 – Quanto ao Processo 2.07/0269-5, pelo atraso injustificado na quitação das faturas da Petrobras (aquisição de combustíveis), que acabou culminando no pagamento de juros e multas, no valor de 7.406,83 UFIR-RJ, acarretando prejuízo ao erário – Subitem I.1.8 - (fls. 1641-1641v);*

*II.3 – Quanto ao valor correspondente a 6.401,83 UFIR-RJ, considerando a inexistência de comprovação da entrega, pela firma Comprehando, de 32 baterias para computadores, contrariando o disposto no art. 63, § 2º, incisos I e III da Lei Federal n.º 4320/64 – Processo Administrativo número 2.06/3229-X (Subitem I.1.12 - fls. 1643v-1645);*

*II.4 – Pelo pagamento efetuado a Rio Mega Eventos Esportivos, para realização de um rally, suportado em documento impróprio, no caso, um simples recibo, ao invés da competente nota fiscal (Processo número 2.07/0188-5). Valor igual a 51.443,27 UFIR-RJ - (Subitem I.1.13 - fls. 1645-1645v );*

*III – Pela aplicação de multa ao Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, Prefeito de Campos dos Goytacazes nos exercícios de 2006 e 2007, com fulcro no art. 63, incisos II e IV da Lei Complementar nº 63, de 01.08.1990:*

*III.1 – Atos praticados com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com fulcro no inciso II, art. 63, LC 63/90, considerando as análises efetuadas nos seguintes subitens:*



- *Subitens: I.1.1.1 (fls. 1630), I.1.1.2 (fls. 1630v), I.1.4 (fls. 1631v), I.1.5.2 (d) (fls. 1634), I.1.6 (fls. 1638), I.1.10 (fls. 1642), I.1.12 (fls. 1643v), I.1.13 (fls. 1645), I.1.14 (fls. 1645v), I.1.15 (fls. 1646) e I.2.2 (fls. 1647v)*

*III.2 – Não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência ou a decisão do Tribunal, com base no inciso IV, art. 63, LC 63/90, considerando os exames efetuados nos subtópicos seguintes, sem prejuízo da remessa dos elementos ainda não encaminhados:*

- *Subitens: I.1.5.1 (fls. 1632), I.1.5.2 (fls. 1632), I.1.5.2.(e) (fls. 1635), I.1.9 (fls. 1641v), I.2.1 (fls. 1646v), I.2.5 (fls. 1648v), I.2.6.1 (fls. 1648v), I.2.6.2 (fls. 1649), I.2.7 (fls. 1649v);*

*IV – Notificação do Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, para que preste os esclarecimentos e cumpra as determinações a seguir relacionados:*

*Esclarecimentos – Documentos*

*IV.1 – Quanto à contradição existente entre o que foi informado pela Prefeitura Municipal de Campos, que atesta desconhecer a realização de concurso público materializado através do Edital nº 02/2007 e a decisão da justiça, que suspendeu a sua eficácia, como comentado no subtópico I.1.2. Registramos que, no caso da realização do mesmo, o edital deveria ter sido encaminhado ao Tribunal, considerando as disposições contidas na Deliberação TCE-RJ nº 191/96, em vigor naquela ocasião (fls. 1631);*

*IV.2 - **PROCESSO TCE Nº 222.633-1/07** (IDAPI): relativamente a contratação do IDAPI, justificar / informar (Subitem I.1.5.2 – fls. 1635v-1638):*

*IV.2.(a) – Quanto ao fato do documento “Análise Prévia” não apresentar a análise sobre o sistema anteriormente utilizado e suas limitações, não restando demonstrada a necessidade da contratação do IDAPI, tendo em vista que não foram apresentados estudos ou documentos que atestassem e comprovassem a real necessidade do serviço, onde pudessem ser identificados a situação vigente e o resultado esperado com a contratação, contrariando o princípio da motivação;*

*IV.2.(b) – Quanto à falta de realização de certame licitatório para promover a contratação, considerando, como ressaltado no Relatório elaborado pela Comissão Especial 001/2006, que existiam vários sistemas capazes de atender às necessidades da Administração, sistemas estes que não demandam tecnologia extremamente especializada, podendo ser executado por qualquer empresa que tenha programadores e profissionais da área de informática;*

IV.2.(c) – Com relação à razão da escolha da contratada, criada em dezembro de 2005, que, conforme registrado no Relatório de Inspeção, não possuía experiência anterior no ramo objeto da contratação;

IV.2.(d) – No que tange à solução escolhida para o atendimento de unidades escolares localizadas na zona rural e nas demais localidades que não possuem acesso à internet, comprometendo, a princípio, o propósito da contratação;

IV.2.(e) – Considerando que na contratação não foi levado a efeito o quesito técnica, justificar a escolha do IDAPI por valor superior ao que foi proposto pela firma PROEDS, pois não existindo critérios técnicos, a contratação deve se pautar pelo menor preço, garantindo a observância dos princípios constitucionais;

IV.3 – **PROCESSO TCE Nº 219.983-1/07**: Justificar o preço praticado no presente processo, da ordem de R\$ 507.245,00, tendo em vista que, em pesquisa de mercado junto à ANP – Agência Nacional de Petróleo, com base na data da proposta comercial mencionada no parágrafo-primeiro da cláusula-primeira (15/02/2007), o preço médio de mercado acrescido do desvio padrão alcançaria a importância de R\$ 488.200,00 (fls. 109):

- Gasolina: R\$ 2,303/l (média preço distribuidora) + R\$ 0,041 (desvio padrão da pesquisa) = R\$ 2,344 x 130.000 = R\$ 304.720,00;

- Diesel: R\$ 1,644/l (média preço distribuidora) + R\$ 0,024 (desvio padrão da pesquisa) = R\$ 1,668 x 110.000 = R\$ 183.480,00;

IV.4 – **PROCESSO TCE Nº 222.638-1/07**: Encaminhar, por meio de memória de cálculo, demonstrativo dos valores unitários e totais dos salários, discriminando os quantitativos de mão-de-obra, os cargos envolvidos nas atividades, a discriminação das despesas operacionais, discriminação das tributações etc., que demonstre o valor mensal contratado de R\$ 112.278,86 (valor total 224.557,72) – (fls. 109v);

IV.5 – **PROCESSO TCE Nº 222.639-5/07**: encaminhar o projeto básico contendo a composição dos custos do serviço; e memorial de cálculo que determinou a taxa de R\$ 0,80 e estimou o cálculo diário de passageiros (3.150) – (fls. 109v);

IV.6 – **PROCESSO TCE Nº 222.640-4/07**: justificar os valores contratados dos gêneros alimentícios (carne bovina e frango) para atender as escolas municipais – (fls. 109v-110):

## O preço unitário da carne bovina - ATACADO

| Objeto com especificações                                                                                   | R\$  | Pesquisa Realizada Na FGV-março/07           | R\$  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------|------|
| Carne Bovina Músculo cortado em cubo limpa acondicionada em saco plástico transparente em embalagem de 1Kg. | 5,80 | Em pesquisa efetuada Atacado (Código 041209) | 3,64 |
| Carne de frango sobrecoxa congelado acondicionado em saco plástico .                                        | 3,10 | Em pesquisa efetuada Atacado (Código 041215) | 2,57 |

**IV.7 – PROCESSO TCE Nº 220.035-9/07:** encaminhar os elementos abaixo relacionados – (fls. 110):

- a) especificação detalhada dos serviços, com os totais dos dias e horas contratados;
- b) justificativa dos preços (Lei 8666/93, art. 26, inc. III do parágrafo único), mediante a pesquisa dos preços de mercado (Del. TCE 191/95, art. 3º, inc.II, “c”);
- c) quantitativo de caminhões utilizados;
- d) quantitativo de motoristas e ajudantes, respectivos turnos de trabalho, e valor salarial da mão-de-obra utilizada e demais informações de forma a tornar cristalino o valor total contratado da ordem de R\$ 69.400,00;

**IV.8 – PROCESSO TCE Nº 222.655-9/07:** justificar o ato de inexigibilidade de licitação, comprovando ser a referida despesa contratada de empresa detentora de exclusividade – (fls. 110);

**IV.9 – PROCESSO TCE Nº 222.657-7/07:** justificar o ato de inexigibilidade de licitação, comprovando a inviabilidade de competição – (fls. 110-110v);

**IV.10 – PROCESSO TCE Nº 222.633-1/07:** Considerando que a divergência entre o valor contratado e o valor apresentado na planilha e custos, às fls. 274/279, inviabiliza a análise da economicidade;

**IV.10.1 – Justificar o valor unitário do software da ordem de R\$6.120,00, informado às fls. 274;**

**IV.10.2 – Apresentar adequada discriminação (quantidade, custo unitário, especificações etc) dos itens que compõem a planilha “despesas diversas” apresentada às fls. 278 e “despesas diversas – período 24 (vinte quatro) meses” apresentada às fls. 279;**

**IV.10.3 – Apresentar adequada discriminação dos custos de treinamento;**

**IV.10.4 – Apresentar o devido esclarecimento para tal divergência e, se for o caso,**

remeter nova planilha de custos, suficientemente detalhada, demonstrando os custos unitários e totais com mão-de-obra, equipamentos, tributos, e demais valores unitários que compõem os serviços, conforme a seguir se demonstra:

| <b>Características</b>                    | <b>Custos das soluções do sistema<br/>(segundo cronograma-físico constante no processo 2.06/4494-8)</b> | <b>Custos apresentados em relatório anexado ao Ofício emitido pela SME</b> |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Aquisição de licença de uso               | R\$ 2.088.000,00                                                                                        | R\$ 1.774.800,00                                                           |
| Implantação especializada                 | R\$ 560.000,00                                                                                          | R\$ 1.206.363,00                                                           |
| Gerenciamento de projeto                  | R\$ 394.500,00                                                                                          | -                                                                          |
| Gerenciamento de execução                 | R\$ 464.750,00                                                                                          | -                                                                          |
| Treinamentos                              | R\$ 382.500,00                                                                                          | R\$ 325.125,00                                                             |
| <b>Total da solução</b>                   | <b>R\$ 3.889.750,00</b>                                                                                 | <b>R\$ 3.306.288,00</b>                                                    |
| Manutenção mensal do sistema por 24 meses | R\$ 1.503.360,00 (a)                                                                                    | R\$ 1.277.856,00 (b)                                                       |
| <b>Total Geral da Despesa</b>             | <b>R\$ 5.393.110,00</b>                                                                                 | <b>R\$ 4.584.144,00</b>                                                    |

(a) (R\$ 62.640,00/mês); (b) (R\$ 53.244,00/mês)

### **Determinação**

**IV.11** – Providenciar a remessa ao Tribunal dos seguintes atos, em autos apartados, nos termos do disposto na Deliberação TCE-RJ nº 191/96, à época em vigor: processos 2.07/1253-4, 2.07/1081-7 e 2.07/2043-X;

V – Citação, de forma solidária, dos Srs. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso – Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes –, Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira – Secretário Municipal de Fazenda – e da Sra. Marcilene Nunes Daflon – Controladora-Geral do Município –, para que apresentem defesas, juntamente com a documentação comprobatória, ou recolham aos cofres públicos municipais o montante de 63.681.759,37 UFIR-RJ, considerando os pagamentos efetuados à Fundação José Pelúcio Ferreira e à Service Clean Ltda., face aos apontamentos efetuados pela instrução (Subtópicos I.1.15 (fls. 1646-1646v), II (fls. 1650-1650v) e III (fls. 1650v-1654)), sem a formalização da fase da liquidação das despesas (art. 63 da Lei nº 4.320/64);

VI – Aplicação de Multa aos Srs. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira e à Sra. Marcilene Nunes Daflon, com fulcro no art. 63, incisos II e IV da Lei Complementar nº 63, de 01.08.1990, em face dos pagamentos efetuados sem a formalização da fase da liquidação das despesas, contrariando o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320/64 – (Subtópicos I.1.15 (fls. 1646-1646v), II (fls. 1650-1650v) e III (fls. 1650v-1654));

VII – Instauração de Tomada de Contas Especial, para que seja apurado o montante de todos os pagamentos efetuados à Fundação José Pelúcio Ferreira e à Service Clean Ltda.;

**VIII** – *Ciência ao Ministério Público Federal dos fatos narrados neste Relatório, para que adote as medidas que julgar cabíveis.*

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido.

É o Relatório.

Por todo o exposto, posiciono-me de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial, e

VOTO:

I – Pela REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE DEFESAS apresentadas pelos Srs. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso – Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007 –, Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira – Secretário Municipal de Fazenda, nos mesmos exercícios – e pela Sra. Marcilene Nunes Daflon – Controladora-Geral do Município, também nos mesmos exercícios –, pelos motivos expostos pela Instrução às fls 1628/1654;

II – Pela CONVERSÃO deste processo em TOMADA DE CONTAS ‘EX OFFICIO’, com fulcro no parágrafo único do art. 12 da Lei Complementar Estadual nº 63, de 01.08.1990;

III – Pela CITAÇÃO do Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007, com fulcro no inciso II, artigo 17, da Lei Complementar Estadual nº 63/90 c/c o § 3º, artigo 6º, da Deliberação TCE-RJ 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, no prazo de 30 (trinta) dias apresente defesa, juntando documentação comprobatória, se assim desejar ou recolha, com recursos próprios, ao Erário Público Municipal de Campos dos Goytacazes, a quantia equivalente à 865.734,55 UFIR-RJ, em face dos pagamentos desdobrados indicados no item II (subitens II.1 a II.4) do Relatório deste Voto e, no prazo subsequente de 10 (dez) dias, comprove o recolhimento perante este Tribunal;

IV – Pela NOTIFICAÇÃO do Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007, prevista no § 2º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, preste esclarecimentos, juntando a documentação comprobatória que se fizer necessária, quanto aos fatos indicados no item IV (subitens IV.1 a IV.10.4) do Relatório deste Voto, e, no mesmo prazo, encaminhe os elementos também indicados no item IV.11 do mesmo Relatório, alertando-o de que, no caso do não atendimento no prazo fixado, estará sujeito às sanções previstas na Lei

Complementar nº 63, de 1.8.1990 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

V – Pela CITAÇÃO dos responsáveis a seguir nominados, com fulcro no inciso II, artigo 17 da Lei Complementar nº 63/90 c/c o § 3º, artigo 6º, da Deliberação TCE-RJ 204/96 a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno desta Corte de Contas, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, juntamente com a documentação comprobatória, ou recolham, solidariamente, com recursos próprios, ao Erário Público Municipal de Campos dos Goytacazes, a quantia equivalente a eles consignada no quadro, totalizando a importância correspondente à 63.681.759,37 UFIR-RJ, decorrente pagamentos efetuados à Fundação José Pelúcio Ferreira e à Service Clean Ltda, sem a formalização da fase da liquidação das despesas e, neste caso, no prazo subsequente de 10 (dez) dias, comprovem o recolhimento perante este Tribunal, conforme estabelecido no artigo 27, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno desta Corte:

| NOME                               | CARGO/FUNÇÃO                                                                            | VALOR EM UFIR-RJ     |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso  | Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007              | 33.681.759,37        |
| Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira | Secretário Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007 | 15.000.000,00        |
| Marcilene Nunes Daffon             | Controladora Geral do Município de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007 | 15.000.000,00        |
| <b>TOTAL EM UFIR-RJ</b>            |                                                                                         | <b>63.681.759,37</b> |

VI – Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007, com fulcro no artigo 63, incisos II e IV da Lei Complementar nº 63/90, na quantia correspondente a 22.000 (vinte e duas mil) vezes o valor da UFIR-RJ, a ser recolhida, com recursos próprios, ao Erário Público do Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 30 (trinta) dias, devendo ser comprovado a este Tribunal, nos 10 (dez) dias subsequentes, nos termos da alínea “a”, do inciso III, do artigo 27 c/c artigo 29 do Regimento Interno deste Tribunal, ficando desde já autorizada a Cobrança Executiva, no caso do não recolhimento, observado o prazo recursal;

VII – Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao Sr. Carlos Edmundo Ribeiro de Oliveira, Secretário Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007, com fulcro no artigo 63, inciso II da Lei Complementar nº 63/90, na quantia correspondente a 11.000 (onze mil) vezes o valor da UFIR-RJ, a ser recolhida, com recursos próprios, ao Erário Público do Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 30 (trinta) dias, devendo ser comprovado a este Tribunal, nos 10 (dez) dias subsequentes, nos termos da alínea “a”, do inciso III, do artigo 27 c/c artigo 29 do Regimento Interno deste Tribunal, ficando desde já autorizada a Cobrança Executiva, no caso do não recolhimento, observado o prazo recursal;

VIII – Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, à Sra. Marcilene Nunes Daflon, Controladora-Geral do Município Campos dos Goytacazes, nos exercícios de 2006 e 2007, com fulcro no artigo 63, inciso II da Lei Complementar nº 63/90, na quantia correspondente a 11.000 (onze mil) vezes o valor da UFIR-RJ, a ser recolhida, com recursos próprios, ao erário Público do Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 30 (trinta) dias, devendo ser comprovado a este Tribunal, nos 10 (dez) dias subseqüentes, nos termos da alínea “a”, do inciso III, do artigo 27 c/c artigo 29 do Regimento Interno deste Tribunal, ficando desde já autorizada a Cobrança Executiva, no caso do não recolhimento, observado o prazo recursal;

IX – Pela INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL conforme disposto no artigo 10 da Lei Complementar Estadual nº 63, de 01.08.1990, objetivando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação de eventual dano ao erário municipal no que concerne aos pagamentos efetuados à Fundação José Pelúcio Ferreira e à empresa Service Clean Ltda, excetuando-se os meses de janeiro a maio de 2007, já abordados por esta inspeção, verificando se os mesmos foram precedidos da fase de liquidação da despesa, devendo restar comprovada a realização dos serviços pagos bem como a quantidade de contratados, inclusive relacionando nome completo, serviço prestado, CPF, RG, lotação e a frequência dos mesmos.

X – Pela COMUNICAÇÃO ao responsável pelo órgão Central de Controle da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, conforme previsto no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, instaure e conclua TOMADA DE CONTAS ESPECIAL com os objetivos apontados no **item IX** deste Voto e no prazo subseqüente de 10 (dez) dias, remeta o relatório e sua conclusão a este Tribunal de Contas, alertando-o para as sanções previstas na Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 – Lei Orgânica deste Tribunal, para o caso de descumprimento desta decisão;

X – Pela CIÊNCIA ao Ministério Público Federal dos fatos narrados no Relatório da Inspeção Extraordinária, para adoção das medidas que entender cabíveis;

XI – Por DETERMINAÇÃO à SSE para que, ao formalizar a Ciência do item X deste Voto, faça acompanhar cópia do Relatório da Inspeção de fls 02/86, do voto de fls 91/102, da análise da Instrução de fls 1628/1670, da manifestação do MP à fl. 1672 e deste Voto.

**JOSÉ GOMES GRACIOSA**

Relator





# MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

SÍNTESE



“Penso que à luz dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, a Administração Pública deverá forçosamente formalizar a **motivação** da **escolha da entidade previamente qualificada**, com o fito de demonstrar, inclusive perante os órgãos de controle, a validade do termo de parceria acordado.”

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar  
Processo 225.419-2/06

## PEDIDO DE VISTA

Versam os autos sobre consulta formulada pela Sra. Mara Moreira Froes, Presidente da Fundação Rio das Ostras de Cultura, no que toca à **aplicação da Lei nº 9.790/99**<sup>1</sup>.

Nesse sentido, formula os seguintes quesitos:

1) Sendo uma Lei Federal e não Nacional, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem se decidido em relação aos possíveis **TERMOS DE PARCERIA** firmados pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro?

2) No caso desse Tribunal de Contas entender que a referida Lei possa ser aplicada aos Municípios, como deve ser interpretado o art. 23 do Decreto 3.100/1999, que regulamenta a mencionada Lei? Há necessidade da realização de licitação, na modalidade de **CONCURSO DE PROJETOS** entre OSCIP's para a contratação de um determinado serviço?

3) Se a referida Lei versa sobre **TERMOS DE PARCERIA**, o que nos leva a deduzir a existência de uma parceria entre as partes, tal como nos Convênios, como deve esta Fundação Rio das Ostras de Cultura proceder para contratar uma OSCIP para realizar determinado serviço, dispensando-se ou não a licitação?

A **6ª IRE**, após apresentar o embasamento técnico acerca do tema em discussão (fls.06/16), expõe sua conclusão, nos moldes abaixo transcritos:

Resumindo, a consulta formulada neste processo pode ser **respondida** nos seguintes termos, considerando-se objetivamente as questões formuladas:

**Pergunta 1** – os termos de parceria celebrados pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro devem se ater às disposições da Lei nº 9.790/99, eis o caráter nacional das disposições da referida lei atinentes à celebração dos termos de parceria.

**Pergunta 2** – o Decreto nº 3.100/99 tem aplicabilidade no âmbito da União. Tendo em vista a similaridade entre os termos de parceria e os convênios, o entendimento é de que a licitação não é obrigatória, devendo a escolha, contudo, observar a motivação, forma, finalidade e demais elementos do ato administrativo.

<sup>1</sup> - Dispõe sobre a qualificação de pessoas privadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e disciplina o Termo de Parceria.

**Pergunta 3** – as considerações referentes às perguntas anteriores respondem esta indagação, acrescentando-se que se o Poder Público pretender uma prestação de serviços por parte da OSCIP e não uma parceria de fato, a licitação faz-se obrigatória.

Diante do exposto e ressaltando a ausência de parecer jurídico do órgão consultante, sugerimos, preliminarmente, o retorno do presente processo à CEA, tendo em vista o despacho de fls. 05, submetendo-se ao Colendo Plenário a seguinte proposição de mérito:

1 – O conhecimento da presente consulta, tendo em vista o atendimento aos pressupostos do art. 68 do Regimento Interno desta Corte;

2 – A expedição de ofício à Sra. Mara Moreira Froés, Presidente da Fundação Rio das Ostras de Cultura, cientificando-a do teor da análise efetivada, nos termos do disposto no art. 6º, §1º, da Deliberação TCE n.º 204/96, alertando-a para o disposto no art. 3º do Regimento Interno desta Corte, no sentido de que a resposta à presente consulta constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto;

3 – o arquivamento do presente processo.

A CEA sugere o Conhecimento da Consulta, a Expedição de Ofício e o posterior Arquivamento do processo (fls.20).

A **Procuradoria Geral deste Tribunal**, segundo manifestação esposada pelo Dr. Rodrigo Jansen, sustenta em seu parecer (fls.23/33) o entendimento em destaque:

**(i) é possível a celebração de termo de parceria pelos Municípios, desde que tenha sido editada legislação local disciplinando as normas específicas de tais avencas** (notadamente no que diz respeito à qualificação das OSCIP municipais), sendo obedecidas as normas gerais da Lei nº 9.790/1999;

(ii) para a celebração de termos de parceria é desnecessária prévia licitação. No entanto, **havendo vários candidatos, é recomendável a realização de concurso de projetos, nos moldes do Decreto Federal 3.100/1999;**

**(iii) as OSCIP não são obrigadas à realização de licitação para a celebração de contratos com recursos do Poder Público, mas devem observar um procedimento simplificado de contratação**, por elas mesmas definido, capaz de observar a isonomia, competitividade, eficiência, economicidade, publicidade e moralidade das contratações;

(iv) em qualquer caso, a **celebração de termo de parceria ou convênio não pode servir de artifício para burla à licitação**. Assim a celebração de tais avenças para a posterior subcontratação dos serviços será indevida e sujeitará os responsáveis às sanções cabíveis.

O Ministério Público Especial opina no mesmo sentido, conforme chancela firmada pelo Procurador Dr. Horacio Machado Medeiros (fls.35).

O Ilustre Conselheiro Relator Aluisio Gama de Souza, ao examinar as indagações formuladas pela Consulente e interpretar as normas inerentes à matéria em debate (OSCIPS), acolhe parte do entendimento defendido pela instrução, pela PGT e pelo *Parquet*, consignando a seguinte orientação:

A) A **Lei em questão tem cunho nacional**, com fulcro no art. 22, inciso XXVII da CRFB. Portanto, ostenta aplicabilidade perante todos os municípios.

B) A **celebração de termos de parcerias não exige a formalização de procedimento licitatório**. Todavia, havendo mais de um candidato, a realização do concurso de projetos, segundo o disposto no Decreto Federal nº 3.100/99 é obrigatória e não recomendável, como defendido pela PGT.

C) Caso o Ente deseje celebrar o termo de parceria, deverá observar as finalidades e requisitos contemplados pela Lei nº 9.790/99.

É o Relatório.

O tema central submetido à apreciação deste Colegiado versa sobre a aplicação das normas introduzidas pela Lei nº 9.790/90, notadamente no âmbito municipal.

O mencionado Diploma Legal 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.

Diante da inserção no ordenamento jurídico do instituto mencionado, balizada Doutrina<sup>2</sup> ministra a Lição abaixo transcrita:

as organizações da sociedade civil de interesse público somam-se às demais modalidades de colaboração para compor o **novo quadro de abertura associativa, destinada ao fomento público**, através das atividades

| 2 - Moreira Neto, Diogo Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Ed. Forense. Fls.278.

desenvolvidas por **entes intermediários**, voltados ao desempenho de **atividades sociais de relevante interesse público**.

Em relação ao vínculo formado entre o particular e o Poder Público, o Ilustre Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto ensina que o **termo de parceria constitui o instrumento de ação associativa** entre as entidades e a Administração Pública, devendo ser ajustado pelas partes envolvidas.

Nesse sentido, considerando as conseqüências jurídicas do enquadramento de uma entidade na categoria das OSCIPS, por meio de um termo de parceria, passo ao exame meritório.

I) No que tange ao primeiro questionamento, penso que a **aplicação da Lei nº 9.790/99 abrange todos os Entes da Federação**, conforme sustentado pelo Nobre Conselheiro Relator.

Com efeito, não viola o Pacto Federativo a obrigatoriedade dos Estados, Municípios e Distrito Federal observarem o Diploma Legal em apreço, uma vez que o nosso ordenamento confere à União competência privativa para legislar sobre diversas matérias.

Corroborando com o exposto, nota-se que o legislador constituinte originário, restringiu validamente o desencadeamento do processo legislativo aos demais Entes, em relação a determinados assuntos, tendo em vista o interesse nacional ostentado naqueles casos (art. 22 da CRFB).

Assim, quanto à indagação em debate, estou **de acordo com o entendimento ofertado pela Instrução (fls.15), pelo Conselheiro Relator** e em **desacordo** com a linha seguida pela PGT (fls.32).

II) Quanto à pergunta sobre **o alcance do Decreto nº 3.100/1999 que regulamenta a Lei nº 9.790/99**, julgo coerente com a sistemática acolhida pelo ordenamento jurídico, concluir pela **inaplicabilidade do referido decreto, no que tange o âmbito municipal**.

Ademais, acredito que a disposição contida no art. 23 do aludido decreto, apenas faculta a realização de concurso de projetos.

Art.23 A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, **poderá** ser feita por meio de publicação de edital de concurso de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria. (Grifo Nosso).

Todavia, acolho a orientação fixada pela PGT, a qual considera recomendável a elaboração do concurso de projetos, quando existentes vários candidatos, divergindo neste ponto, da manifestação exteriorizada pelo Nobre Relator, sustentando a obrigatoriedade daquele procedimento.

Penso que à luz dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, a Administração Pública deverá forçosamente formalizar a **motivação da escolha da entidade previamente qualificada**, com o fito de demonstrar, inclusive perante os órgãos de controle, a validade do termo de parceria acordado.

III) Por fim, não havendo dissonância significativa de entendimentos, no que tange a este Item, constato que a interpretação efetuada pela PGT acerca da **contratação de OSCIP para a prestação de um serviço**, mostra-se digna de registro, nos termos salientados pelo Procurador, Dr. Rodrigo Jansen, às fls.33:

Em qualquer caso, a **celebração de termo de parceria, ou convênio não pode servir de artifício para burla à licitação**. Assim, a celebração de tais avenças para a **posterior subcontratação dos serviços será indevida e sujeitará os responsáveis às sanções cabíveis**.

Desse modo, **de acordo** com o Corpo Instrutivo e **parcialmente de acordo** com a PGT, com o Ministério Público Especial e com o Conselheiro Relator.

VOTO:

I – Pelo CONHECIMENTO da CONSULTA, tendo em vista restarem presentes os requisitos de admissibilidade.

II – Pela Expedição de Ofício à Sra. Mara Moreira Froes, Presidente da Fundação Rio das Ostras de Cultura, cientificando a respeito do Julgado proferido nestes autos.

**MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR**

Revisor

# JOSÉ LEITE NADER



“ Destaca-se, inclusive, que esta Corte já se posicionou pelo Registro de Ato de Fixação da Remuneração dos Agentes Políticos, ressaltando os artigos que trataram de reajuste indevido dos subsídios, assim como os artigos que estabeleceram os subsídios do Presidente da Câmara em valor superior ao limite constitucional, não inviabilizando toda uma Lei diante de falhas que podem ser corrigidas sem prejuízo à Administração Pública (...)”

Conselheiro José Leite Nader  
Processo 235.798-2/08

## FIXAÇÃO DE REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

Trata o presente processo da Fixação de Remuneração dos Agentes Políticos do Município de São José do Vale do Rio Preto, referente à legislatura 2009/2012, encaminhada pelo Presidente da Câmara, por meio do Ofício nº 171/2008.

A 2ª IGP, após analisar o teor da legislação apresentada, sugere:

*“I. o REGISTRO IN CASU da Lei Municipal n.º 1.423/2008, ressaltando-se o seu art. 2º, por ofensa à Constituição da República;*

*II. a DETERMINAÇÃO à Câmara Municipal de São José do Vale do Rio Preto, no sentido de efetivar o pagamento dos subsídios do seu Vereador Presidente nos mesmos moldes dos demais Vereadores, face o art. 29, VI, b, da CRFB/88, em respeito ao limite máximo autorizado pela Constituição;*

*III. a RESSALVA ao seu art. 3º, I, afastando-se a interpretação que lhe atribui o condão de autorizar o Chefe do Poder Legislativo Municipal a reajustar os subsídios dos Vereadores em oportunidade distinta daquela prevista no art. 37, X, da CRFB/88, bem como negando-se a possibilidade de vinculação dos subsídios dos Vereadores aos subsídios dos Deputados Estaduais, para quaisquer fins, inclusive de reajustamento;*

*IV. a EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Câmara Municipal de São José do Vale do Rio Preto, e à Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto, dando ciência da presente decisão;*

*V. o posterior ARQUIVAMENTO do processo.”*

A SUP, às fls. 38, e a SGE, às fls.39, corroboram a sugestão da 2ª IGP.

O Douto Ministério Público Especial, às fls. 40, tendo em vista que a Ressalva feita com relação à fixação do subsídio do Vereador Presidente revela uma inconstitucionalidade, discorda do Corpo Instrutivo e sugere a NOTIFICAÇÃO ao jurisdicionado para que apresente razões de defesa quanto ao descumprimento da alínea *b* do inciso VI do art. 29 da CF/88, na fixação do subsídio do Chefe do Poder Legislativo.

É o Relatório.

A Lei Municipal nº 1.423/08, a qual trata dos subsídios dos agentes políticos do Município de São José do Vale do Rio Preto para a legislatura 2009/2012, foi publicada em 30/08/2008, respeitando assim o Princípio da Anterioridade.



Os subsídios foram fixados nos seguintes termos:

*“Art. 1º - Ficam fixados em R\$ 4.281,89 (quatro mil, duzentos e oitenta e um reais e oitenta e nove centavos) os subsídios mensais dos Vereadores à Câmara Municipal de São José do Vale do Rio Preto na Sexta Legislatura (2009/2012).*

*Art. 2º - Ficam fixados em R\$ 7.034,54 (sete mil e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) os subsídios mensais do Vereador Presidente da Câmara Municipal de São José do Vale do Rio Preto na Sexta Legislatura (2009/2012).*

*Art. 3º - Em relação aos subsídios de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei, fica o Presidente da Câmara autorizado a:*

*I – editar os atos que se fizerem necessários à adequação do valor fixado aos limites de que tratam o art. 29, VI, “b” e VII e art. 29-A, I e §1º da Constituição Federal e art. 20, II, “a” da Lei Complementar nº 101, de 2000.*

*II – efetuar o pagamento daqueles subsídios em parcelas em número maior do que 12 (doze), editando para tanto os atos que se fizerem necessários, desde que observado o limite global a que fazem jus aqueles agentes políticos a título de subsídio a cada exercício financeiro.*

*Art. 4º - Ficam fixados em R\$ 8.563,79 (oito mil, quinhentos e sessenta e três reais e setenta e nove centavos) os subsídios mensais do Prefeito Municipal de São José do Vale do Rio Preto na Sexta Legislatura (2009/2012).*

*Art. 5º - Ficam fixados em R\$ 3.058,50 (três mil e cinquenta e oito reais e cinquenta centavos) os subsídios mensais do Vice-Prefeito Municipal de São José do Vale do Rio Preto na Sexta Legislatura (2009/2012).*

Quanto ao valor fixado para os subsídios dos Edis, verifica-se que o mesmo se encontra dentro do limite estabelecido na alínea *b* do inciso VI do artigo 29 da Constituição Federal (30% do subsídio dos Deputados Estaduais), considerando a faixa populacional em que se enquadra o Município de São José do Vale do Rio Preto, a saber:

| Subsídio Mensal do Deputado Estadual | Valor Anual percebido pelo Dep. Estadual = 15 parcelas de R\$12.384,07 | Média Mensal do Subsídio percebido pelo Deputado Estadual (considerando 12 subsídios) | 30% da média mensal do Subsídio percebido pelo Deputado Estadual |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| R\$ 12.384,07                        | R\$ 185.761,05                                                         | R\$ 15.480,09                                                                         | R\$ 4.644,03                                                     |

Uma vez que o limite para o pagamento de 12 parcelas é de R\$ 4.644,03, o valor

fixado de R\$ 4.281,89 pode ser pago em 13 parcelas, ou seja, mesmo recebendo 13º salário, conforme autorizado no inciso II do art. 3º da Lei Municipal nº 1.423/08, estaria se respeitando o limite constitucional, conforme demonstrado a seguir:

| Subsídio Mensal do Deputado Estadual | Valor Anual percebido pelo Dep. Estadual = 15 parcelas de R\$12.384,07 | Média Mensal do Subsídio percebido pelo Deputado Estadual (considerando 13 subsídios) | 30% da média mensal do Subsídio percebido pelo Deputado Estadual |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| R\$ 12.384,07                        | R\$ 185.761,05                                                         | R\$ 14.289,31                                                                         | R\$ 4.286,79                                                     |

O valor do subsídio fixado para o Vereador Presidente, estabelecido no artigo 2º, no montante de R\$7.034,54, extrapola os limites calculados acima, não devendo assim tal artigo ser seguido quando do pagamento ao Presidente da Câmara.

A autorização conferida ao Chefe do Poder Legislativo para adequar os valores pagos aos Edis às disposições legais vigentes (inciso I do artigo 3º), também não deve prevalecer, uma vez que a forma de reajuste dos Edis somente poderá ocorrer quando forem reajustados os vencimentos dos servidores municipais, de acordo com o previsto nos incisos X e XIII do artigo 37 da Constituição Federal, in verbis:

“Art. 37 – (...)

*X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;*

(...)

*XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;”*

Assim, corroboro com a conclusão do Corpo Instrutivo no sentido de ressaltar tais dispositivos da Lei de Fixação, determinando ao jurisdicionado as medidas cabíveis no sentido de que sejam observadas as premissas constitucionais pertinentes à matéria.

Em relação à sugestão do Ministério Público Especial para que o jurisdicionado seja notificado a fim de esclarecer a fixação do Presidente da Câmara em patamar superior ao limite legal, ressalto que já consta nos autos tais esclarecimentos, conforme trecho extraído do Projeto de Lei acostado às fls. 10/14:

**“De outra forma, a fixação de subsídio diferenciado para o Presidente da Câmara Municipal resulta de entendimento já pacificado pela doutrina e**

*pela jurisprudência, em razão da atividade administrativa exercida por aquele que não pode ser remunerada em título específico posto que os subsídios devem ser estabelecidos em parcela única.” (grifo meu)*

Considerando que a legislatura abrangida pela Lei Municipal ora em análise encontra-se próxima, entendo que, pelo Princípio da Razoabilidade, não cabe decisão preliminar no presente processo.

Destaca-se, inclusive, que esta Corte já se posicionou pelo Registro de Ato de Fixação da Remuneração dos Agentes Políticos, ressaltando os artigos que trataram de reajuste indevido dos subsídios, assim como os artigos que estabeleceram os subsídios do Presidente da Câmara em valor superior ao limite constitucional, não inviabilizando toda uma Lei diante de falhas que podem ser corrigidas sem prejuízo à Administração Pública, como se observa nos autos do Processo TCE/RJ nº 225.674-2/05 (Fixação da Remuneração dos Agentes Políticos de Natividade).

Passando a análise dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito Municipais, corroboro mais uma vez com a conclusão do Corpo Instrutivo, tendo em vista que os mesmos foram fixados em parcela única, estão expressos em moeda corrente, sem qualquer vinculação à remuneração de outros agentes políticos e em valor inferior àquele fixado para os Ministros do STF, assim como está previsto o seu reajustamento geral na mesma época e nos mesmos índices dos servidores municipais.

Diante do exposto, manifesto-me de acordo com o Corpo Instrutivo e em desacordo com o Douto Ministério Público Especial;

VOTO:

I - Pelo REGISTRO *in casu* da Lei Municipal n.º 1.423/08, que trata da fixação dos subsídios dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito Municipal de São José do Vale do Rio Preto para a legislatura 2009/2012, com as seguintes RESSALVAS e DETERMINAÇÕES:

#### **RESSALVAS**

1 – Quanto ao disposto no artigo 2º, tendo em vista que o valor fixado para o Presidente da Câmara extrapola o limite previsto na alínea *b* do inciso VI do art. 29 da Constituição Federal;

2 – Quanto ao previsto no inciso I do artigo 3º, tendo em vista a interpretação de que o Chefe do Poder Legislativo estaria autorizado a reajustar os subsídios dos Edis em oportunidade distinta daquela prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

**DETERMINAÇÕES**

1 – Para que a Câmara Municipal efetue o pagamento dos subsídios de seu Vereador Presidente nos mesmos moldes dos demais Vereadores, face o artigo 29, VI, *b* da Constituição Federal, em respeito ao limite máximo autorizado;

2 – Para que seja observado como forma de reajuste dos subsídios dos agentes políticos, somente o disposto no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO aos Chefes do Poder Executivo e Legislativo do Município de São José do Vale do Rio Preto, dando-lhes ciência do inteiro teor deste voto;

III - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

**JOSÉ LEITE NADER**

Relator

# JONAS LOPES DE CARVALHO

SÍNTESE



“ Mesmo após o advento da Lei Federal nº. 10.887/04, EC nº. 41/03, na qual a União aumentou para 11 % a participação dos seus servidores, o IPREV-CA continuava a praticar alíquota abaixo do limite mínimo constitucional, como informa o MPS, fls. 158 a 160, agravando cada vez mais o déficit atuarial do Instituto de Previdência. ”

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior  
Processo 261.495-2/04

## RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Trata o presente processo da prestação de contas do ordenador de despesas e do tesoureiro do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Casimiro de Abreu – IPREV-CA, referente ao exercício de 2003, de responsabilidade da Sr<sup>a</sup>. Rita de Cássia Pereira Quintal e do Sr. Paulo Cezar Lopes Ferreira, respectivamente.

Em Sessão de 11.12.07, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Julio L. Rabello, o Plenário decidiu:

“VOTO:

*I – Pela IRREGULARIDADE da prestação de Contas do Ordenador do Instituto de Previdência dos Servidores de Casimiro de Abreu – IPREV, de responsabilidade da Sra. Rita de Cássia Pereira Quintal, relativa ao exercício de 2003, nos termos da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, art. 20, inciso III, alínea a, em face das irregularidades abaixo elencadas:*

*I.1 – omissão na adoção de providências no sentido de adequar à alíquota das contribuições previdenciárias à necessidade apurada nos pareceres atuariais, bem como demais medidas na forma examinada na instrução visando ao equilíbrio financeiro e atuarial do IPREV em face do disposto no art. 40 da Constituição Federal c/c o art. 69 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c Lei Federal n.º 9.717/98, art. 1º, caput, bem como do disposto no §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, na forma apurada na instrução do Corpo Instrutivo;*

*I.2 – consideração de índices da UFIR inapropriados em relação ao período de referência da dívida levada a efeito no acordo de parcelamento entre as unidades gestoras devedoras e o IPREV, bem como o não cômputo de juros atuariais, prejudicando o equilíbrio atuarial e financeiro do referido instituto, em face do disposto no art. 40 da Constituição Federal c/c o art. 69 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c Lei Federal n.º 9.717/98, art. 1º, caput, bem como do disposto no §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, na forma apurada na instrução do Corpo Instrutivo;*

*I.3 – não cumprimento em sua totalidade do acordo de parcelamento da dívida decorrente de concessão de empréstimos com recursos do Instituto de Previdência dos Servidores de Casimiro de Abreu – IPREV, realizados anteriormente à Lei Federal n.º 9.717/98, em face das parcelas fixadas na Lei*

Municipal n.º 434, de 05 de março de 1998;

II – Pela APLICAÇÃO DE MULTA à Sra. Rita de Cássia Pereira Quintal, Ordenadora de Despesas do Instituto de Previdência dos Servidores de Casimiro de Abreu – IPREV, exercício de 2003, mediante acórdão, no valor de 3.000 UFIR-RJ, com fulcro no disposto nos incisos I, II e III do art. 63 da Lei Complementar n.º 63/90, que deverá ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual no prazo de 30 (trinta) dias da ciência da decisão, comprovando-se ao Tribunal nos 10 (dez) dias subseqüentes, nos termos da alínea “a”, inciso III, do artigo 27 c/c artigo 29 do Regimento Interno, Deliberação TCE n.º 167/92, ficando desde já autorizada a Cobrança Executiva, no caso de não recolhimento, em face das Contas serem julgadas Irregulares, constatação de atos praticados com grave infração à norma legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como a verificação da execução de ato ilegal.

III – pela REGULARIDADE das Contas do Tesoureiro do Instituto de Previdência dos Servidores de Casimiro de Abreu – IPREV, Sr. Paulo Cezar Lopes Ferreira, nos termos da Lei Complementar Estadual n.º 63/90, art. 20, inciso I, com quitação plena ao responsável, de acordo com o artigo 21 da referida lei complementar.

IV – Pela CIÊNCIA ao atual Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de Casimiro de Abreu – IPREV da presente decisão, para a adoção de medidas que julgar conveniente em face do apontado no presente Relatório e Voto.”

Esta decisão foi concretizada através do Sistema de Comunicação Digital – SICODI, confirmando recebimento pela destinatária, fl.198. Fazendo uso do exercício do direito de contestação, a jurisdicionada interpôs recurso de reconsideração, objeto do Doc. TCE n.º 1.707-3/08.

O Corpo Instrutivo, após análise, sugeriu o conhecimento e o não provimento do recurso de reconsideração, com manutenção da penalidade.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Leonardo Vieira Marins, manifestou-se no mesmo sentido.

É o Relatório.

A priori, verifico o atendimento a todos os pressupostos recursais de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, quais sejam:

### Da Legitimidade

A recorrente é parte legítima para interpor recurso perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, conforme o disposto no artigo 96, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, *in verbis*:

*“Art. 96 – São competentes para interpor recursos e pedir revisão junto ao Tribunal de Contas:*

*(OMISSIS)*

*III – os responsáveis pelos atos impugnados e os alcançados pelas decisões”.*

### Da Tempestividade

Cabe ressaltar que a materialização da Decisão Plenária, de 11.12.07, foi realizada através do Sistema de Comunicação Digital – SICODI; recebida pela jurisdicionada, em 17.12.07, às 10:59:57 AM, conforme recibo à fl. 198, e o recurso de reconsideração interposto nesta Corte de Contas em 16.01.08. Portanto tempestivo, considerando o disposto no artigo 88 do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE/RJ nº. 167/92, *in verbis*:

*“Art. 88 – O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será apreciado na forma estabelecida neste Regimento e poderá ser formulado, uma só vez, por escrito, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados na forma prevista no art. 34 deste Regimento.”*

Redação do art. 34, como referenciado anteriormente:

*“Art. 34 - Os prazos referidos neste Regimento contam-se, excluído o primeiro e incluído o último, em dias corridos, da data:*

*I - do recebimento pelo responsável ou interessado:*

*a) da citação;*

*b) da notificação;*

*c) da comunicação de diligência;*

*d) da comunicação de rejeição dos fundamentos da defesa ou das razões de justificativa;*



*II - da publicação do edital no Diário Oficial do Estado, quando, nos casos indicados no inciso anterior, o responsável, ou interessado, não for localizado;*

*III - nos demais casos, salvo disposição legal expressa em contrário, da publicação da decisão no Diário Oficial do Estado.”*

### **Do Cabimento**

O presente recurso encontra amparo no ordenamento jurídico desta Corte de Contas nos termos do artigo 87, do Regimento Interno, transcrito *in verbis*:

*“Art. 87 – Cabe recurso de reconsideração das decisões originárias que:*

*(OMISSIS)*

*IV – julgarem nos processos prestação ou tomada de contas, o responsável quite, em crédito ou débito;”*

### **Do Mérito**

No que concerne aos argumentos da recorrente, refutando a Decisão Plenária de 11.12.07, entendo que não elidem a aplicação da penalidade pelos seguintes motivos:

Os estudos atuariais, que integram os autos às fls.157/158, extraídos do *site* do Ministério da Previdência Social – MPS, de autoria do Sr. Afonso de Jesus Gonçalves, MIBA nº. 491, de 31.12.02, abrangendo o período de 2002, demonstrava a necessidade urgente de ajuste no custeio do plano previdenciário do IPREV-CA, que corresponderia ao incremento das contribuições sociais obrigatórias dos servidores da administração pública direta, indireta e fundacional, não vinculados ao regime celetista, e dos Poderes (Executivo e Legislativo). Registrando que esta anomalia fora constatada nos exercícios de 2004 e 2005, conforme as avaliações atuariais apresentadas, fls. 158 a 160.

Apesar desse alerta, a direção do IPREV-CA se mostrou omissa na adoção de medidas urgentes em 2003, que adequasse a alíquota das contribuições previdenciárias, relativas aos servidores e à patronal (Prefeitura), ao patamar suficiente para estancar e reverter o desequilíbrio atuarial, conforme estudo apresentado pelo Ministério da Previdência Social.

Mesmo após o advento da Lei Federal nº. 10.887/04, EC nº. 41/03, na qual a União aumentou para 11 % a participação dos seus servidores, o IPREV-CA continuava a praticar alíquota abaixo do limite mínimo constitucional, como informa o MPS, fls. 158 a 160, agravando cada vez mais o déficit atuarial do Instituto de Previdência.

Somente em 18.08.06, foi feita a adequação da alíquota da contribuição previdenciária, através da Lei Municipal nº. 1.047/06, conforme informado no Processo TCE/RJ nº. 220.843-2/06.

Ademais, houve outros fatores que implicaram no aumento do déficit do IPREV-CA, tais como: uso de índices da UFIR inapropriados em relação ao período de referência da dívida levada a efeito no acordo de parcelamento entre as unidades gestoras devedoras e o Instituto, e o não cumprimento do acordo de parcelamento da dívida decorrente de concessão de empréstimo com recursos da Entidade Previdenciária.

Logicamente, a penalidade imposta à jurisdicionada se prende às falhas cometidas na gestão do IPREV-CA, as quais se enquadram nos incisos I, II e III do art. 63 da LC nº. 63/90, uma vez que agravaram substancialmente a situação financeira e atuarial do Instituto de Previdência de Casimiro de Abreu.

Destarte, não há motivos para que seja modificada a Decisão de 11.12.07, que cominou a multa de 3.000 UFIR/RJ, uma vez que a jurisdicionada é diretamente responsável pelas irregularidades apontadas nos autos.

Face ao exposto e à análise proferida dos autos, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial,

VOTO:

I-Pelo CONHECIMENTO do recurso de reconsideração interposto pela Sr<sup>a</sup>. Rita de Cássia Pereira Quintal, Ordenadora de Despesas do IPREV-CA, Doc. TCE/RJ nº. 1.707-3/08, e, quanto ao mérito, pelo NÃO PROVIMENTO, face aos motivos constantes da fundamentação do meu voto, mantendo-se a Decisão Plenária de 11.12.07;

II-Pela COMUNICAÇÃO à Sr<sup>a</sup>. Rita de Cássia Pereira Quintal, Ordenadora de Despesas do IPREV-CA, com fulcro no § 1º, artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, na forma do artigo 26 e incisos do Regimento Interno desta Corte, para que, nos termos do parágrafo único do art. 93, também do Regimento Interno, recolha aos cofres estaduais, no prazo de 10 (dez) dias, com recursos próprios, o equivalente a 3.000 UFIR-RJ, referente

às penalidades previstas nos incisos I, II e III da LC nº. 63/90, comprovando o cumprimento desta obrigação nos 10 (dez) dias subsequentes ao feito;

III- Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo, para que proceda à cobrança executiva do débito, caso o comprovante de recolhimento não seja apresentado no prazo determinado.

**JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR**  
RELATOR



# JULIO LAMBERTSON RABELLO

SÍNTESE



“Em outras palavras, as modalidades de aposentadoria diferenciada até então disciplinadas em lei estadual não mais existem, podendo ser revigoradas somente após a promulgação de lei complementar, lei esta de competência exclusiva do Congresso Nacional, que definirá as atividades exercidas sob condições especiais com prejuízo à saúde ou à integridade física do servidor, assim como aos portadores de deficiência e àqueles que exerçam atividades de risco.”

Conselheiro Julio Lambertson Rabello  
Processo 102.941-7/06

## APOSENTADORIA E FIXAÇÃO DE PROVENTOS

Trata o presente do ato concessório de aposentadoria especial com proventos integrais e respectiva fixação de proventos em nome de JALMYR GUARACIABA, no cargo de Inspetor de Polícia de 2ª Classe, ato expedido a contar de 17.12.04, que retorna de comunicação ordenada por este Órgão de Controle, em Sessão de 22.03.07, a fim de que fossem apresentadas razões e justificativas para a concessão de aposentadoria especial a Policial Civil, com tempo de serviço reduzido, decorrente do exercício de atividades em cargo de natureza policial, com fundamento na Lei Complementar Federal nº 51/85, assim como científicasse o inativo sobre as impropriedades encontradas em seu processo de aposentadoria.

Retornaram os autos com a manifestação do jurisdicionado se posicionando quanto à questão da concessão de aposentadoria especial, sem, contudo, comprovar que o ex-servidor tenha sido cientificado dos questionamentos apontados, alegando, tão-somente, que todas aposentadorias concedidas com fulcro na Lei Complementar nº 51/85 foram amparadas pelo Parecer nº 02/2001 – FMP da lavra do Ilustre Procurador Geral do Estado, Francesco Conte, entendendo, portanto, que permanece válida a norma do inciso I do artigo 1º da cogitada Lei Complementar, na forma do artigo 40, § 4º da CF/88, na época com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Em regular tramitação, o feito foi submetido à nova apreciação do Corpo Instrutivo o qual assevera que os argumentos do parecerista não são suficientes para sustentar a legalidade do ato, concluindo por sugerir a recusa do registro dos atos em comento, cumulado com comunicação ao jurisdicionado.

O Ministério Público Especial, este conforme parecer do Procurador Diego Boyd Peçanha Costa, manifesta-se em idêntico sentido.

É o Relatório

Há um fato importante e complexo nos autos que deve ser enfrentado neste momento. Examinando o feito, identifiquei que o presente trata da aposentadoria de servidor público, no cargo de Inspetor de Polícia de 2ª Classe, com proventos integrais, tendo apurado, tão-somente, 34 anos de serviço, com espeque na Lei Complementar Federal nº 51/85, que permite àqueles que tenham desenvolvido atividades em cargo de natureza estritamente policial, pelo período de 20 anos, aposentarem-se com 30 anos de serviço com proventos integrais. *Verbis*:

*“Art.1º - O funcionário policial será aposentado:*

*I - voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço,*

*desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;*”

Contudo, pode-se questionar se tal lei, promulgada em 1985, ou seja, anterior à promulgação da Constituição atual (1988), ainda tem vigência uma vez que é entendimento consagrado pelo STF que quando da promulgação de uma Constituição Originária, toda a ordem legal anterior é tida como revogada.

Entretanto tal regra não é absoluta. Toda norma legal que não se apresente contrária à nova Ordem Constitucional, sendo compatível com os novos princípios, em um primeiro momento é derogada por perder a sua sustentação jurídica, para ressurgir com plena vigência respaldada pela nova Carta Constitucional. A este fenômeno dá-se o nome de “recepção”.

Assim, sendo certo que a Lei Complementar nº 51/85 foi textualmente revogada, pois houve outra norma constitucional regulamentando de forma diferente toda a matéria, se apresentando contrária aos princípios da Constituição de 1988 com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, pode-se afirmar que a mesma não foi recepcionada pela nova Ordem Constitucional.

Portanto, uma vez que a alhures citada lei não mantém plena vigência, não é nela que devemos buscar as regras que devem ser observadas quanto à regulamentação das atividades do Policial Civil do Estado do Rio de Janeiro. Senão vejamos.

A superveniência da Emenda Constitucional nº 20/98 trouxe ao mundo jurídico o § 4º do art. 40 da Carta Magna estabelecendo que “é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar”.

O cânone a que se refere o parágrafo 4º da EC nº 20/98 são as atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. “Perigosas”, quando o servidor, pelas suas prerrogativas, fica sujeito, no seu exercício, a perene situação de risco de vida, como certas atividades policiais. “Insalubres” são atividades que submetem seu exercente à constante risco de contrair moléstias profissionais. E, derradeiramente, “penosas” são maneios que exigem desmedido esforço para seu desempenho e submetem o exercente a pressões físicas e morais intensas e, por tudo isso, vicejam nele profundo desgaste; ilustrativamente cito os mergulhadores sob pressão intensa das águas que requer se alivie de tempo em tempo regressando à superfície, ou seja, são as chamadas paradas descompressivas, que consistem nos procedimentos indispensáveis para a eliminação dos gases acumulados em sua corrente sanguínea; outro exemplo típico são os metalúrgicos aquiescidos a altas temperaturas. Enfim, a lei complementar dirá.

Vê-se, portanto, com efeito, que na nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, o artigo 40 da *Lex Legum* resguardou a instância de lei complementar prevendo quais as atividades que poderiam ter critérios diferenciados para a aposentadoria. Da mesma sorte que a Carta anterior, identifica-se que a norma constitucional prevê a possibilidade de lei complementar dispor de forma distinta, todavia, tal lei ainda não foi editada, inexistindo assim dispositivo legal a amparar a pretensão de tais servidores.

Outro aspecto que corrobora com a assertiva de que a supramencionada Lei Complementar federal nº 51/85 não foi recepcionada pela EC nº 20/98 é que, quando ela exige para a aposentadoria especial que o servidor tenha laborado por um interregno mínimo de 20 anos nas atividades policiais, o parágrafo 4º da norma acima enunciada torna premente que a atividade que dá causa à aposentadoria especial seja exercitada durante todo o período excepcionalmente determinado.

Outrossim, fica clarividente pelo fato de que a exceção da Carta Constitucional, após as Reformas Previdenciárias asseguradas pelas Emendas nºs 20; 41; e 47 – não se distanciando em qualquer vicissitude pela busca do equilíbrio financeiro e atuarial, assim como da sustentabilidade do sistema previdenciário dos entes federativos, fidedigno escopo das Reformas da Previdência – manteve **sempre a variável idade**, além do tempo de contribuição, tempo no cargo e tempo de serviço público e de carreira.

Exemplificativamente, destaca-se a exceção da aposentadoria especial de professor (art. 40, § 5º, da CRFB/88), quando garante a redução do tempo de contribuição, porém não deixa de evidenciar a idade mínima para que o professor possa gozar a proficiência, ainda que menor em relação aos demais servidores, ou seja, 55 (cinquenta e cinco) anos de idade para os homens e 50 (cinquenta) anos de idade para as mulheres.

Repiso que, a despeito da promulgação da Emenda Constitucional nº 47/05, o atual § 4º mantém a exigência de lei complementar federal para o conceito de aposentadorias especiais para condições perigosas, insalubres ou penosas, em que pese ter sido reescrito pela citada emenda. Singelamente, afastou a expressão “exclusivamente”. Vejamos.

*“§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:*

*I - portadores de deficiência;*

*II - que exerçam atividades de risco;*

*III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.”*



No entanto, a eliminação da expressão “exclusivamente” constante da redação do § 4.º, do art. 40 da CF, pela EC n.º 47/05, nem de longe pode significar revigoração ou represtinação integral do texto da LC n.º 51/85, muito menos prestar-se à conclusão de que, também com base no aresto citado, afastado estaria o óbice à total incidência da legislação anterior.

Em primeiro lugar, porque, a teor do que dispõe o § 3.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil<sup>1</sup>, a lei revogada – *in casu* a Lei Complementar n.º 51/85 –, “salvo disposição em contrário”, não se prestaria à restauração “por ter a lei revogadora perdido a vigência”, o que, por si só, já daria a dimensão da ausência de certeza e liquidez do direito discutido.

Contudo, não se vai ao ponto de visualizar a matéria sob esse enfoque, ou, também, conferir-lhe a necessidade de nova regulamentação, providência, a propósito, assinalada pelo STJ (em reiterados julgados). Do mesmo modo, não se cogita aqui na admissão de que apenas o exercício exclusivo da tarefa policial viabilizaria a aposentação especial.

Entende-se, sim, que a Emenda Constitucional n.º 47/05, assim como a Emenda Constitucional n.º 20/98, permite o tratamento diferenciado aos servidores policiais à medida que, se antes sua situação era interpretada dentro de exceção genérica, hoje vem expressamente reconhecida no que se refere a atividades de risco (inciso II do § 4º, 40).

E é nessa linha de interpretação que se reputa, em segundo lugar, que a EC n.º 47/05 não reproduziu a expressão “exclusivamente” pela lógica razão de que não mais **uma** situação genérica vem estabelecida, mas **três** – o constituinte derivado, em mantendo a exceção anterior (atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física), optou por incluir na especialidade da jubilação os portadores de deficiência (inciso I), assim como por precisar também as atividades de risco (inciso II), onde se inserem as tarefas policiais. Em outras palavras: se antes havia uma única (e genérica) abertura de tratamento diferenciado para a jubilação dos servidores públicos, hoje existem três.

Em vista disso – e somente em decorrência disso – não mais estampada está no texto constitucional a expressão apontada, sobre a qual não pode erigir outro raciocínio dissonante deste.

É bom ressaltar que não se trata de uma opinião isolada deste Relator, pois estreita também com inúmeros julgados do Superior Tribunal de Justiça.

*DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. APOSENTADORIA ESPECIAL. ART. 40,*

<sup>1</sup> Art. 2.º ...

§3.º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

**§ 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM REDAÇÃO DADA PELA EC 20/98. LEI COMPLEMENTAR. AUSÊNCIA.** TRIBUNAL DE CONTAS. CONTROLE EXTERNO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. DESNECESSIDADE. SÚMULA VINCULANTE 3/STF. RECURSO IMPROVIDO.

1. “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.” Súmula Vinculante 3/STF.

2. **A concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 20/98, depende da edição de lei complementar que estabeleça seus critérios.**

Precedentes.

3. Recurso ordinário improvido.

**(RMS 21.176, Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJ 01/10/07)**

MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA ESPECIAL. **ATIVIDADE POLICIAL.** CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTIGO 40, INCISO III, § 4º, COM REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98. **LEI COMPLEMENTAR 51/85.**

1. Carece de direito líquido e certo o impetrante policial estadual, que visa a concessão de aposentadoria especial, por ter trabalhado sob condições perigosas, à medida em que **não há lei complementar editada sobre a matéria**, segundo a Constituição Federal, artigo 40, I, § 4º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98.

2. Inaplicável, à espécie, a **Lei complementar nº 51**, de 1985, quer **porque foi editada sob a vigência da Constituição Federal anterior, quer porque não foi recepcionada pela atual.**

Segurança denegada. (fl. 125).

**(RMS 22.988, Rel. Gilson Dipp, DJ 25/05/07)**

ADMINISTRATIVO - **POLICIAL CIVIL - APOSENTADORIA ESPECIAL - LC 51/85 - INAPLICABILIDADE - ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM REDAÇÃO DADA PELA EC 20/98 - LEI COMPLEMENTAR - AUSÊNCIA - RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO.**

1. O art. 40, § 4º, da Constituição Federal, com redação dada pela EC 20/98, determina que a aposentadoria especial somente será concedida nos casos de desempenho de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, cujos critérios serão definidos em lei complementar.

2. O Superior Tribunal de Justiça **firmou entendimento no sentido de que a LC 51/85 não foi recepcionada pela Constituição Federal, pois prevê hipótese de aposentadoria especial sem prestação de serviço prejudicial à saúde ou à integridade física.** Precedentes.

3. Recurso ordinário improvido.

(RMS 19.186, Rel. Arnaldo Esteves Lima, DJ 09/10/06)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - POLICIAL CIVIL - TRINTA ANOS DE SERVIÇO - APOSENTADORIA ESPECIAL - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL - EXIGÊNCIA DO ART. 40, § 4º, DA CF/88.

**1 - Falece direito ao recorrente, Policial Civil do Estado de Santa Catarina, à aposentadoria especial aos 30 (trinta) anos de serviço. Isto porque, os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, capazes de ensejar a aposentadoria especial, dependem de lei complementar, ainda não editada. Exceção prevista no art. 40, § 4º, da Constituição Federal. Ausência de liquidez e certeza a amparar a pretensão.**

2 - Precedentes (ROMS nºs 13.848/MG e 11.327/MT).

3 - Recurso conhecido, porém, desprovido.

(RMS 15.527, Rel. Jorge Scartezini, DJ 01/03/04)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRATIVO - APOSENTADORIA ESPECIAL - POLICIAL - CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO ESPECIFICAMENTE NAQUELA FUNÇÃO - LEI COMPLEMENTAR 51/85 - DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL - EXCEÇÃO - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA - NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO FEDERAL.

**Conforme precedente análogo (RMS 10.457/RO), somente legislação federal, e não estadual, poderia dispor sobre o tema proposto (exceção do art. 40, § 4º da Constituição, com a disposição dada pela Emenda Constitucional nº 20/98), sendo mesmo inviável pretender se beneficiar de legislação anterior à vigência da atual Constituição.**

Recurso desprovido.

(RMS 13.848, Rel. José Arnaldo da Fonseca, DJ 01/07/02)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA - ADMINISTRATIVO - APOSENTADORIA ESPECIAL - POLICIAL - TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO NA FUNÇÃO - DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL - EXCEÇÃO - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA - IMPOSSIBILIDADE DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL A RESPEITO.

**Somente legislação federal poderia dispor sobre o assunto (exceção do § 1º, III, art. 40, CF), o que afasta a possibilidade do recorrente ser aposentado, voluntariamente, com o mínimo de 5 anos de exercício na função de policial, nos termos da legislação complementar estadual por ele invocada.**

*Decisão que se mantém.*

*Recurso desprovido.*

**(RMS 10.457, Rel. José Arnaldo da Fonseca, DJ 17/12/99)**

Tal axioma também não tem sido verberado por Tribunais de Justiça estaduais, bastando, para isso, que se verifique as conseqüentes decisões.

*CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - POLICIAL CIVIL - APOSENTADORIA ESPECIAL - DIREITO INEXISTENTE - SEGURANÇA DENEGADA.*

*1. Para efeito de aposentadoria, a Constituição Federal veda a adoção de critérios diversos daquele estabelecido no art. 40, exceto para as 'atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definida em lei complementar' (§ 4º), ainda não editada.*

*2. O policial civil não tem direito à aposentadoria aos trinta anos de serviço público, conforme previa a Lei Complementar 51/85, **pois não foi ela recepcionada pela Constituição Federal.**"*

(TJ/SC – Proc. 2002/0144528-7)

*MANDADO DE SEGURANÇA - APOSENTADORIA EXCEPCIONAL - DEPENDÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR - INTERPRETAÇÃO DO § 4º DO ART. 40 DA CF. A APOSENTADORIA EXCEPCIONAL ESTÁ PREVISTA PELA NORMA CONSTITUCIONAL PARA AQUELES QUE EXERÇAM ATIVIDADE SOB CONDIÇÕES QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA, NA FORMA QUE ESTABELECE A LEI COMPLEMENTAR. AS LEIS ANTERIORES À NORMA NÃO FORAM RECEPCIONADAS."*

(TJ/MG – Proc. 2001/0140699-0)

A grande problemática que emerge de tudo aqui já exposto é que a lei complementar, a que se refere à exposição teórica e fática deste relatório, ainda não foi editada e é de competência exclusiva da União Federal.

Corroborando tal assertiva, trago à baila o entendimento, acerca da matéria, do jurista Diógenes Gasparini *in* Direito Administrativo, 3ª ed., Saraiva, 1993, onde afirma que **"essa lei complementar é federal, mas de caráter nacional. Ademais é de iniciativa exclusiva do Presidente da República"**.

De igual modo, assim entendeu o célebre Adilson Abreu Dallari, em sua obra *"Regime Constitucional dos Servidores Públicos"*, 2ª ed., RT, 1990, ao se referir à lei complementar assevera que ela deve, **"obviamente, ser federal, de iniciativa do Presidente da República, nos termos do artigo 61, § 1º, II, "c", da Constituição da República."**

Ademais os argumentos já expendidos, saliento que no âmbito do Supremo

Tribunal Federal há farta jurisprudência em perfeita sintonia com a interpretação que faço sobre esta questão, dentre as quais destaco as que a seguir reproduzo:

*Servidor público do Distrito Federal: inexistência de direito à aposentadoria especial, no caso de atividades perigosas, insalubres ou penosas. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MI 444-QO, Sydney Sanches, RTJ 158/6, assentou que **a norma inscrita no art. 40, § 1º (atual § 4º), da Constituição Federal, não conferiu originariamente a nenhum servidor público o direito à obtenção de aposentadoria especial pelo exercício de atividades perigosas, insalubres ou penosas; o mencionado preceito constitucional apenas faculta ao legislador, mediante lei complementar, instituir outras hipóteses de aposentadoria especial, no caso do exercício dessas atividades, faculdade ainda não exercitada.***

(RE 428.511-AgR, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 17/03/06)

*MANDADO DE INJUNÇÃO - APOSENTADORIA ESPECIAL, NOS CASOS DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PENOSAS, INSALUBRES OU PERIGOSAS - O parágrafo 1º do art. 40 da Constituição prevê, apenas, que lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c'; não concede, desde logo, a Constituição direito a uma aposentadoria especial, nas circunstâncias referidas de trabalho. Precedentes do STF, nos Mandados de Injunção nºs 425 e 444. Mandado de Injunção não conhecido' (STF - MI 484 - TP - Rel. Min. Néri Da Silveira - DJU 03.10.1997).*

*Atividades insalubres. Artigos 5, inc. LXXI, e 40, par. 1º, da Constituição Federal.*

*1. O par. 1º do art. 40 da C.F. apenas faculta ao legislador, mediante lei complementar, estabelecer exceções ao disposto no inciso III, 'a' e 'c', ou seja, instituir outras hipóteses de aposentadoria especial, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.*

*2. Tratando-se de mera faculdade conferida ao legislador, que ainda não a exercitou, não há direito constitucional já criado, cujo exercício esteja dependendo de norma regulamentadora.*

*3. Descabimento do Mandado de Injunção, por falta de possibilidade jurídica do pedido, em face do disposto no inc. LXXI do art. 5º da C.F., segundo o qual somente é de ser concedido mandado de injunção, quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania' (Mandado de Injunção nº 444-MG. Julgado em 29.09.94 - Tribunal Pleno. Min. Sidney Sanches).*

No mesmo sentido é a decisão prolatada na ADI-882-MT, Min. Paulo Brossard, que suspendeu os efeitos do art. 127 da Lei Complementar nº 20/92 do Estado do Mato Grosso que, de forma semelhante à espécie, previa a possibilidade de aposentadoria do policial, com remuneração integral, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que contasse, pelo menos, 10 (dez) anos de efetivo exercício de natureza estritamente policial (**Tribunal Pleno - Data do Julgamento: 18.06.93**).

Conclusivamente, no que toca à aposentadoria especial, ou seja, com critérios diferentes daqueles que taxativamente enumera, a Constituição Federal exigiu expressamente que, para a iniciativa privada, enquanto não editada a lei complementar exigida no art. 201, § 1º, continuaria em vigor as disposições contidas na Lei nº 8.213/91. Já para o serviço público, como já mencionado em meu relatório, a única exceção à exigência genérica da lei complementar é para os professores da educação infantil, do ensino médio e do fundamental (§ 5º, do art. 40). Os demais servidores, mesmo que exerçam atividades tidas como especiais, ficam no aguardo da edição da citada lei complementar.

Em outras palavras, as modalidades de aposentadoria diferenciada até então disciplinadas em lei estadual não mais existem, podendo ser revigoradas somente após a promulgação de lei complementar, lei esta de competência exclusiva do Congresso Nacional, que definirá as atividades exercidas sob condições especiais com prejuízo à saúde ou à integridade física do servidor, assim como aos portadores de deficiência e àqueles que exerçam atividades de risco. Diferentemente não poderia ser, pois uma lei complementar à Constituição Federal só poderá ser elaborada pelo ente federativo, ou seja, é clarividente que tal dispositivo constitucional só pode vir a complementar a própria CF. Ademais, seria uma afronta o fato da Carta Magna determinar peremptoriamente a elaboração de leis complementares às Constituições Estaduais, sem ter a mínima noção se tais constituições carecem de serem adicionadas, além de configurar um total impropério ao princípio federativo.

Outro fator importante para dirimir quaisquer dúvidas a respeito da expressão “leis complementares” trazida pela redação da Emenda Constitucional nº 47/05 está na coesa razão de que não mais uma situação indefinida vem estabelecida, mas três. Enquanto a exceção anterior convencionava que atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, esta nova optou por incluir na especialidade da jubilação os portadores de deficiência (inciso I), assim como por precisar também as atividades de risco (inciso II). Em outras palavras: se antes havia uma única (e ambígua) abertura de tratamento distinto para o regozijo dos servidores públicos, hoje existem três que serão reguladas por leis complementares.

Suplantada a discussão retro, verifico que o servidor possui, tão-somente, 34 (trinta e quatro) anos de serviço para sua aposentadoria, não auferindo, desta sorte, o tempo mínimo suficiente para a outorga da aposentadoria voluntária com proventos integrais. Repiso: o tempo mínimo para esta modalidade de aposentadoria é de 35 (trinta e cinco) anos de serviço, para os homens.

Outrossim, por ter nascido em 23.07.1949, possuía, tão-somente, 55 (cinquenta e cinco) anos de idade na data da expedição de seu ato concessório de aposentadoria (17.12.04), diametralmente em confronto com a alínea “a”, inciso III, § 1º, do art. 40 da Constituição Federal.

Diante da realidade que acabo de descrever, encontro fundamentos suficientes para concordar com o Corpo Instrutivo. Contudo, o exame específico e acurado em que me detive trouxe-me a conhecimento novos e importantes detalhes, capazes de consubstanciar nova situação jurídica, implicando, portanto, nova subsunção às normas que regem o *iter* processual.

Refiro-me, aqui, à ausência da ciência do servidor sobre os questionamentos efetuados por este Tribunal em seu processo de aposentadoria.

Compulsando os autos, verifiquei que não há qualquer manifestação do inativo no presente. Mais ainda: em 01 (uma) ocasião, este Tribunal determinou ao jurisdicionado que providenciasse a ciência do policial da situação do seu processo de aposentadoria.

Diante disso, extreme de complexidade o caso concreto. Em outras palavras: não há previsão explícita de que a Administração, injuntivamente, deva dar ciência ao servidor sobre as impropriedades identificadas por esta Corte em seu ato concessório inicial de aposentadoria. Há, ainda, uma contumélia grave, qual seja, se assim o jurisdicionado agir, sua atitude poderia ser considerada como ofensa ao princípio pétreo da separação e harmonia dos Poderes.

Mormente pelo fato de que os Tribunais de Contas, no julgamento da legalidade de concessão inicial de aposentadoria, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contencioso, o que veio a ser plenamente ratificado pela recém editada Súmula Vinculante nº 03, do Supremo Tribunal Federal.

Automaticamente, saltam aos olhos duas, aparentemente, possíveis saídas para este imbróglio: i) a imediata recusa do registro dos atos em apreço; ii) solicitar, uma vez mais, ao jurisdicionado para que cientifique o inativo acerca dos questionamentos efetuados por este Tribunal.

Nesta encruzilhada tomarei como válida a primeira opção, pelas razões que exporei a seguir.

Esta Corte, há alguns anos, adotou como necessária a implementação de medidas preparatórias que garantam a possibilidade de que o servidor cuja concessão esteja sob exame se manifeste nos autos. Tenho ciência de que este não é um entendimento unânime no país, havendo decisões em sentido contrário; entretanto, no âmbito do TCE-RJ este tem sido o procedimento adotado e pelo qual ostento em todos os meus votos e que corroboro: continuarei a observar.

Entretanto, no caso concreto, em que foi dada 01 (uma) oportunidade para que

o servidor tomasse ciência sobre as impropriedades identificadas em seu processo de aposentadoria, estou convencido de que esta Corte não pode ficar adstrita à ciência do mesmo para adotar sua decisão meritória.

Assim, vislumbro que o descumprimento pela Administração, com a conseqüente penúria da ciência do interessado não produz efeitos substanciais de ordem processual, pois tal ocorrência não é fator intransponível ou impeditivo para obstar a prolação de uma decisão definitiva por parte deste Tribunal de Contas.

Não podemos olvidar que procrastinando uma decisão meritória acabamos por conceder a percepção de valores indevidos por tempo demasiado, caracterizando dano ao erário, sujeitando o responsável às cominações previstas no ordenamento jurídico vigente, posto que a expedição do presente ato emana do ano de 2004, ou seja, o pagamento irregular vem sendo concedido por quase 04 (quatro) anos. Conclusivamente, a seriedade de tal falha, postula-me a adotar, imediatamente, providências a respeito.

Portanto e tendo em conta, ainda, que encontro nos autos os elementos suficientes e plausíveis para a prolação de uma decisão definitiva, e que tal decisão não obstará ao policial civil o direito ao contraditório e à ampla defesa, visto que o mesmo deverá ser comunicado acerca do direito de exercitá-los através da interposição de recurso, convenci-me de que não há, neste momento, qualquer óbice à prolação, já, de uma decisão definitiva.

Por fim, saliento que a *quaestio* - recusar o registro dos atos concessórios de aposentadoria de servidores em que o jurisdicionado não deu ciência aos mesmos acerca das irregularidades identificadas, em seus processos, por este Tribunal - não é inédita no âmbito deste Órgão de Controle, bastando, para isso, que se verifique o voto por mim prolatado no processo TCE nº 100.700-9/07, aprovado de forma uníssona pelo Plenário na recentíssima Sessão de 11.09.2008.

Assim, ante todo o até aqui exposto e o que nos autos está contido, posiciono-me de acordo com a sugestão do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial.

VOTO:

I - Pela RECUSA DO REGISTRO do ato concessório de aposentadoria e respectiva fixação de proventos de interesse de JALMYR GUARACIABA, servidor dos quadros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

II - Pela COMUNICAÇÃO ao responsável pelo Departamento de Pessoal da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, com base no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96, do inteiro teor deste voto, para que:

a) Cientifique, imediatamente, o servidor JALMYR GUARACIABA do inteiro teor



desta decisão, sendo-lhe esclarecido sobre a possibilidade de interpor recurso, na sede deste Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 87 e 88 do Regimento Interno desta Corte;

b) Adote as providências cabíveis ao saneamento do presente, alertando-o de que a recusa do registro obrigará o órgão de origem a fazer cessar todo e qualquer efeito decorrente do ato, a partir da ciência desta decisão, de acordo com o § 1º do artigo 10 da Deliberação TCE n.º 190/95;

c) Comprove a esta Corte, no prazo de 30 dias, as providências adotadas no cumprimento das decisões, alertando que o não atendimento sujeitará o responsável ao ressarcimento das quantias pagas após aquela data, assim como às sanções previstas no art. 63, IV, § 1º da Lei Complementar n.º 63/90.

**JULIO L. RABELLO**

Relator