TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO







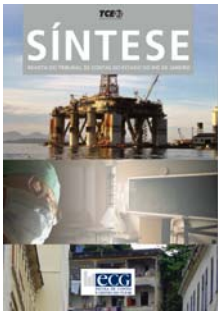
ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ



Fotos: Symone Munay e
Banco de Imagens CCS/TCE-RJ

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

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas.

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. - n. 1 (nov. 2006) - Rio de Janeiro: O Tribunal, 2006.

Semestral.

Continuação de 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

Conselho Deliberativo

Presidente
José Gomes Graciosa

Vice-Presidente
Marco Antonio Barbosa de Alencar

Conselheiros
Aluisio Gama de Souza
José Leite Nader
José Maurício de Lima Nolasco
Jonas Lopes de Carvalho Junior
Júlio Lambertson Rabello

Ministério Público Especial
Horácio Machado Medeiros

Secretário-Geral de Planejamento
Horácio de Almeida Amaral

Secretária-Geral de Controle Externo
Maria Luiza Bulcão Burrowes

Secretário-Geral das Sessões
Mauro Henrique da Silva

Secretário-Geral de Administração
Carlos César Sally Ferreira

Procurador-Geral
Sylvio Mário de Lossio Brasil

Chefe de Gabinete da Presidência
Maria Veronica de Souza Madureira

Diretor da Escola de Contas e Gestão
José Augusto de Assumpção Brito

Coordenador de Comunicação Social, Imprensa e Editoração
Álvaro Miranda

Organizadora
Rosa Maria Chaise

Os Estudos desta edição foram desenvolvidos pela
Comissão Permanente de Estudos e Pesquisa (COPEP)
da Escola de Contas e Gestão

Editor Executivo
Álvaro Miranda

Editora Assistente
Symone Munay

Diagramação
Inês Blanchart
Adelea Barbosa
Margareth Peçanha

Projeto gráfico
Inês Blanchart

Fotografias
Jorge Campos
Symone Munay
Banco de Imagens da CCS/TCE-RJ

Arte e Editoração:
Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração
Impresso na Coordenadoria Setorial de Gráfica e Reprografia do TCE-RJ
Coordenador: Jorge Lopes Guerra
Praça da República, 70/2º andar
20211-351 - Rio de Janeiro - RJ
Tels.: (21) 3231 4134 / (21) 3231 5283
www.tce.rj.gov.br
ccs@tce.rj.gov.br

SUMÁRIO

6 **EDITORIAL**
Presidente JOSÉ GOMES GRACIOSA

8 **APRESENTAÇÃO**
Rosa Maria Chaise

10 **ESTUDOS**

14 PLANO DIRETOR: alguns pressupostos para sua efetiva implementação

44 PETRÓLEO E GÁS NATURAL nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro

80 POR UM CONTROLE PÚBLICO INTEGRADO para o Sistema Único de Saúde - SUS

VOTOS

106 Conselheiro ALUISIO GAMA DE SOUZA

122 Conselheiro MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

130 Conselheiro JOSÉ LEITE NADER

136 Conselheiro JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

158 Conselheiro JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

196 Conselheiro JULIO LAMBERTSON RABELLO



JOSÉ GOMES GRACIOSA

Presidente do Tribunal
de Contas do Estado
do Rio de Janeiro

Esta nova publicação é mais um marco no desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se da primeira organizada pela Escola de Contas e Gestão, substituindo a antiga Revista do TCE-RJ. Na verdade, trata-se de uma continuação desta última, porém totalmente reformulada e com uma nova linha editorial. Destina-se à divulgação de estudos e pesquisas desenvolvidas por nossos técnicos da Escola de Contas, tornando-se fonte de consulta não só para os jurisdicionados, mas para todos que, de uma forma ou de outra, estejam envolvidos em estudos acadêmicos em geral ou em diferentes tipos de ação diretamente vinculadas à Administração Pública.

Bem sabemos que prática e teoria não se dissociam quando se percorre o caminho do conhecimento científico, visando as suas aplicações pragmáticas. A história desta Corte de Contas tem sido marcada também por sua gigantesca capilaridade em termos de conhecimento da realidade. Diríamos que, ao percebermos essa dimensão, descobrimos a rica fonte de conhecimento que pode constituir a ação rotineira do Tribunal.

Mas, a ação prática não basta. O surgimento da Escola de Contas e Gestão e sua disposição no sentido de unir teoria e prática refletem uma necessidade que vai além da simples correção e/ou prevenção contra erros dos administradores públicos.

Trata-se, na verdade, de consolidar ações que formam um conjunto sistemático visando ao constante desenvolvimento das estruturas da Administração Pública, acompanhado, obviamente, da capacitação e aprimoramento dos seus agentes nos diferentes escalões.

O nome desta publicação reflete não um resumo, mas a idéia de unicidade, conforme a primeira definição oferecida pelo dicionário: " método, processo ou operação que consiste em reunir elementos diferentes, concretos ou abstratos, e fundi-los num todo coerente".

Todo e coerência articulam-se nessa iniciativa no sentido de que, simultaneamente à ação fiscalizatória do Controle Externo, oferecemos agora elementos para se nortear o entendimento da realidade de um mundo em constante transformação a partir de diversos aspectos.

Rosa Maria Chaise

Coordenadora de Estudos e Pesquisas da Escola de Contas e Gestão - ECG/TCE

As mudanças socioeconômicas e, principalmente, tecnológicas ocorridas nas últimas décadas alteraram o estilo de gestão e a cultura das organizações. A burocracia deu lugar a flexibilidade, gestão por diretrizes, compartilhamento de informação, distribuição de atividades de acordo com as habilidades, ênfase no trabalho coletivo, bem como uso de intuição, criatividade e inovação, somados a razão e lógica.

O mundo ficou mais interligado, rápido, diversificado e, conseqüentemente, menos previsível com relação a afirmativas de médio e longo prazo. Assim, essas significativas mudanças contribuíram para a maior participação do conhecimento no valor agregado de uma organização, criando gestores responsáveis pela performance das instituições, públicas ou não, que devem cada vez mais aprimorar as competências para atuar em um ambiente complexo que exige posicionamento crítico, tomada de decisões e enfrentamento diário de riscos e escolhas.

Hoje, para que uma instituição sobreviva, ela precisa trabalhar o seu conhecimento, torná-lo fator diferencial, implantando estratégias, considerando o contexto globalizado e de transformações extremamente rápidas em que está inserida. As instituições que só se preocupam em reproduzir procedimentos, que não apostam nos seus servidores como fator de transformação, cedem lugar para as que vêem no seu capital humano o ingrediente central de desenvolvimento. São desafiadoras porque buscam objetos de estudo que possam trazer respostas inovadoras; são pesquisadoras porque buscam alternativas no estabelecimento de parcerias e a estruturação de redes de conhecimento que pode ser replicado, servindo de modelo para outras instituições.

Nesse cenário, surge a Escola de Contas e de Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, destinada a promover ensino e pesquisa na área da gestão pública, com ênfase no desenvolvimento e difusão do conhecimento, modelos e metodologias comprometidas com a inovação, transparência, responsabilização e melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

Para tanto a Escola de Contas e Gestão, por meio da Coordenadoria de Estudos e Pesquisas, incentivará a reflexão e a criação da cultura investigativa, que se traduzirá em artigos, análises, trabalhos de conclusão de cursos, bem como nas suas linhas de pesquisas, direcionando-os para uma verdadeira radiografia sobre as práticas públicas.

Assim, as atividades de produção de novos saberes ganham espaço assegurado e visibilidade, uma vez que são diferentes das reali-

zadas no sistema acadêmico e de utilidade porque associam as necessidades da rotina pública com ações direcionadas a uma governança mais efetiva.

Neste sentido, a revista SÍNTESE torna-se instrumento importante da Escola para apoiar a constante auto-renovação institucional do Tribunal de Contas, consistindo em espaço apropriado à implementação de três principais práticas.

A primeira delas é servir de ponte entre o conhecimento produzido no âmbito da Escola e o conjunto dos servidores do TCE. Conseqüentemente, a revista se transforma em meio de divulgação, de modo a publicizar os resultados e produtos de seus técnicos.

A segunda prática é estabelecer uma relação permanente entre o conhecimento produzido fora do Tribunal, e pertinente às suas atribuições constitucionais e legais, com a nossa instituição. A conseqüência desta ligação a ser construída é a nossa revista como espaço para atração da produção intelectual útil ao desempenho e aperfeiçoamento de nossa missão institucional. Assim, cabe à Escola, por meio da Coordenadoria de Estudos e Pesquisas, selecionar e contatar instituições (especialmente de pós-graduação) cujos estudos e pesquisas possam ser compartilhados conosco, através de textos de seus autores.

Finalmente, a terceira prática consiste no estímulo à produção, especialmente dos próprios servidores, de idéias relativas a inovações institucionais e propostas de administração que atendam às necessidades de incremento da gestão pública estadual e municipal.

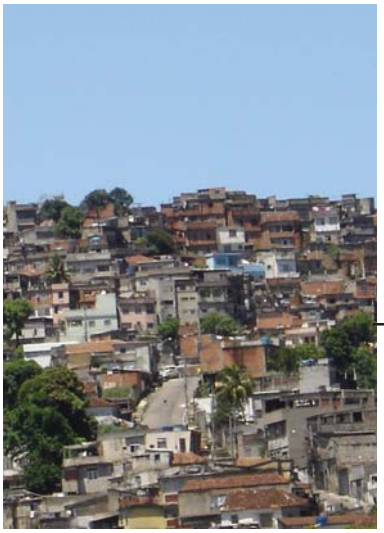
Nesta primeira edição, a revista SÍNTESE trará temas estratégicos fluminenses que já são ou serão, em futuro próximo, do escopo de atuação do TCE. Visam a salientar aspectos novos da administração pública regional e locais que impliquem, pelas reflexões antecipadas sobre eles, a adaptação que as instituições públicas precisam realizar para enfrentá-los.É uma seção especializada na apresentação das atividades (e produtos) da Coordenadoria de Estudos e Pesquisas, mas também apropriada a reflexões externas e de servidores do Tribunal.

Neste número inicial, a revista apresentará os trabalhos provenientes dos três grupos de pesquisa que estão em desenvolvimento, versando sobre a implantação de Planos Diretores nos municípios fluminenses; sobre a captação e utilização dos Royalties do Petróleo e Gás advindos das Bacias de Campos e Santos; e sobre o incremento dos procedimentos de média complexidade pelo SUS em nosso Estado.

Cabe ao leitor, finalmente, o papel mais importante nessa rede de saberes: ler, criticar e opinar, dando ainda as suas contribuições através de artigos, análises e monografias.

Convidamos todos a essa tarefa de construção do conhecimento.

ESTUDOS



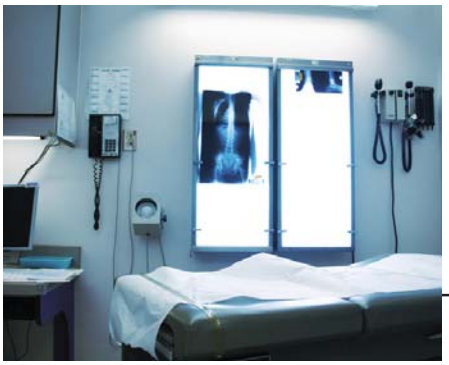
14

PLANO DIRETOR:
alguns pressupostos para sua efetiva implementação



44

PETRÓLEO E GÁS NATURAL
nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro



80

POR UM CONTROLE PÚBLICO INTEGRADO
para o Sistema Único de Saúde - SUS

PLANO DIRETOR: alguns pressupostos para sua efetiva implementação[1]



Cláudio Martinelli Murta
Emerson Maia do Carmo
Fátima Cristina de Moura Lourenço
Fuad Zamot
Jean Marcel de Faria Novo
Levy Pinto de Castro Filho
Márcio dos Santos Barros
Sérgio Paulo Vieira Villaça

RESUMO: Este artigo tem como objetivo discorrer sobre alguns dos principais problemas que deverão ser enfrentados pelos municípios brasileiros ao implementar as ações preconizadas pelo plano diretor, que a fim de que não se configure como mera carta de intenções - ensejará processo no qual caberá rigoroso controle descentralizado e democrático. Dos vários aspectos relativos a questões urbanas e rurais que deverão ser levados em conta nessa tarefa, centramos nossos estudos em apenas alguns: função social da propriedade, adaptação da legislação municipal e gestão democrática.

PALAVRAS-CHAVE: plano-diretor, gestão democrática, função social da propriedade

1 Artigo coordenado por Márcio Barros e Fátima Cristina de Moura Lourenço inserido na linha de pesquisa "Plano Diretor e o Estatuto da Cidade", desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão - ECG, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ. Apoio metodológico de Maurício Martins do Carmo



INTRODUÇÃO

Fruto da modernização do estado brasileiro, e após onze anos de discussão no Congresso Nacional e com a sociedade civil, entrou em vigor, em 10 de outubro de 2001, a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade urbana.

Em decorrência do Estatuto da Cidade, surgem importantes conquistas para a sociedade brasileira, tais como gestão democrática da cidade, com participação popular na formulação e implementação de programas e projetos de desenvolvimento urbano e o direito a cidades sustentáveis.

Fazer com que esta lei produza efeitos concretos, de suma importância para assegurar melhores condições de vida urbana para a atual e as futuras gerações, depende da participação ativa, não só dos administradores locais, mas também da população e organizações representativas da sociedade.

Entre os vários instrumentos da política urbana mencionados pela lei, surge o plano diretor. Seu objetivo é cuidar da função social da propriedade urbana, garantida pelo atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. Obrigatoriamente, por lei, aproximadamente 1.700 municípios acabaram de elaborar ou rever seu plano diretor.

Como instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e ordenamento da expan-

são urbana, deve o plano diretor estabelecer diretrizes e instrumentos para o crescimento ordenado da cidade Como abrange todo o território do município, suas diretrizes também devem se estender aos outros núcleos urbanos - por exemplo, às sedes dos distritos eventualmente existentes.

Este artigo discorre, ainda, sobre a função social da propriedade e as importantes adequações da legislação tributária a que os municípios deverão proceder, como à relativa ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. Como o plano diretor deve apontar prioridades, restrições, critérios, instrumentos e princípios que norteiem as políticas públicas, cabe a regulamentação destas à legislação ordinária, elaborada de acordo com a importância dos temas de interesse local, como transportes, meio ambiente, saúde e educação. O mencionado IPTU Progressivo no Tempo é um exemplo, mas caberia ainda refletir sobre diversas outras questões, tais como as relativas à Lei do Perímetro Urbano, ao Imposto Territorial Rural (ITR), ao Uso e Ocupação do Solo e à Lei Orçamentária.

Sendo o plano diretor ferramenta fundamental ao processo de planejamento municipal, há de estabelecer metas e diretrizes para o desenvolvimento local, ou seja, aonde se pretende chegar e de que forma. O plano diretor exige visão geral voltada para o futuro dos principais aspectos do município como um todo. Dele não devem fazer parte programas e projetos específicos, muito importantes para a produção dos resultados pretendidos, mas que integrarão outros documentos. Assim sendo, a última seção do presente trabalho oferece algumas reflexões sobre aspectos cruciais para o êxito do plano diretor, como o controle social, a auditoria e o governo eletrônico, aspectos fundamentais da ampla gama de ações que assegurem a gestão democrática do plano diretor.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

Desde os tempos mesopotâmicos, quando surgem os primeiros núcleos urbanos, a cidade é objeto de reflexões, tendo em vista sua adequada organização e estruturação. À proporção que as pequenas aldeias se transformavam em urbes, surgia a necessidade de organização tanto das atividades de seus moradores como do espaço por eles ocupado.

Aos muçulmanos é creditada a criação do zoneamento urbano, com a delimitação de áreas específicas para estabelecimentos comerciais, residenciais, religiosos, recreativos. Era comum habitantes de cidades da Antigüida-



de criarem certas áreas para encontros ou destinações específicas.

Na Grécia clássica, Hipodamus de Mileto, por muitos historiadores considerado o pai do planejamento urbano, planejou cidades buscando ordem e regularidade, em contraste com o emaranhado urbano comum à época. Ficou ainda conhecido pelas suas teorias e idéias sobre o uso da terra e a localização de edifícios.

Aristóteles consolida o conceito de estado intimamente ligado à polis, em que avulta o senso de comunidade. A concepção de indivíduo, com seus interesses, como elemento central das conjeturas filosóficas no âmbito da cidade somente tomaria corpo no século XVII, com Hobbes, para quem a sociedade organizada é criada por um contrato social em que cada indivíduo cede uma parcela da sua liberdade em prol do bem comum.



Durante o Renascimento, período de grande desenvolvimento artístico, planejadores urbanos desenhavam partes de cidades em grande escala, criando grandes áreas para solucionar a questão da superlotação dos templos antigos. Para Dacanal (2004), muito da estética urbana atual é herança de tal período, bem como a consciência humana em relação ao meio ambiente.

Com a Revolução Industrial, a população de muitas cidades européias e americanas começou a aumentar rapidamente, devido ao acentuado êxodo rural. Ao mesmo tempo acontecia uma revolução nos transportes, o que induziu à superlotação e degradação das regiões industrializadas.

Hough (1990) afirma que os males resultantes do industrialismo contribuíram para os movimentos sociais emergentes do século XIX. Assim, governos tomaram medidas para melhorar a qualidade de vida nas cidades por meio de áreas verdes e separação de zonas industriais e residenciais, sem contudo, lograrem efeitos significativos.

A cidade moderna, afirma Lamas (1992), buscou a ruptura com os traçados urbanos formais. A unidade básica da urbanística moderna é o edifício de habitações que se adapta ao terreno, visando à melhor posição em relação aos ventos e sol, em busca da salubridade. A rua passa a ter função de circulação e serviço, deixando de ser elemento que define o quarteirão. A cidade moderna também se caracteriza pelo funcionalismo, ou seja, pela separação e organização das principais funções da cidade - habitar, trabalhar, recrear e circular, como propôs a Carta de Atenas em 1933.

Dacanal (2004) conclui que o modernismo e até mesmo as concepções urbanísticas utópicas mais atuais caracterizam-se como reação à urbanística tradicional. Em termos de qualidade ambiental propõe facilidade de acessos e transportes, separação das funções urbanas,

liberação do solo para a circulação de pedestres e incremento das áreas verdes. Sugere, ainda, aproveitamento da luz solar e canalização de ventos para a salubridade habitacional, além de uso de formas puras nos edifícios, empregando-se a alta tecnologia construtiva e a serialização.

A explosão populacional das décadas de 50 e 60 criou problemas como congestionamentos, poluição e falta de moradia. O êxodo rural cada vez mais intenso, aliado à dificuldade do poder público em criar políticas habitacionais adequadas são fatores que têm levado ao crescimento dos domicílios em favelas até os dias atuais.

Assim, é na periferia (onde reside quase metade dos habitantes das maiores cidades) que se reúnem os grandes problemas das cidades do Brasil: falta de calçamento, pavimentação de ruas e saneamento básico; ausência de controle de enchentes, bem como medidas para se evitar alagamentos; falta ou insuficiência de serviços de saúde (que acarretam demanda superior à capacidade em regiões vizinhas que deles dispõem), educação, transportes, recolhimento de lixo e segurança (Marques, 2005).

Atualmente, conforme Souza (2002), o planejamento urbano passa a congregar, além de arquitetos, cientistas sociais de diferentes formações, destacando-se geógrafos e especialistas em direito urbano. Se, por um lado, houve longos períodos de planejamento centralizador (não raro resultando em periferias urbanas espraiadas, estruturadas por projetos residenciais movidos mais pelo caráter quantitativo do que qualitativo), nas últimas duas décadas o planejamento urbano - com vocação interdisciplinar - tem procurado colocar-se como possível mediador do conflito social pela ocupação do solo urbano.

O debate do planejamento deslocou-se do regulamento do uso e ocupação do solo para o tratamento dos processos especulativos de produção do espaço urbano, colocando-se contra ou a favor deles. Surge daí a idéia de planejamento urbano participativo, com decisões tomadas através de um processo democrático, no qual o profissional não assume mais o papel de autor do plano, mas de condutor do processo.



Se, por um lado, houve longos períodos de planejamento centralizador (...), nas últimas duas décadas o planejamento urbano - convocação interdisciplinar - tem procurado colocar-se como possível mediador do conflito social pela ocupação do solo urbano.

Contrariamente a essa tendência estão tanto políticos conservadores como intelectuais de esquerda. Borja e Castells (1997), por exemplo, defendem o que se convencionou chamar de planejamento urbano estratégico, que procura tratar as cidades sob a lógica da guerra fiscal e sua localização na suposta nova rede de cidades globais. Em defesa do planejamento urbano participativo

e contra as idéias marxistas de Castells argumenta-se:

Por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagogicamente, para a superação da injustiça social? Afinal, nem mesmo o aparelho do Estado (...) é um monólito ou, como queria Lênin, um simples braço repressivo da classe dominante. (SOUZA, 2002, p. 29)

Em suma, conforme Ribeiro e Cardoso a

retomada da discussão sobre planejamento urbano após a promulgação da Constituição Federal e a aprovação do Estatuto da Cidade está, portanto, marcada por um ambiente ideológico, político e teórico bastante polarizado: de um lado, a tradição "tecnocrática", que estabeleceu as principais referências sobre os princípios, métodos e técnicas do planejamento e, de outro, aqueles que, fundados na experiência recente da intervenção planejada do Estado, tendem a assumir posições de denúncia das limitações de planejamento urbano. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 107)

Quanto à propriedade, especificamente, à semelhança de tantos outros institutos jurídicos, não permaneceu imune ao decurso do tempo, tendo saboreado mudanças de concepção conforme o contexto social, político e jurídico. Não foi por outro motivo que Norberto Bobbio (apud SOARES, 2006) apregoou que os direitos do homem nascem e se alteram conforme as condições históricas e o contexto social, político e jurídico.

A idéia de função social da propriedade não é tão moderna: vem, pelo menos, desde Aristóteles. Já na sociedade romana, a propriedade era vista como um direito absoluto, o que significava dizer que seu detentor poderia exigir dos demais membros da coletividade um comportamento de abstenção ao bem titularizado. Todavia, o direito de propriedade sofria restrições conforme o interesse público e o particular dos vizinhos. Assim, para os romanos, a propriedade sofrera reformulação na sua concepção original, tendo a noção individualista cedido espaço à social, o que repercutiu nas regras jurídicas.

> A propriedade, além de ser direito constitucionalmente protegido, tanto no campo da liberdade individual quanto no econômico, sujeita-se a um plus que condiciona seu exercício - justamente o atendimento ao fim social.



Outro relevante marco para o direito da propriedade foi a Revolução Francesa, a partir da qual se valorizou o direito de liberdade, com radical limitação do poder estatal, que somente poderia ser exercido para intervir na vida dos cidadãos nos limites do mínimo necessário - o que o liberalismo cunhou como estado mínimo. O reflexo de tal ideologia se viu no próprio Código Napoleônico, que imprimiu cunho absolutista à propriedade, sujeitando-a apenas à limitação de não ser exercida de forma



No que toca aos imóveis urbanos, a Constituição remeteu ao plano diretor - instrumento de planejamento previsto no Estatuto da Cidade -, o mister de definir, mediante participação da coletividade local, as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

contrária às leis e regulamentos.

Essa cultura individualista, desenvolvida no seio da burguesia, teve repercussão direta no direito de propriedade, que adquiriu blindagem contra a atuação intervencionista por parte do estado e assumiu o centro do debate político e jurídico naquele momento da história (SOARES, 2006).

Mas as profundas desigualdades proporcionadas pelo liberalismo exigiram reformulação da concepção de estado, dada a premente necessidade de se garantir proteção às classes economicamente subalternas. Assim, o estado, que até então adotara postura passiva, passou a assumir papel intervencionista, promovendo a defesa de direitos essenciais - o chamado estado social. Tal contexto acabou influenciando e condicionando o próprio direito de propriedade, nela avultando o caráter social.

Quanto ao Brasil, a função social da propriedade, em alguns de seus aspectos, já era pensada pelo legislador desde a concessão das sesmarias, quando seus concessionários eram incumbidos de cuidarem da terra e dela extraírem o correspondente resultado econômico (BERNARDES, 2006). Mas a ênfase no caráter absolutista da propriedade preponderou na Constituição Imperial de 1824. Já a primeira Constituição Republicana, de 1891, impingiu modesto avanço na questão social, ao estabelecer a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública - na mesma linha o Código Civil de 1916, imantado pelo Código Napoleônico, que regulou apenas a requisição administrativa e o instituto da desapropriação por necessidade e utilidade pública.

A Carta de 1934 previu que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da lei, o que pode ser encarado como certo avanço - mais significativo na Constituição de 1946, que condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social (BERNARDES, 2006).

Somente em 1969, pela Emenda 1 à Constituição de 1967, cunhou-se no ordenamento pátrio a expressão função social da propriedade como princípio norteador da ordem econômico-social, embora tal expressão já tivesse sido utilizada em relação ao imóvel rural pela Lei Federal 4.504/64 (Estatuto da Terra) (MOESCH, 2006; BERNARDES, 2006).

Trilhando na mesma vertente axiológica, a Carta Republicana de 1988 expressa a necessidade de que o direito de propriedade seja exercido consoante sua função social, termo que se espraia por diversos dispositivos constitucionais, tais como o inciso XXIII do art. 5º, o inciso III do art. 170, o §2º do art. 182, o caput do art. 184 o parágrafo único do art. 185 e o art. 186.

A propriedade, além de ser direito constitucionalmente protegido, tanto no campo da liberdade individual quanto no econômico, sujeita-se a um plus que condiciona seu exercício - justamente o atendimento ao fim social.

Logo, percebe-se nítida mudança de concepção do direito de propriedade, vez que não basta a seu titular adotar o comportamento de não infringir os mandamentos legais que a limitam, ou seja, cumprir uma obrigação de não fazer. Diante do texto constitucional, a obrigação de não fazer se converte em obrigação de fazer, já que a propriedade deverá se destinar em algo útil ao interesse de todos, estabelecendo-se liame entre o direito de propriedade e sua função social, cujo descumprimento põe em xeque o próprio direito, que poderá ser, mediante prévia indenização, subtraído daquele que o titulariza, em razão de não tê-lo exercido no propósito que dele se esperava.

A esse respeito, registra Bernardes (2006) que a propriedade

não se confunde com sua função social (...). Ainda que a função social faça parte da estrutura do direito de propriedade, servindo como título jurídico de atribuição plena das faculdades que lhe são

inerentes, não se pode sustentar que sua eventual inobservância subtraia todos os direitos do proprietário inadimplente. Isso seria chancelar exagero que daria margem até para justificar a expropriação sem o pagamento de indenização. É que a Constituição não baniu o direito de propriedade; apenas impôs a seu exercício o dever de cumprimento da função social. (BERNARDES, 2006)

Diante dessas considerações, pode-se concluir que, embora a função social não se confunda com o próprio direito em si da propriedade, o exercício deste se condiciona ao atendimento daquela, tornando-o não mais absoluto, porém relativo. Posto assim, interessa aqui voltar o foco para alguns aspectos pertinentes à propriedade imóvel, mas não antes de afirmar que a função social, como princípio dotado de força normativa, é enunciado genérico que, dado seu nível de abstração, deverá ganhar maior densidade a partir da definição de standards pela norma infraconstitucional. Logo, dadas as variadas espécies de propriedade, caberá à lei definir em quais circunstâncias estará sendo ou não atendida a função social da propriedade.

A Constituição da República também estabelece, em relação às políticas urbana, agrícola e fundiária, medidas que visam a assegurar a função social da propriedade.

Tal lei não poderá se afastar dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de, no pretexto de definir os critérios balizadores da função social, banir por completo o direito constitucional de propriedade, o que acarretaria na própria inconstitucionalidade da norma viciada.

Nessa esteira, o novo Código Civil (Lei Federal 10.406/02), o Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/64) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), entre outros diplomas normativos, ocuparam-se em conferir maior concretude à função social da propriedade.

Pelo menos em relação ao imóvel rural, o próprio constituinte originário prescreveu requisitos que diagnosticam o cumprimento da função social da propriedade, cujos critérios e graus de exigências devem ser firmados em norma infraconstitucional: o aproveitamento racional e adequado do imóvel; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

No que toca aos imóveis urbanos, a Constituição remeteu ao plano diretor - instrumento de planejamento previsto no Estatuto da Cidade - , o mister de definir, mediante participação da coletividade local, as exigências fundamentais de ordenação da cidade, que em última instância refletirão os parâmetros de aferição do atendimento ou não da função social. Conclui-se, daí, que os requisitos de cumprimento da função social estabelecidos no plano diretor de determinado município não serão exatamente os definidos por outro, em razão das diversas nuances que cada qual enfrenta.

A Constituição da República também estabelece, em relação às políticas urbana, agrícola e fundiária, medidas que visam a assegurar a função social da propriedade, ao instituir a possibilidade de o poder público federal e municipal, na moldura de suas competências, intervirem na propriedade privada.

Nesse sentido, cabe um olhar específico sobre a possibilidade dessa intervenção pelos municípios, como prevê o Estatuto da Cidade, por meio do IPTU progressivo no tempo, bem como outras adequações de documentos legais exigidos pela orientação do estatuto da Cidade e dispostos no plano diretor.

ADAPTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL



IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Se uma propriedade não está cumprindo sua função social em área incluída pelo plano diretor, lei municipal poderá determinar que o proprietário cumpra a referida obrigação, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não-edificado, subutilizado (quando o aproveitamento seja inferior ao mínimo estabelecido no plano ou legislação dele decorrente) ou não-utilizado. Notificado o proprietário (a notificação será averbada no Registro de Imóveis), terá este ao menos 1 ano para protocolar o projeto e mais 2 para iniciar as obras do empreendimento.

IPTU Progressivo no Tempo é o ônus que o proprietário do imóvel tem que arcar por não ter cumprido as condições e os prazos acima referenciados, caso assim determinado pelo plano diretor e previsto na legislação tributária. O IPTU pode ser cobrado, no máximo, em dobro, a cada ano, enquanto o proprietário não cumprir a lei. O valor do IPTU pode subir, pelo prazo de 5 anos consecutivos, até atingir o limite de 15% do valor do imóvel, aí se mantendo até que se cumpra a obrigação (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios) ou a Prefeitura promova a desapropriação do imóvel.

O objetivo deste instrumento é o combate à especulação imobiliária e a indução à utilização de áreas da cidade já dotadas de infra-estrutura urbana - em vez de promover a desordenada ocupação de regiões distantes do centro que exigirão novos investimentos (drenagem, asfaltamento, iluminação pública, água, esgoto, transporte coletivo, praças, escolas, postos de saúde). Também poderá ter como objetivo preservar áreas ambientalmente sensíveis ou de edificação ou ocupação indevida, mover para as áreas centrais e mal utilizadas pessoas que seriam forçadas a morar em áreas periféricas, fomentando a economia local, dando melhor destinação aos recursos públicos de investimento.

As áreas passíveis da utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e, conseqüentemente e num segundo momento, de aplicação do IPTU progressivo, devem ser previamente especificadas no plano diretor, que também definirá, de forma específica para cada região da cidade, os critérios que estabeleçam o que é zona subutilizada. Uma vez estabelecidos tais critérios, será possível identificar se o imóvel está ou não cumprindo sua função social e aplicar os instrumentos de utilização, edificação e parcelamento compulsóri-

os, previstos nos art.s 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

Decorridos 5 anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel pelo preço avaliado (que pode ser inferior ao de mercado). O pagamento pode ser realizado em títulos da dívida pública, com resgate em até 10 anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros reais de 6% ao ano.

LEI DO PERÍMETRO URBANO

A oportunidade de rever a ocupação do solo urbano oferecida pelo plano diretor implica também a adequação de outros documentos legais. Diretamente relacionada ao IPTU, merece revisão atenta a Lei do Perímetro Urbano.

As diretrizes gerais da política urbana, segundo o § 2o do art. 40 do Estatuto da Cidade, abrangem o município como um todo. Desse modo, as áreas rurais devem, também, estar envolvidas, principalmente as localizadas em regiões consideradas estratégicas para o plano diretor. Assim, logo depois da edição de uma nova lei do plano diretor deve o município rever a legislação que trata da delimitação das zonas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana, visando ao estabelecimento das distinções entre imóvel urbano e rural.

O município tem competência para delimitar sua zona urbana. Não é, entretanto, pacífica a discussão sobre a distinção entre imóveis urbano e rural. O Estatuto da Terra e, posteriormente, o art. 4º da Lei 8.629/93, elegem o critério da destinação para a caracterização do imóvel como rural ou urbano - ou seja, se o imóvel é destinado à moradia, comércio ou indústria, é urbano; se destinado às atividades agropecuárias, é rural.

Já o art. 32 do Código Tributário Nacional, ao definir o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU -, elege o critério da localização - ou seja, se o imóvel está localizado dentro do perímetro urbano ele é urbano; caso contrário, é rural:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão



física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.
§ 1º. Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes:
I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
II - abastecimento de água;
III - sistema de esgotos sanitários;



O Plano Diretor poderá ter como objetivo preservar áreas ambientalmente sensíveis (...).

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.
§ 2º. A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

O Código Tributário, ao dar esta incumbência ao Município, manteve o respeito ao princípio derivado do art. 182 da Constituição Federal, que estabelece ser esse ente federativo responsável, por meio de seu plano diretor, por instituir a política de desenvolvimento e expansão urbana, bem como por prescrever as exigências para que a propriedade urbana cumpra sua função social.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Assim, qualquer interpretação divergente com relação a essa competência fere frontalmente o princípio da autonomia dos municípios. Entretanto, o Código Tributário Nacional, além de eleger o critério espacial para a incidência do IPTU, atribuiu adicionalmente ao município a competência para a definição não só da zona urbana como também da zona de expansão urbana e da zona urbanizável. Como conseqüência, a qualificação urbanística do solo urbano compreende a zona urbana, a zona de expansão urbana e a zona urbanizável, somente sendo considerada rural a zona que estiver fora destas áreas citadas.
A zona de expansão urbana, como o seu nome indica, deve ser tratada pelo planejamento municipal como o vetor da expansão populacional, vez que no futuro ela será transformada em novos bairros ou vilas do município. Portanto, as propriedades ali localizadas estarão, desde já, sujeitas às limitações do direito de construir, bem como devem cumprir sua função social, regras estabelecidas no plano diretor do município.
Meirelles (1993), ao discorrer sobre a zona de expansão urbana, afirma:

Essas zonas, ainda que na área rural, devem ser desde logo delimitadas pelo Município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor e às normas do Código de Obras para as suas edificações e traçado urbano.

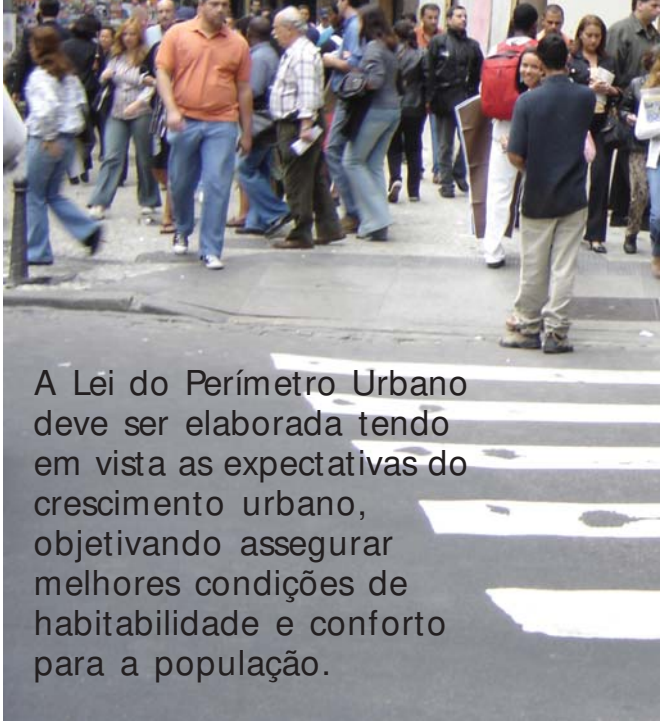
Inútil seria aguardar-se a conversão dessas zonas em áreas urbanizadas, para, depois, sujeitá-las aos regulamentos edilícios e às regras urbanísticas que condicionam a formação da cidade. O Município deve orientar e preservar o desenvolvimento de seus aglomerados urbanos a fim de obter no futuro, cidades, vilas e bairros funcionais e humanos, com todos os requisitos que propiciam segurança, estética e conforto aos habitantes. Isto se consegue pela antecipação das exigências urbanísticas para as zonas de expansão urbana, que são as matrizes das futuras cidades. (MEIRELLES,1993, p. 70),

Já a zona urbanizável, entendida com área programada para o exercício, fora do perímetro urbano e de expansão urbana, de uma ou mais funções urbanas elementares, também tem características que a qualificam como urbana, estando, pois, sujeita às regras de Direito Urbanístico.

Em relação a essas zonas, por serem consideradas como urbanas pelo § 2º do art. 32 do Código Tributário, nelas haverá a incidência do IPTU sobre imóveis ali localizados, sujeitando-se às normas constantes do plano diretor, tais como direito de construir e cumprimento da função social da propriedade.

É a Lei do Perímetro Urbano o instrumento adequado para tais definições. Sua importância é notória, pois é a referência para a legislação que trata da ocupação do solo urbano. Deve, portanto, ser elaborada tendo em vista as expectativas do crescimento urbano, objetivando assegurar melhores condições de habitabilidade e conforto para a população e, também, a otimização e economia dos serviços públicos de infra-estrutura urbana, dentro de uma visão integrada de crescimento urbano racional. Com isso ela também deve estar em sintonia com as legislações que tratam da preservação do meio ambiente e bens culturais.

Cabe à Lei do Perímetro Urbano debruçar-se sobre a questão do parcelamento para fins urbanos de imóvel situado na área rural. Trata-



A Lei do Perímetro Urbano deve ser elaborada tendo em vista as expectativas do crescimento urbano, objetivando assegurar melhores condições de habitabilidade e conforto para a população.

se, evidentemente, de um problema que afeta diretamente a administração municipal, que, em função de parcelamentos na área rural, muitos deles clandestinos, se vê obrigada a levar serviços urbanos a pontos cada vez mais distantes. Essa prática cria, muitas vezes, vazios nas áreas urbanas que permanecem ociosos por vários anos.

A esse respeito Santos (1996) afirma que os

conjuntos habitacionais levantados com dinheiro público (...) se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos.(...) É desse modo que o BNH contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização. (SANTOS, 1996, p. 112)

Uma solução para viabilizar a regulação municipal sobre essas áreas, não sem controvérsias jurídicas, seria a demarcação de um novo perímetro urbano e das áreas de expansão urbana e urbanizáveis abrangendo os núcleos já existentes.



USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Questão importante no processo de planejamento diz respeito aos instrumentos legais para o uso e ocupação do solo. Na definição das políticas públicas de caráter urbanístico, as autoridades municipais poderão decidir quanto à destinação específica para determinadas áreas da cidade, que melhor se coadunem com os interesses locais. Assim é que poderão ser incentivados o adensamento ou o esvaziamento de determinadas áreas. Ou ainda determinada área poderá ser destinada à preservação do patrimônio cultural da cidade. O importante é que, dependendo da função que se queira dar a determinada zona ou área da cidade ou município, as relações entre proprietário/propriedade, público/privado, receita/despesa poderão ser alteradas.

Como ao plano diretor, nesses casos, cabe, apenas, prever as normas de natureza geral, como as que definam, por exemplo, quais são as áreas onde será permitida, se for o caso, a transferência do direito de construir, a forma e os critérios sob quais instrumentos serão utilizados dependerá de regulamentação mediante legislação específica. Tais situações poderão produzir modificações nas alíquotas, se diferenciadas por tipo de estabelecimento e localização, do IPTU.

Neste mesmo contexto situam-se o Código de Obras e o Código de Posturas do Município, que poderão ser alterados em função das diretrizes do plano. Ambos são geradores de Taxas de Licença (para Execução de Obras, para Ocupação de Vias e Logradouros Públicos e para a Localização e Funcionamento de Estabelecimentos), produzindo, assim, receita tributária.

O importante é que, dependendo da função que se queira dar a determinada zona ou área da cidade ou município, as relações entre proprietário/propriedade, público/privado, receita/despesa poderão ser alteradas.

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL - ITR

O zoneamento urbano e rural oferece ao município a oportunidade de refletir sobre a arrecadação do Imposto Territorial Rural. Em princípio, a Constituição Federal atribuiu à União a competência de legislar e arrecadar, bem como a obrigatoriedade de transferir aos municípios 50% da sua arrecadação. A Lei 9.393/96, alterada pela Lei 10.267/01, define como contribuinte do ITR o proprietário de imóvel, rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Determina ainda que é obrigação desse contribuinte o fornecimento das informações cadastrais do imóvel ao órgão local da Secretaria da Receita Federal (SRF) por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR - DIAC.

Hoje a Secretaria do Tesouro Nacional é a responsável pelo cadastro de propriedades rurais, mantido a partir dos dados do DIAC e complementado anualmente, quando da declaração anual para cálculo do imposto. A citada lei adotou para o ITR a modalidade de lançamento conhecida como lançamento por homologação, atribuindo ao contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, a apuração e o pagamento do ITR nos prazos e

condições estabelecidos pela SRF, ficando tais atos sujeitos a homologação posterior.

Na declaração os contribuintes utilizam o Documento de Informação e Apuração do ITR - DIAT, preenchido de forma a permitir a autoavaliação do valor da Terra Nua - VTN, base de cálculo do ITR. Para sua determinação os contribuintes devem fornecer informações sobre áreas utilizadas - construções, culturas permanentes ou temporárias, pastagens cultivadas ou melhoradas e as áreas de florestas plantadas -, bem como sobre áreas não utilizadas por serem de preservação permanente, reserva legal ou interesse ecológico para a proteção de ecossistemas.

A Lei 11.250/05, ao regulamentar o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, determinou que a União, por intermédio da SRF, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

Recentemente, a Lei 10.250/05 foi regulamentada pela SRF, que publicou, em 13/4/06, a Instrução Normativa 643, estabelecendo requisitos e condições necessárias à celebração do referido convênio.

Os contribuintes devem fornecer informações sobre áreas utilizadas — construções, culturas permanentes ou temporárias, pastagens cultivadas ou melhoradas e as áreas de florestas plantadas.



Assim, com tal lei, um município, ao optar por assumir a administração do ITR, passa a receber integralmente o produto da arrecadação do imposto. Por outro lado, surge o ônus do lançamento do crédito tributário e da cobrança do ITR, com responsabilidade pela fiscalização do imposto e manutenção do cadastro dos contribuintes.

A fiscalização, de acordo com a doutrina, atua com a finalidade de obter elementos que permitam determinar, de forma precisa, a natureza e o montante dos créditos tributários, efetuar a homo-

logação dos lançamentos e verificar a exatidão das declarações apresentadas pelos contribuintes. As competências e poderes da fiscalização, observadas as prescrições postas pelo Código Tributário Nacional, devem ser disciplinados pela legislação pertinente, que pode impor regramento específico a um determinado tributo, fixando normas a respeito de sua fiscalização e criando obrigações a serem atendidas pelos contribuintes com o objetivo de facilitar o trabalho da administração fiscal - passando a integrar o que a legislação tributária chama de obrigações acessórias, sem conteúdo pecuniário, que se traduzem na prestação positiva ou negativa (obrigação de fazer ou de não fazer) no interesse da fiscalização ou da arrecadação de tributos. Aspecto importante de tais obrigações é não dependerem da existência de obrigação principal à qual se subordinem, podendo estender-se a um não-contribuinte como meio de verificar se sua situação fiscal realmente é a de alguém que não deve o tributo.

Atualmente o Decreto 4.382/02 regulamenta o ITR, repetindo, relativamente à fiscalização, as prescrições do Código Tributário Nacional. Justo seria, com a assunção pelos municípios da competência pela fiscalização, introduzir na legislação dispositivos que objetivamente facilitem a ação fiscalizadora e que indiretamente contribuam para manter atualizados os dados sobre as propriedades rurais.

Para a manutenção do cadastro de contribuintes, o município necessita de informações que permitem fazer de forma permanente a leitura e a avaliação do seu espaço rural. É desejável, adicionalmente, a possibilidade de ser construído um cadastro georreferenciado dos imóveis rurais, mapeando as características das propriedades agrícolas, uma das informações básicas para que se conheça a estrutura fundiária na zona rural.

Mas, para a assunção dessas tarefas, os municípios têm que avaliar os prós e contras de tal opção, uma vez que, além do fato de expressiva parcela dos proprietários rurais ser isenta ou imune ao pagamento do ITR (o que pode frustrar eventual expectativa de elevação na arrecadação do ITR), as administrações municipais devem observar se haverá efetivo incremento na captação de receita, já que terão que criar mecanismos que tornem viável tal pretensão, aumentando seus custos com o desenvolvimento de sistemas e com a capacitação de novos fiscais.

De acordo com recentes pesquisas (BREMAEKER, 2006), os municípios fluminenses em 2004 (ou seja, de acordo com a atual regra), receberam pouco menos de R$2 milhões decorrentes do ITR, correspondentes, em média, a 0,01% da sua receita orçamentária. Se os municípios do Estado do Rio de Janeiro viessem a cobrar o ITR de acordo com a sistemática prevista na lei, os valores arrecadados alcançariam 0,02% do montante da receita orçamentária municipal.

Tal fato é atribuído a ter a União privilegiado o caráter extrafiscal (e não arrecadatório) o ITR, visando precipuamente à promoção da utilização racional dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente - conforme se percebe na tabela das alíquotas desta espécie tributária. Evidentemente, os municípios que não optarem pelas novas regras permanecerão com a parte constitucional que lhes cabe na repartição da receita do ITR, ou seja, 50% do produto da arrecadação relativa aos imóveis neles situados.

De qualquer forma, independentemente do acréscimo da receita oriunda do ITR, dispor das informações sobre os imóveis rurais pode ser de suma importância para o desenvolvimento de políticas que garantam a integração e a complementaridade das atividades desenvolvidas em todo o território municipal, tanto as que se realizam no espaço urbano quanto as relativas à área rural.

O ponto de partida para a integração e complementaridade do urbano e do rural é o macrozoneamento rural - realizado de forma diferente do macrozoneamento urbano, no qual a base é, principalmente, a identificação das áreas prioritárias ou restritas para o incremento da ocupação e do adensamento feita a partir do conhecimento das capacidades de redes de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e fornecimento de gás, além dos limites dos sistemas viário e de transporte coletivo, associado às orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais.

Já o macrozoneamento rural está relacionado com solos, topografia, acessibilidades e infraestruturas adequadas para as diversas formas de produção rural e usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, e outros. Além desses aspectos, o macrozoneamento rural deve levar em conta o princípio da sustentabilidade ambiental, com a destinação de áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais, fauna e flora, e sua capacidade de regeneração.

Assim, é fundamental conhecer com detalhes o território rural. Nakano (2004: p. 29), apresenta a seguinte lista com as informações necessárias para que se conheça a zona rural:

> • A estrutura das propriedades imobiliárias rurais com atividades agropecuárias, de extração vegetal e exploração mineral, caracterizadas quanto ao preço da terra, grau de concentração fundiária e perfil de arrendamento;
> • As tendências de evolução e transformação na produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral, dependendo da situação;
> • As principais destinações e formas de transporte dos produtos agropecuários, da extração vegetal e exploração mineral;
> • As áreas com importantes recursos naturais preservados;
> • As áreas com importantes recursos naturais preservados e com capacidade de recuperação;
> • O passivo ambiental;
> • O perfil do solo, do ponto de vista geotécnico e da produção agrícola;
> • O perfil socioeconômico e a organização territorial dos núcleos-sede dos distritos rurais;
> • Os loteamentos clandestinos classificados segundo sua estrutura fundiária, condições urbanísticas e perfil socioeconômico;
> • Os condomínios residenciais fechados, formais e clandestinos;
> • A presença ou não de indústrias poluidoras;
> • As (in)compatibilidades entre as atividades agropecuárias, extrativistas, de exploração mineral e os núcleos de moradias, formais e clandestinos; e
> • O perfil dos bens e imóveis de interesse histórico, arquitetônico e cultural como, por exemplo, fazendas antigas que guardam patrimônios de períodos econômicos anteriores.

É grande a dificuldade em obter os dados que constam do rol acima, devido à inexistência de cadastro de imóveis rurais atualizado e preciso. O melhor conjunto de dados a esse respeito é o que dispõe a SRF, que o construiu com finalidade meramente tributária - a arrecadação do ITR. Como ele é mantido com base nas declarações anuais dos proprietários rurais e é grande a dificuldade em confirmar a qualidade desses dados, é incompleto e muito pouco preciso.

Nakano (2004) detalha ainda a respeito da leitura socioterritorial da zona rural:

Em geral, as zonas rurais possuem áreas de interesse para preservação ambiental com importantes mananciais hídricos, nascentes, cursos d'água, maciços vegetais, solos agricultu ráveis, dentre outros recursos naturais. É importante qualificar a diversidade e as condições de preservação desses recursos e, em caso de estarem deteriorados, a capacidade de recomposição, por exemplo, de maciços vegetais e matas ciliares.

O desenvolvimento da agroindústria, a monocultura, a mecanização da produção agrícola, o uso de agrotóxicos, a prática de queimadas, dentre outras ações, têm gerado impactos ambientais que têm de ser analisados com precisão. Tais impactos geram passivos ambientais que é preciso avaliar. É preciso investigar as condições das áreas de preservação permanente, as reservas legais, as ocorrências de erosão, o assoreamento dos cursos d'água, a ocorrência ou não de contaminação do solo e dos recursos hídricos.

Quanto ao solo, é imprescindível identificar as áreas agricultu ráveis e não agricultu ráveis; e, dentre essas últimas, analisar as possibilidades de uso e ocupação para fins diversos. É importante ter o perfil planialtimétrico da zona rural, pois as declividades condicionam as formas de mecanização da produção e do cultivo. Nesse sentido, nas áreas com maiores declividades, com solo favorável ao plantio, pode-se desenvolver produção intensiva baseada em pequenas propriedades, na escala familiar. (NAKANO , 2004, p. 30)

Entretanto nem todos os problemas identificados pela leitura socioterritorial da zona rural têm soluções possíveis dentro dos limites de ação dos municípios, apesar de serem problemas que afetam diretamente a competência municipal de formular uma política de desenvolvimento urbano que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

LEI ORÇAMENTÁRIA

A demanda crescente por uma administração pública transparente e responsável impõe enormes desafios ao setor público, que não se resumem apenas na utilização dos poucos recursos disponíveis em conformidade com as normas legais, mas que envolvem o processo de decisão na escolha das políticas públicas que atendam, de maneira eficiente e eficaz, às necessidades da sociedade, e se completam com a avaliação dessas escolhas. Ou seja, estamos tratando de gestão. Acrescentem-se a essas demandas as rápidas transformações tecnológicas e comportamentais por que tem passado a sociedade contemporânea, aliadas à vertiginosa velocidade com que as informações alcançam a opinião pública em geral, e entende-se o grau acentuadamente crescente de exigência da população por melhores condições e qualidade de vida.

É neste contexto de expectativas e cobranças que se torna cada vez mais necessária a prática do planejamento para a qualidade da gestão pública. Entre os instrumentos capazes de influenciar qualitativamente a gestão pública, avultam o plano diretor e o orçamento. Ainda que, num primeiro momento, possa-se pensar que o primeiro estaria restrito à questão do planejamento para o desenvolvimento urbano e, portanto, se refletiria no orçamento apenas nas questões afetas a essa área, ambos se relacionam e influenciam a definição e implementação de políticas públicas que envolvem e afetam todos os atores sociais e todos os aspectos do município.

A exigência legal do plano diretor e as experiências cada vez mais freqüentes de orçamento participativo trazem enormes benefícios aos agentes públicos, pois do confronto entre interesses de diversos atores sociais e de tentativas de sua harmonização podem ser elaboradas propostas de políticas públicas que refli-

tam os anseios do maior número possível de cidadãos, atendendo-lhes os anseios. Dessa forma, a partir do levantamento das necessidades locais, potencialidades e dificuldades do município para supri-las, consenso quanto ao futuro que se quer para o município e, portanto, ações que deverão ser implementadas para que o que foi planejado se concretize, serão traçadas as metas e definidas as diretrizes do plano diretor, que deverão estar contempladas nos instrumentos de orçamentação e, sobretudo, no orçamento. Este é o primeiro ponto de convergência entre os dois instrumentos: a necessidade de transparência e da participação popular na escolha das políticas públicas.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, consoante o que dispõe o art. 182 da Constituição Federal, e tendo como objetivo central assegurar a melhoria da qualidade de vida da população e o cumprimento da função social da propriedade, o plano diretor estabelece as formas de intervenção e ação do governo que venham assegurar a realização desse objetivo, refletindo nos aspectos econômico, financeiro e urbanístico do município, entre outros.

No processo de planejamento do crescimento e ordenamento da cidade ou município, o plano diretor deverá ser uma ferramenta de orientação aos agentes públicos e privados. Quanto aos primeiros, por ocasião da elaboração do PPA, da LDO e da lei orçamentária, terão um direcionamento a seguir na definição da metas, na discriminação dos programas e na alocação dos recursos necessários. Com relação aos últimos, o plano poderá também orientar as empresas na hora de investir capital, com vistas às melhores oportunidades para negócios, seja pela ampliação do parque industrial, seja na exploração do turismo ecológico, por exemplo. O importante é que as diretrizes traçadas no plano diretor e refletidas no orçamento, quando bem executadas e gerenciadas, deverão garantir o sucesso das ações e o desenvolvimento econômico-social da região.

No aspecto econômico-financeiro a gestão orçamentária desempenha papel relevantíssimo na execução das políticas públicas, sobretudo diante das peculiaridades próprias a sua execução e no que se refere à questão da rigidez orçamentária, em especial devido às chamadas receitas vinculadas. O fato é que, se os recursos públicos já são sobremodo escassos, retirados os valores destinados por lei para despesas específicas, sobra margem muito pequena para as despesas de caráter discricionário. Daí a importância na definição e escolha das ações



que se queiram implantar. Portanto, com razão Cunha e Rezende (2005), quando afirmam *quanto mais reduzido é o espaço de manobra e maior é a dificuldade em ampliá-lo, maior deveria ser a preocupação em rever a todo o momento a destinação dos recursos de livre utilização, de modo a permitir uma melhor acomodação às reais prioridades de gasto. (CUNHA, REZENDE, 2005, p. 14)*

Outra realidade preocupante é a do contingenciamento, que ocorre com bastante freqüência durante a execução orçamentária, e que ao tornar indisponíveis recursos destinados a determinado programa, pode atrasar bastante os resultados de uma ação, frustrando e contrariando interesses diversos, sejam públicos ou privados. Deste modo, é imprescindível que as metas e diretrizes instituídas no plano diretor sejam passíveis de realização e tenham sido alicerçadas em planejamento eficiente quanto a execução e resultados a médio e longo prazos.

No entanto, quaisquer diretrizes previstas no plano diretor que impliquem previsão de incremento de receita ou fixação de despesa, além da legislação pertinente, deverão estar definidas no orçamento. Nessa hipótese, aplicam-se também os instrumentos tributários voltados ao desenvolvimento urbano e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, como IPTU e ITR. E aqui cabe a advertência de que a não-realização da receita ou a fixação de uma despesa sem recursos que a suportem pode causar graves danos à saúde financeira do município e expor os responsáveis às penalidades da lei. Portanto, o monitoramento e a atualização das metas e diretrizes previstas no plano diretor e transportadas para a LDO, e especificamente para o orçamento, num processo permanente de planejamento, acompanhamento, revisão e controle, são os pressupostos da boa gestão, que culminará no atingimento das metas estabelecidas, que em última instância implicarão a melhora da qualidade de vida do cidadão.

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, (...) o plano diretor estabelece as formas de intervenção e ação do governo que venham assegurar a realização desse objetivo, refletindo nos aspectos econômico, financeiro e urbanístico do município.



PLANO DIRETOR E GESTÃO DEMOCRÁTICA

As propostas para a solução ou minimização de problemas da cidade inseridas no plano diretor precisam ser entendidas pela população para que haja efetiva participação social na implementação de programas e projetos definidos pela legislação e conduzidos pela gestão municipal. Assim, é necessário que sejam concebidas políticas públicas que valorizem a comunicação de conhecimentos técnicos a partir de linguagens de fácil e rápida compreensão, fazendo com que todos os setores da população controlem e fiscalizem plenamente sua implantação eficaz.

Além disso, as instituições devem participar desse processo, cada qual com a parcela que lhe é conferida legalmente. É o caso do Tribunal de Contas, cuja missão constitucional o obriga a auditorias que, sem dúvida, englobam a da aplicação das premissas do plano diretor.

O governo eletrônico, neste contexto, responde às possibilidades oferecidas pela tecnologia para redefinir os espaços e as formas de controle social e comunicação intra e interinstitucional, bem como entre os cidadãos e a estrutura governamental, construindo, com os demais procedimentos de controle, a gestão democrática da cidade.

CONTROLE SOCIAL

Para que o plano diretor seja eficaz, é importante que se criem mecanismos de implementação, acompanhamento e controle, a exemplo das seguintes medidas:

• fortalecimento das instâncias de planejamento na Administração Pública municipal, de forma que haja um quadro técnico qualificado e capacitado para pôr em prática as diretrizes e instrumentos previstos no plano diretor;

• estabelecimento de instâncias e mecanismos que assegurem a gestão democrática. Por exemplo, pode-se prever a realização periódica de conferências e consultas públicas para avaliar como o plano está sendo implementado ou a criação de Conselho da Cidade ou similar, com o objetivo de promover a participação popular e assegurar efetivo monitoramento do cumprimento do plano diretor;

• estabelecimento de mecanismos que assegurem gestão democrática e participativa quando da revisão e avaliação do plano diretor;

• criação de fundos, mediante lei específica, para facilitar, financeiramente, a implementação de medidas preconizadas pelo plano;

• acesso à informação para todos os cidadãos.

Um conselho deliberativo - formado por representantes da população e por pessoas que fazem parte do poder público - que trate do desenvolvimento territorial exerce importante papel de acompanhamento e fiscalização das medidas do plano diretor. Trata-se de forma prática para a participação da sociedade nas decisões. Caso exista um Conselho Municipal da Cidade, é importante articulá-lo com outros conselhos existentes no município.

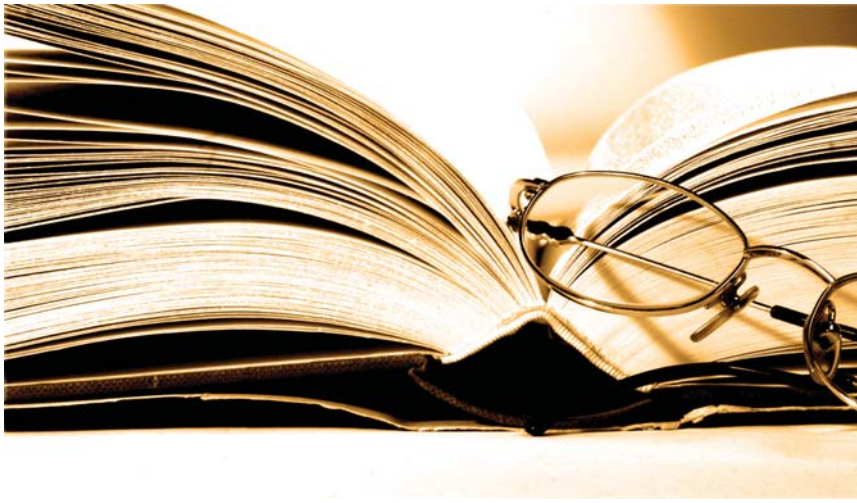
A política urbana pode ter um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - especialmente reservado para ações dessa política. Para criá-lo, o município deve informar de onde sairá o dinheiro e como será aplicado. Se bem implementado, será uma forma de democratizar a gestão dos recursos porque gerido pelo Conselho Municipal das Cidades.

A fim de definir e monitorar as políticas, o plano deve prever conferências municipais - grandes encontros, realizados periodicamente, com ampla divulgação e participação popular. São

momentos em que são "costurados" os pactos entre o poder público e a sociedade.
Finalmente, todos os instrumentos acima referidos que exijam dispêndio por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

AUDITORIA

O plano diretor, em face da importância estratégica que representa para o município e das inúmeras relações que possui com diversas áreas da administração municipal, deve ser objeto de análise pelos Tribunais de Contas, que, na execução de sua missão de auditor externo, necessita conhecê-lo, seja na preparação para as mais diversas auditorias realizadas no âmbito do município, seja diretamente como objeto específico da auditoria externa.



As auditorias de planos diretores deverão buscar, mais do que a verificação da mera legalidade do plano, uma avaliação do desempenho alcançado nas fases de elaboração, discussão, aprovação e implantação. Fase posterior de auditoria deverá ainda ter o papel de acompanhar a execução do plano diretor e avaliar os resultados por ele alcançados como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana.
Cabe ainda lembrar o papel do plano diretor como orientador do conjunto das leis orçamentárias municipais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), que devem incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

Neste cenário, há necessidade de se construir uma metodologia para a auditoria dos planos diretores municipais. Segundo Cassilha (2005), a tipologia a ser construída deve ser do tipo a posteriori, e não a priori, envolvendo aspectos legais, do ponto de vista da responsabilidade técnica do plano, assim como aspectos relativos à observância da Lei 10.257/01 - o Estatuto da Cidade.
Há, pelo menos, três linhas de ação a serem seguidas pelos Tribunais de Contas no acompanhamento externo das administrações municipais quanto aos preceitos do Estatuto da Cidade: exame dos planos diretores, auditoria da execução das ações nele previstas e acompanhamento e verificação da capacidade de consecução eficiente e eficaz dos objetivos delineados nos planos diretores pelas administrações. Vejamos cada uma dessas linhas:
1) No exame dos planos diretores - enquanto normas legais repletas de conceitos técnicos próprios da engenharia e da arquitetura - há diversos conteúdos a serem verificados, específicos de cada município: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por

transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Trata-se de análises acerca da fundamentação (diretrizes) e da instrumentação do plano diretor.

A fundamentação do plano diretor é explicitada por objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação. As diretrizes devem abranger, pelo menos, os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, sistema viário e respectivos padrões, infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

A instrumentação é constituída de documentos legais, técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos, de forma a integrar programas, orçamentos e investimentos do município com suas diretrizes, viabilizando sua implantação.

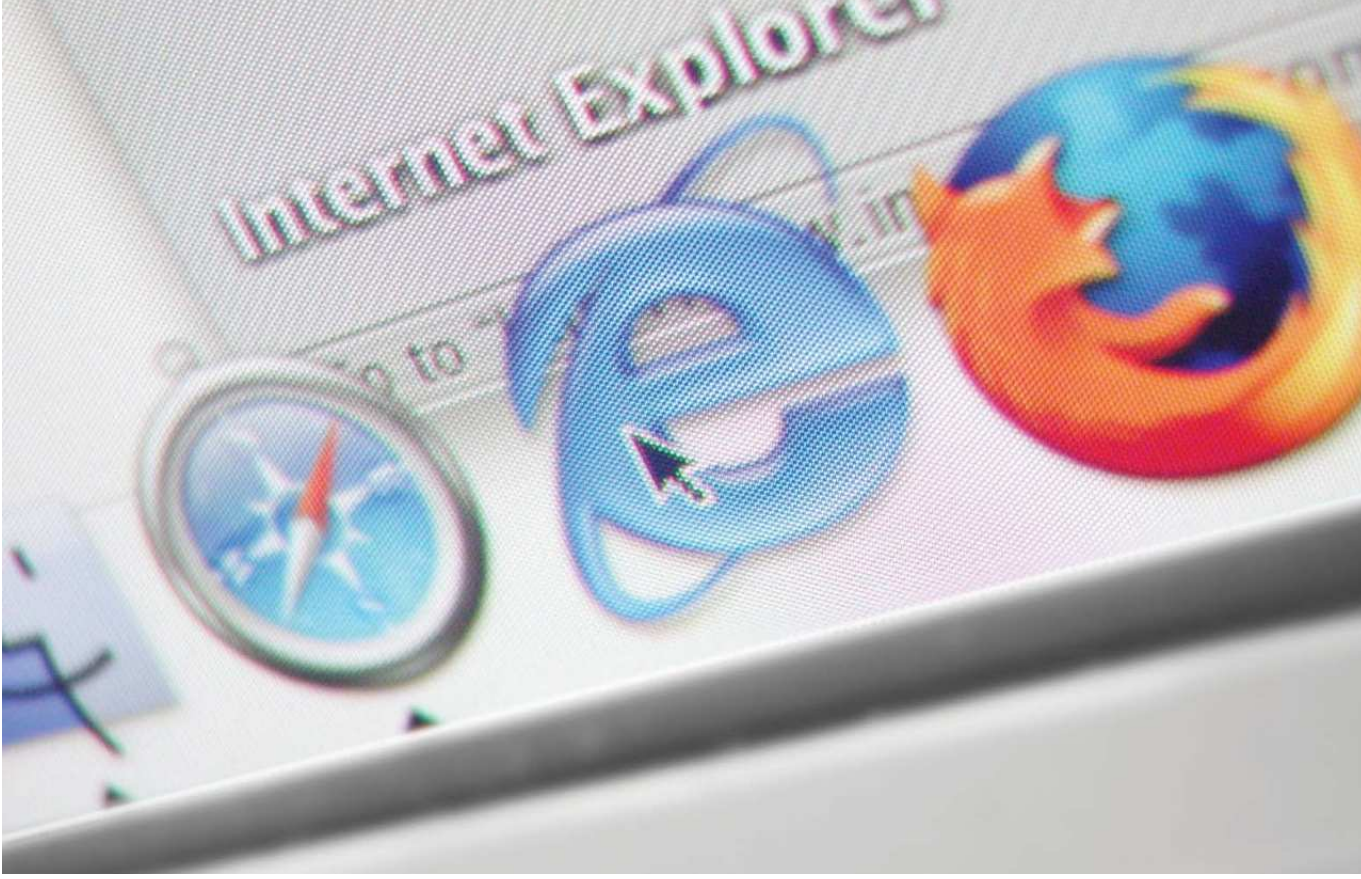
2) Em auditorias da execução das ações previstas nos planos diretores, a partir dos planos e projetos devidamente aprovados, na forma da legislação vigente, podem ser verificados se os coeficientes de aproveitamento dos imóveis urbanos respeitam os limites estabelecidos no plano diretor, se os valores das outorgas recolhidas pelos cofres públicos foram corretamente avaliados, se as novas edificações respeitam as zonas urbanísticas definidas no plano diretor, bem como se proceder a controles similares.

3) Quanto ao acompanhamento e verificação da capacidade de consecução eficaz dos objetivos delineados nos planos diretores pelas administrações, por ocasião das auditorias operacionais de planos diretores, os técnicos do TCE devem registrar o modus operandi pelo qual a Administração desenvolve suas atividades e anotar a opinião dos técnicos municipais sobre os tópicos a serem relatados, com vistas a recomendações para o aprimoramento dos quadros técnicos públicos e à otimização do uso dos recursos públicos e dos resultados esperados.

Nas três formas de controle apresentadas, o TCE deve dispor, além dos diplomas legais relacionados ao PPA, LDO e LOA, dos elementos do Plano Diretor, indicados como mínimos pela NBR-12267 da ABNT. Dentre eles : os objetivos do Plano Diretor; a caracterização da região, do município e da cidade (características geológicas; principais condicionantes físicos, ambientais, sócio-econômicos e demográficos, sistema viário e infra-estrutura urbana, bem como equipamentos sociais e serviços urbanos); o diagnóstico e os prognósticos elaborados quanto aos aspectos anteriormente mencionados; os conjuntos de proposições e diretrizes alternativas para a consecução do desenvolvimento do município etc.

Segundo Cassilha (2005), cada empreendimento apresenta impacto sobre o ambiente urbano, interferindo na dinâmica urbana e produzindo transformação diferenciada, dependendo da natureza e do porte do empreendimento. O grande desafio é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre ônus e benefícios de cada empreendimento, tendo em vista sua vizinhança imediata e, em alguns casos, o conjunto da cidade. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) se propõe a isso. O art. 36 do Estatuto da Cidade determina que lei municipal deverá estabelecer critérios para a definição dos empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Dessa forma, o Tribunal de Contas poderá ser agente ativo na fiscalização da gestão de projetos planejados por meio de mobilização popular, estimulando a produção dos resultados estabelecidos pelos governos municipais.



GOVERNO ELETRÔNICO

A expressão Governo Eletrônico é usada para designar o conjunto de atividades que os órgãos estatais realizam através da moderna Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) visando, não somente maior eficiência e eficácia às ações do Estado como também para implementar valores democráticos como a participação, a transparência, a representatividade e o controle pela sociedade sobre os agentes públicos. Nesse sentido, conceitualmente fazer governo eletrônico não significa apenas distribuir e instalar computadores, redes e sistemas informacionais nas dependências do Estado, para uso interno; significa também trabalhar para se efetivar, através da TIC, uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão.

Gasco (2006) descreve governo eletrônico como sendo todas as atividades baseadas nas modernas tecnologias de informação e comunicação (em particular a Internet) que o Estado desenvolve para aumentar a eficiência da gestão pública, melhorar os serviços oferecidos aos cidadãos e prover ações de governo em padrões mais transparentes que os atuais.

A administração pública brasileira está vivendo um momento auspicioso como resultado não só pelo emprego em larga escala da tecnologia da informação e comunicação, como também desfruta de grandes oportunidades decorrentes do processo democrático com seu conseqüente aprimoramento de seu aparato institucional e legal.

A partir do início dos anos 90, como um desdobramento da crise fiscal do Estado, associado aos

processos de descentralização e desconcentração dos recursos e decisões para os governos subnacionais possibilitado pela Carta Constitucional de 1988, intensificou-se o debate sobre as possibilidades e limites da gestão local do desenvolvimento. Tal tendência foi aprofundada pelo processo de globalização e de reconfiguração dos padrões de produção.

Diante deste cenário, os municípios passaram a assumir novas e crescentes responsabilidades. Na verdade, o município é a instância em que se evidenciam as demandas por implementação de processos de gestão que gerem bem-estar, melhorando a qualidade de vida de seus cidadãos. É no município onde ficam mais claras a iníqua distribuição de riquezas no Brasil, as insuficiências do poder público e a falta de articulação das políticas econômicas e sociais. É nele que tem se buscado com maior intensidade, novas formas de interação Estado/Sociedade que fomentem uma capacidade de gestão efetiva.

Além de todo arcabouço jurídico, hoje, são muitas as ferramentas disponíveis para a consecução desses objetivos. A mais moderna tecnologia está disponível e a custos exeqüíveis. Estamos falando do uso de imagens produzidas por satélites, aerofotogrametria com alta definição e recursos avançadíssimos para coleta e armazenagem dos dados.

Cada administração municipal, por si própria ou na forma de consórcio, deverá dispor de um possante banco de dados, uma base cadastral, que disponibilize a informação no tempo previsto, no menor custo possível e com a qualidade esperada para que o administrador possa formular e implementar políticas públicas eficientes, eficazes e com grande efetividade.

Como resultado de nossas reflexões surgem necessariamente perguntas que devem ser respondidas.

Cada administração municipal, por si própria ou na forma de consórcio, deverá dispor de um possante banco de dados, uma base cadastral, que disponibilize a informação no tempo previsto (...).

Nossa hipótese reside na possibilidade do uso da ferramenta conhecida como data mining. Segundo Chadwick (2006), data mining refere-se ao uso de sofisticadas técnicas estatísticas a partir do que podemos chamar de inteligência artificial. Sua função principal é descobrir padrões e relações das informações contidas em grandes bancos de dados. Ela é utilizada para se identificar novas categorias de consumidores e propiciar decisões e predições sobre o futuro a partir de ocorrências do passado.

Esta ferramenta já se consagrou na iniciativa privada como de grande valia na pesquisa de perfis dos consumidores, análise de demandas.

Para ilustrar nossa afirmação valemo-nos do exemplo da gigantesca rede mundial de supermercados Wal-Mart. Em 2004 esta cadeia de lojas empregava 1,4 milhão de pessoas, com a receita na casa 258 bilhões de dólares, correspondente a 2% do produto interno bruto dos EUA e a oito vezes o tamanho da Microsoft. Um conjunto de estratégias norteou a ação desse grupo, podemos destacar o emprego de tecnologia avançada a partir de um extraordinário banco de dados capaz de definir com precisão o perfil de seus clientes, seus hábitos de compra e dessa forma tornar a negociação a mais eficiente possível com seus fornecedores. A simetria dessas informações evita os custos desnecessários de mercadorias em estoque. Porque não usar esta ferramenta

na formulação e elaboração de políticas públicas?

É no momento da formulação e implementação do plano diretor que a sociedade pode e deve demandar das autoridades públicas a adoção de sistemas que contemplem não só a adoção destas ferramentas como também a criação de uma rede política e social que agregue as escolas, as bibliotecas, as associações de moradores, os sindicatos, as organizações não governamentais, toda a sociedade.

A internet é um novo espaço de deliberação, descentralizado, democrático, pluralista onde os atores conservam sua autonomia, compartindo responsabilidades para a gestão de políticas públicas e, cuja cooperação pode ajudá-los a reduzir os níveis de incertezas e aumentar o grau de efetividade da gestão local.

CONCLUSÃO

Desde a Antigüidade, estética, segurança e transporte são fatores que influenciam decisivamente a organização do meio ambiente urbano dos assentamentos humanos. Atualmente, existem diferentes áreas do conhecimento voltadas a teorias e métodos de planejamento urbano e regional que se ocupam com questões relacionadas a aspectos econômicos, físico-ambientais e sociais das populações, com vistas ao aprimoramento de técnicas de previsão, análise e planejamento das principais funções da cidade: habitar, trabalhar, recrear e circular.

Entretanto, não há mais espaço para soluções urbanísticas baseadas apenas em técnicas acadêmicas. A atuação de planejadores urbanos deve contar com participação popular inclusive na implementação de diretrizes para o desenvolvimento local e em ações voltadas à função social da propriedade. É preciso, portanto, que a legislação municipal a ser adaptada ao plano diretor seja orientada à gestão democrática. O TCE, por sua vez, pretende ser parceiro do cidadão neste controle social.

Tampouco é possível dissociar as questões relacionadas à habitação, trabalho, lazer e mobilidade. O zoneamento urbano e as regras sobre a construção de prédios, parques e outras facilidades recreativas, por exemplo, exercem impacto na qualidade dos sistemas urbanos de água, esgoto, lixo, elétrico e logístico de abastecimento, enquanto sistemas eficientes de drenagem, transporte de pessoas e recreação têm impacto positivo na qualidade de vida da população, especialmente das camadas economicamente menos favorecidas. As tensões relacionadas ao crescimento da periferia e à densidade populacional nas favelas, por sua vez, têm relação com a qualidade dos transportes nestas regiões, sendo desejável que o planejamento urbano preveja meios de transporte em massa destes locais às proximidades de zonas comerciais e residenciais de alta densidade.

Além do mais, o plano diretor deve tratar não só das áreas urbanas. Deve haver, no mínimo, a preocupação de integrar o macrozoneamento urbano com o macrozoneamento da área rural, com a identificação de áreas com

O zoneamento urbano e as regras sobre a construção de prédios, parques e outras facilidades recreativas exercem impacto na qualidade dos sistemas urbanos de água, esgoto, lixo, elétrico e logístico de abastecimento, enquanto sistemas eficientes de drenagem, transporte de pessoas e recreação têm impacto positivo na qualidade de vida da população, especialmente das camadas economicamente menos favorecidas.





solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral, bem como para outros usos como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outros.

Há, portanto, que se conhecer o município como um todo, sem descuidar dos aspectos da área rural que permitam seja ela tratada de forma adequada e compatível com as políticas de desenvolvimento e expansão urbana. Isto implica trabalhar um conjunto de informações, nem sempre disponíveis para os planejadores municipais, mas que podem vir a ser disponibilizados, caso o município venha a assumir a arrecadação e fiscalização do ITR, o que propiciará a utilização de uma base de dados importante para a formulação de políticas para a área rural.

Devem ser observadas e adaptadas as diretrizes eventualmente contidas em documentos de planejamento ambiental, como os planos de bacia hidrográfica e o zoneamento ecológico econômico. Com base em prioridades a serem definidas, planos setoriais, como os de transportes, saneamento, turismo e preservação do patrimônio cultural, devem estabelecer medidas especificas a respeito de cada tema, sempre observando as orientações contidas no plano diretor.

Muitos municípios não possuem cartografia atualizada nem estão acostumados a trabalhar com mapas. A discussão do plano diretor configura-se em momento importante para que sejam tomadas medidas que mudem tal situação. Como forma de viabilizar ou baratear sua elaboração, podem os municípios limítrofes formar consórcios municipais para a contratação dos serviços profissionais necessários aos trabalhos. Os mapas são importante fonte de informação para outros objetivos que não só o planejamento urbano, servindo para fins tributários e melhor prestação de serviços públicos, facilitando ou permitindo adaptação ou surgimento de vários diplomas legais.

Todos estes temas permeiam aspectos econômicos, físico-ambientais e sociais do ambiente urbano. Os mecanismos sugeridos pelo Estatuto da Cidade para tratar desses temas são inúmeros. Nem todos serão implantados, competindo à sociedade escolhê-los. Aqui se apresenta um desafio ao gestor público. O principal deles, neste momento em que os planos diretores estão em fase final de discussão ou já aprovados é oferecer mecanismos que possibilitem sua eficácia como gerenciador de soluções para o município, a fim de que não fiquem no papel, como simples cartas de intenções. Nesse sentido, aponta-se para a via da gestão social, desafio que nossa cultura política terá que vencer com muito mais dificuldade, já que pressupõe a participação de todos os atores sociais na escolha e definição das políticas públicas que melhor atendam às necessidades dos cidadãos, observados os meios disponíveis, as condições econômicas, políticas e ambientais existentes.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR-12267: normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.pmt.pa.gov.br/planejamento/documentos/nbr12267normaselaboracaoplanodiretor.pdf#search=%22norma%20abnt%2012267%22> . Acesso em: 25 ago. 2006.

BERNARDES, Juliano Taveira. Da função social da propriedade imóvel: estudos do princípio constitucional e de sua regulamentação pelo novo Código Civil brasileiro.
Jus Navegandi, Teresina, v. 8, n. 151, 4 dez. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4573>. Acesso em: 25 jul. 2006

BORJA, J., CASTELLS, M. Local y global: la gestion de las ciudades em la era de la información. Madrid: Santillana, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> . Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 2002. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 28 ago. 2006

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm> . Acesso em: 25 ago. 2006.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm> . Acesso em: 25 ago. 2005.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9393.htm>. Acesso em 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm> . Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10267.htm >. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 ago. 2006

_____. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 dez. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Secretaria de Receita Federal. Instrução Normativa nº 643, de 13 de abril de 2006. Dispõe sobre convênio com o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 abr. 2006. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2006/in6432006.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

BREMAEKER, François E. J de. A cobrança de ITR pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBAM, 2006.

CASSILHA, G. Amaral. A auditoria dos planos diretores: a atual missão dos tribunais de contas. In. SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 10., 2005, Recife. Anais... Recife, 2005.

CHADWICK, Andrew. Internet politics: states, citizens and new communication technologies. Oxford: Oxford University, 2006.

CUNHA, Armando, REZENDE, Fernando. Orçamento e gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2005

DACANAL, Cristiane. Acesso restrito: reflexões sobre a qualidade ambiental percebida por habitantes de condomínios horizontais, 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, 2004.

GASCÓ, Mila. Una vuelta por el mundo: Experiencias de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos: Un punto de partida. Disponível em http://www.iigov.org/dhial/?p=21_07. Acesso em 24 ago. 2006

HOUGH, Michael. Out of place: restoring identity to the regional landscape. London: Yale University, 1990.

LAMAS, José Ressano Garcia. Morfologia urbana e desenho da cidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOESCH, Frederico Fernandes. O princípio da função social da propriedade e sua eficácia. Jus Navegandi, Teresina, v. 10, n. 880, 30 nov. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7645>. Acesso em: 25 jul. 2006.

NAKANO, Kazuo. O Planejamento do Município e o Território Rural. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

RIBEIRO, L.C.de Queiroz, CARDOSO, A. Lúcio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuo da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1996

SOARES, Vivian Bacaro Nunes. O direito de propriedade: caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. Derecho y Cambio Social, Lima, n. 3, 2006. Disponível em: <http://www.bhaidream.com/lapluma/derecho/revista007/propiedad.htm> . Acesso em: 25 jul. 2006.

SOUZA, M. Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

PETRÓLEO E GÁS NATURAL

nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro



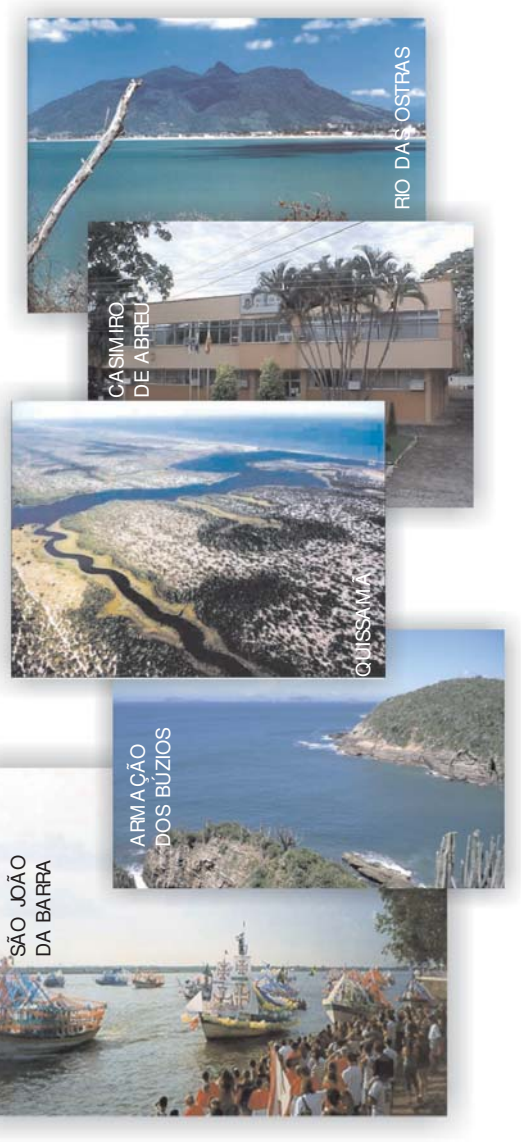
Jorge Henrique Muniz da Conceição
Marcelo Franca de Faria Mello
Marcelo Martinelli Murta
Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth

RESUMO: O artigo examina as razões do aumento, nos últimos dez anos, dos royalties e participações especiais pagos ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses em face da exploração e produção de petróleo e gás natural, apresentando algumas perspectivas para o futuro próximo. A análise quantitativa empreendida permite dimensionar a importância de tais receitas nas finanças públicas, fornecendo indicações de que elas permanecerão substanciais até o início da próxima década. Refletir sobre a expressividade e a previsibilidade das participações governamentais é o ponto nodal deste trabalho, cuja principal conclusão é a de que planejamento e investimento conscientes são ferramentas indispensáveis para evitar o cometimento de erros e a perda de oportunidades, como já ocorreu em outros ciclos extrativistas no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: petróleo; gás natural; participações governamentais; finanças públicas; Rio de Janeiro.

1 Artigo coordenado por Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth inserido na linha de pesquisa "Eficácia e sustentabilidade da aplicação dos royalties do petróleo e gás natural", desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão - ECG, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ. Apoio metodológico de Renata de Oliveira Razuk.

INTRODUÇÃO



Entre 1996 e 2005, o estado do Rio de Janeiro e um conjunto de nove municípios fluminenses confrontantes com a província petrolífera da Bacia de Campos - Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São João da Barra - registraram contínuo e vigoroso aumento de receitas oriundas de participações governamentais incidentes sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural.

A abrupta elevação das receitas teve como marco inicial o ano de 1998, logo após a edição da Lei Federal nº 9.478/97 - conhecida como a Lei do Petróleo - que, entre outras importantes medidas, ampliou as alíquotas básicas de royalties de 5% para até 10% do valor da produção e criou o pagamento de participações especiais sobre o lucro obtido em campos de grande produção ou rentabilidade .

Desde a entrada em vigor da nova legislação - com a abertura do mercado interno, o conseqüente aumento dos volumes produzidos e a evolução favorável dos preços do petróleo no mercado internacional -, os recursos das participações governamentais recebidos pelo governo do estado do Rio - nas modalidades de royalties, royalties excedentes e participações especiais - evoluíram de R$74 milhões em 1996 para R$4 bilhões em 2005[4] , montante que correspondeu a mais de 13% dual do exercício. No mesmo período, os valores das referidas participações governamentais distribuídos aos nove municípios fluminenses que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, acima mencionados, também registraram um aumento expressivo, elevando-se, em moeda de dezembro de 2005, de R$1,5 milhão em 1996 para R$1,7 bilhão em 2005[5] .

A magnitude dos valores das participações governamentais recebidos pelo RJ e seus municípios - que, em conjunto, chegam a superar o orçamento total de alguns estados da Federação, como Mato Grosso do Sul e Alagoas - sugere a importância desses recursos e evidencia como as finanças públicas fluminenses vêm se tornando significativamente dependentes da exploração e produção de petróleo e gás natural. Os impactos positivos dessas atividades sobre as finanças

2 Doravante RJ.
3 Além dessas medidas, a Lei nº 9.478/97, analisada com mais detalhes na próxima seção, revogou a Lei nº 2.004/53 (que criou a Petrobras), instituiu o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e criou a Agência Nacional do Petróleo - ANP.
4 Pela conversão para reais em dezembro de 2005; valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ.
5 Em 2005, o montante repassado aos 92 municípios fluminenses totalizou R$ 2,3 bilhões (valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ).

públicas vão além dos ingressos dos recursos propriamente ditos, beneficiando de forma significativa a situação patrimonial dos entes, em especial a do estado do Rio de Janeiro.

O estabelecimento do novo marco institucional em que se processaram as relevantes mudanças no setor do petróleo e gás natural analisadas adiante remonta à aprovação da Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995, que flexibilizou o monopólio do petróleo. Pelo novo dispositivo aprovado, em lugar do monopólio que era exercido pela Petrobras desde 1953, a União - que permaneceu proprietária dos depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional - passou a poder contratar com empresas nacionais e estrangeiras[6] a exploração das atividades ligadas ao petróleo e gás, relacionadas no art. 177 da Constituição Federal como sendo de seu monopólio, mediante concessão ou autorização.

Vale comentar que a abertura do mercado brasileiro de petróleo faz parte do processo de reformas estruturais da economia que ocorreu nos anos 90 e teve por objetivo incentivar a entrada de novos investimentos, aumentar a concorrência e acabar com as distorções nas políticas de preços e subsídios. Até então, as importações e exportações constituíam monopólio da Petrobras[7] e o país estava fechado ao fluxo de investimento privado para os setores de exploração, produção, refino, comercialização, transporte e importação de petróleo e derivados, bem como no segmento de gás natural, configurando alta dependência do petróleo importado.

Os efeitos da mudança no aparato legal que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural foram posteriormente ampliados em razão do expressivo aumento de produção que se seguiu na Bacia de Campos, da elevação das cotações do petróleo no mercado internacional e da acentuada desvalorização cambial do real em relação ao dólar americano ocorrida em janeiro de 1999.

Apesar do significativo reforço dos cofres estadual e dos municípios fluminenses promovido pelo ingresso desses recursos, vários trabalhos acadêmicos, pesquisas, artigos e estudos técnicos têm questionado a qualidade da aplicação das expressivas receitas provenientes do petróleo - principalmente por parte das administrações municipais[8]. Muitos desses estudos constataram que, em grande parte dos casos, os gastos efetuados com essas receitas - finitas, por derivarem de recursos naturais não-renováveis - não têm buscado garantir um desenvolvimento futuro sustentável daquelas economias e alertam para a iminência do momento em que os valores pagos a título de royalties, royalties excedentes e participações especiais declinarão; tendo em vista o progressivo e esperado esgotamento das reservas no longo prazo.

É nesse cenário que as limitações ao desenvolvimento sustentável - que já se fazem sentir -, correm o risco de serem ampliadas. O comportamento que teria sido observado nos municípios mais beneficiados pelo ingresso de recursos do petróleo e gás natural poderá, num futuro próximo, se repetir em municípios fluminenses das regiões Metropolitana, Costa Verde e Baixadas Litorâneas, em função da extração e produção, em larga escala, de petróleo e gás natural na Bacia de Santos, com expectativa de início para 2010.

6 Desde que constituídas sob leis brasileiras e tenham sede e administração no país - possibilidade também introduzida, à época, pela Emenda Constitucional nº 6/95.
7 A Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, sociedade por ações, foi instituída pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, e aprovada pelo Decreto do Poder Executivo nº 35.308, de 02 de abril de 1954.
8 Vide, por exemplo, Pacheco (2003), ANP (2003) e Cruz (2005).

Sendo assim, o presente artigo propõe uma reflexão acerca dos impactos e determinantes do aumento das receitas de participações governamentais pagas ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses em face da exploração e produção das reservas de petróleo e gás natural, no passado recente e no momento atual, bem como algumas perspectivas para o futuro próximo.

A primeira seção resume as principais alterações no aparato legal que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural e a distribuição das compensações financeiras aos entes da federação, desde meados dos anos 80.

Na segunda seção, são apresentados dados relativos à evolução da exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos e no país, enquanto, na terceira, faz-se um resumo da evolução dos preços do petróleo, fator determinante - em conjunto com as mudanças na legislação, o aumento da produção e a desvalorização cambial - para o significativo crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.

A quarta seção trata dos impactos, sobre as finanças públicas fluminenses, das mudanças analisadas nas seções precedentes, evidenciando o expressivo crescimento das receitas provenientes dessas atividades nos últimos anos e a tendência de manutenção do crescimento em 2006. Na quinta e última seção, encerrando a análise do período, será destacada a importância do petróleo para a economia do estado e dos municípios fluminenses, no passado recente e no presente.

À guisa de conclusão, o trabalho procura, dentro das limitações que serão oportunamente apontadas e não obstante a indisponibilidade de dados necessários para uma projeção mais consistente e precisa dos valores e cenários futuros, avançar no debate sobre as perspectivas para essas atividades no Rio de Janeiro, nas Bacias de Campos e de Santos, a partir do início da próxima década, esboçando estimativas de valores que deverão ser pagos ao estado e municípios quando entrarem em operação importantes campos petrolíferos e de gás na Bacia de Santos - o que beneficiará municípios de outras regiões do estado.

Considerando a importância do petróleo e do gás natural e o caráter finito desses recursos, seria fundamental que, a partir dos diagnósticos elaborados, fosse possível identificar e propor ações efetivas no sentido de fortalecer as vocações econômicas estadual e municipais, com a diversificação das atividades agrícolas, industriais e de serviços, criando condições de manutenção do desenvolvimento social e econômico no tempo; mesmo quando esgotadas as reservas e encerrado o ciclo de exploração das riquezas provenientes das jazidas de hidrocarbonetos.

Nesse contexto, o artigo que ora se apresenta - inserido na linha de pesquisa intitulada "Eficácia e sustentabilidade da aplicação dos royalties do petróleo e gás natural", desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão (ECG), do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) - constitui um primeiro relatório, parcial, sobre a análise dos impactos socioeconômicos decorrentes do ingresso e utilização dessas receitas por parte do estado e dos municípios do Rio de Janeiro. O tema representa objeto de permanente preocupação por parte do TCE-RJ e, por sua relevância para a economia estadual e para as gerações futuras, é desdobramento obrigatório do projeto em andamento e resultará em novos trabalhos.

É na direção de contribuir para incentivar a reflexão e o debate acerca de assunto tão relevante para as finanças fluminenses e, principalmente, para a promoção do desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, que a ECG e, por conseguinte, o TCE-RJ pretendem avançar.

PASSADO RECENTE E PRESENTE: DETERMINANTES E IMPACTOS

MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO QUE REGULA O SETOR

O aparato legal e institucional que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural no Brasil, como já apontado, foi sensivelmente alterado nas últimas décadas. Tais modificações operaram no seguinte sentido: a progressiva ampliação da área e das atividades sobre as quais incide o pagamento das compensações financeiras; o aumento nos percentuais a elas correspondentes; e a redução do prazo de recolhimento dos pagamentos devidos, resultando em expressivo aumento do volume total das participações governamentais pagas aos beneficiários.

O conjunto de normas legais referentes ao pagamento de royalties tem origem na Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que, entre outras disposições relevantes, criou a Petrobras e a obrigatoriedade de que a empresa e suas subsidiárias pagassem, trimestralmente, aos estados e territórios brasileiros onde estivessem localizadas a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% sobre o valor do óleo, do xisto ou do gás extraídos; cabendo 20% do que recebessem aos municípios, ou seja, 1% do total dos royalties, segundo a produção de óleo de cada um.

A Lei dispunha sobre a Política Nacional do Petróleo, estabelecia o monopólio da União sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo e definia as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), além de estabelecer que a União estava autorizada a constituir empresa estatal para execução do monopólio, incluindo a execução de quaisquer atividades correlatas ou afins àquelas monopolizadas.





Cuidou ainda de estabelecer que os recursos recebidos pelos entes beneficiados deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias[9].

Com o início da exploração e produção de petróleo no mar, a Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, sujeitou também esse tipo de atividade ao pagamento de royalties, mantendo o mesmo percentual de 5%, assim distribuídos: 1,5% da arrecadação aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para constituir um Fundo Especial, a ser repartido entre todos os estados e municípios da Federação.

Acompanhando as mudanças na distribuição dos recursos, com ampliação dos beneficiários, essa lei estabeleceu que os valores da indenização recebidos pelos estados, territórios e municípios passariam a ser aplicados, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico[10].

A Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, por sua vez, estabeleceu normas complementares às então vigentes, introduzindo os conceitos de região geoeconômica e de extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, conceitos estes aplicados até hoje na distribuição dos royalties decorrentes da produção marítima de petróleo e gás natural (Gutman e Leite, 2003). Para fins de cálculo dos valores indenizatórios, a Lei atribuiu à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE a responsabilidade pelo traçado das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios confrontantes. Os critérios utilizados foram: a linha geodésica ortogonal à costa para indicação dos estados onde se localizam os municípios confrontantes; ou o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental, isto é, seqüência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos municípios confrontantes no território de cada estado. O Decreto 93.189, de 29 de agosto de 1986, regulamentou o traçado de linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios a ser utilizado pelo IBGE para a definição de poços confrontantes.

9 Art. 27, §§ 1 a 4 da referida Lei.
10 Art. 1, § 3 da referida Lei.



O IBGE ainda ficou responsável, com base nas informações sobre a exploração de novos poços e instalações e reativação ou desativação de áreas de produção fornecidas pela Petrobras (que detinha o monopólio dessas atividades à época), pela definição da abrangência das áreas geoeconômicas, bem como dos municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária[11].

Em 1988, a Constituição Federal[12] assegurou aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da Administração Direta da União participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou, então, compensação financeira por essa exploração; que viria a ser posteriormente instituída pela Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e regulamentada pelo Decreto nº 01, de 11 de janeiro de 1991. De acordo com esse Decreto, a alíquota de 1,5% devida aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas[13] passou a ser repartida entre os municípios integrantes da Zona de Produção Principal (60%)[14], os integrantes da Zona de Produção Secundária (10%)[15], e aqueles integrantes da Zona Limítrofe (30%)[16].

A aprovação dessas normas alterou a distribuição dos royalties, incluindo entre os beneficiários os municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar essa mudança, reduziu-se de 1% para 0,5% o percentual relativo ao Fundo Especial, destinando-se os demais 0,5% aos municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque. Complementando essa regulamentação, a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterou a periodicidade dos pagamentos da indenização, de trimestral para mensal, vedando aos entes a aplicação desses recursos em pagamento de dívidas ou no quadro permanente de pessoal, mas sem especifi-

11 Arts. 9 e 10 da referida Lei.
12 Arts. 20, § 1, e 21, inc. XIX.
13 Art. 5 da referida Lei.
14 Rateados entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao município que concentrasse as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural 1/3 (um terço) da cota desse item.
15 Rateados entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos.
16 Rateados entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da Zona de Produção Secundária.

car em que áreas deveriam ser aplicados.

Finalmente, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aumentou de 5% para 10% a alíquota básica dos royalties[17], mantendo inalterados os critérios de distribuição para a parcela do valor dos royalties - prevista no contrato de concessão - que representam os 5% estipulados pela Lei nº 7.990/89, acima resumidos, e introduziu uma forma diferenciada de distribuição para a parcela que excede os 5%, dependendo se a lavra ocorre em terra ou na plataforma continental.

As regras introduzidas pela Lei nº 9.478/97 e atualmente em vigor incluem a indicação dos pagamentos a serem feitos pelas empresas exploradoras aos entes da federação - a título de compensação financeira pelo resultado da exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural -, as chamadas participações governamentais[18], quais sejam: bônus de assinatura - pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, pago na assinatura do contrato (art. 46); royalties - incidentes sobre a produção comercial de cada campo de petróleo e gás natural, em montante correspondente a um mínimo de 5% e um máximo de 10% da produção, calculado em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo (arts. 47 a 49); participação especial - calculada sobre os lucros dos campos de grande volume de produção ou grande rentabilidade (art. 50); e pagamento pela ocupação ou retenção de área - fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, a ser pago anualmente, podendo ser aumentado pela ANP no caso de prorrogação do prazo de exploração. Além dessas, a Lei estabeleceu o pagamento, aos proprietários de bloco localizado em terra, de participação equivalente a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP (art. 52).

Como já foi comentado, embora tenha estabelecido a alíquota básica dos royalties em 10%, a Lei do Petróleo manteve os mesmos critérios de distribuição da parcela até 5% anteriormente definidos pela Lei nº 7.990/89. Por outro lado, para a parcela do valor dos royalties que excede a cinco por cento da produção, a Lei estabeleceu, no seu art. 49, que quando a lavra ocorre no mar - caso do estado do Rio de Janeiro -, deverão ser pagos, desse valor, 22,5% aos estados e 22,5% aos municípios, todos eles produtores confrontantes; 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 7,5% para a constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios; e, por fim, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Os municípios produtores e os confrontantes com campos petrolíferos de elevada produção e alta rentabilidade passaram a fazer jus, ainda, às participações especiais, caso de alguns dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos - o que tende a acentuar a concentração na distribuição dos recursos do petróleo entre os municípios beneficiários desta região. Em contraste com a forma como são calculados e pagos os royalties, a participação especial é aplicada sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, ou seja, o lucro do campo, que é apurado deduzindo-se da receita bruta da produção os royalties, os in-

17 A lei prevê que esta alíquota poderá ser reduzida pela ANP até um limite de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores.

18 O regime de participações governamentais foi regulamentado pelo Decreto nº 2.705/98, que definiu os critérios para o seu cálculo e sua cobrança.

vestimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Os recursos das participações especiais são calculados por campo, utilizando alíquotas progressivas, que variam de zero a 40%, em razão do tempo e da localização da lavra, segundo o Decreto 2.705/98 (art. 21) - sendo os procedimentos detalhados nas Portarias da ANP (Gutman e Leite, 2003).

De acordo com o art. 50 da Lei, 40% dos recursos das participações especiais vão para o estado onde ocorrer a produção em terra ou que seja confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção e 10% vão para o município com aquelas mesmas características. Os 50% restantes vão para a União, sendo 40% ao Ministério de Minas e Energia e 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal[19].

Além dessas disposições, a Constituição de 1988 assegurou ao conjunto dos municípios brasileiros (não só os produtores) a transferência de 25% da parcela do valor dos royalties até 5% recebida pelos respectivos estados, mediante os mesmos critérios vigentes de repartição do ICMS, dispositivo regulamentado pelo art. 9 da Lei Federal nº 7.990/89.

Em suma, as mudanças na legislação elevaram o valor dos royalties recolhidos para as três esferas governamentais - beneficiando mais os municípios, nessa repartição -, além de terem contribuído para reduzir o lapso temporal entre o fato gerador e o pagamento das compensações financeiras e promover um processo rápido de correção dos royalties em função da variação dos preços internacionais do petróleo e gás natural.

A tabela a seguir resume a distribuição das participações governamentais relativas ao ano de 2005, aos estados e municípios e ao total do Brasil. A última linha do quadro evidencia a importância, por sua materialidade, dos royalties e das participações especiais, responsáveis por 47% e 52%, respectivamente, do total das participações governamentais pagas a todos os entes da federação no ano, somando R$13,3 bilhões. Na última coluna, resta demonstrada a posição de destaque do estado e dos municípios do Rio de Janeiro, beneficiados com 46,2% do total distribuído.

Tabela 1: Valores das participações governamentais distribuídas – Brasil-2005.

(Em mil R$ correntes)

Entes	Royalties e Royalties Excedentes (A)	Participações Especiais (B)	Taxa de Ocupação ou Retenção de Área (C)	Total de Participações Governamentais (A+B+C)	% no total distribuído
Total: municípios Brasil	2.110.827,1	696.699,5		2.807.526,6	21,1%
Municípios RJ	1.446.810,5	675.060,1		2.121.870,6	16,0%
Total: estados Brasil	1.984.329,4	2.785.864,6		4.770.194,0	35,9%
Estado RJ	1.318.598,3	2.699.306,0		4.017.904,3	30,2%
Total: estados e municípios Brasil	4.095.156,5	3.482.564,1	-	7.577.720,6	57,0%
Total: Brasil	6.206.086,1	6.965.128,4	125.299,8	13.296.514,3	100,0%
% no total distribuído	47%	52%	1%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2006)

19 Pela Lei, os recursos do Ministério de Minas e Energia destinam-se ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural e os do Ministério do Meio Ambiente, ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

AUMENTO NA PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO

A produção comercial de petróleo na Bacia de Campos, no litoral do estado do Rio de Janeiro, teve início em agosto de 1977, no poço 3-EM-1-RJS, situado no campo de Enchova, com vazão de 10 mil barris/dia.

A história da exploração da Bacia, no entanto, começou muitos anos antes, em 1968, quando foi perfurado o primeiro poço submarino. Os esforços da Petrobras para a prospecção de hidrocarbonetos na região foram intensificados nos anos 70, como parte de uma estratégia política de investimentos voltados para aumentar a produção interna de petróleo e gás natural e, dessa forma, reduzir os impactos negativos do aumento dos valores da importação de petróleo e seus derivados sobre a balança comercial brasileira, que se seguiram à abrupta elevação dos preços do petróleo no mercado internacional em 1973[20]. Portanto, buscava-se, primordialmente, reduzir a dependência nacional do petróleo importado e, conseqüentemente, o déficit na balança comercial.

O primeiro sucesso foi obtido em 1974, com a descoberta do poço 1-RJS-9-A, que deu origem ao campo de Garoupa, situado em lâmina d'água de 100 metros. Em 1984, foi descoberto o primeiro campo gigante do país - Albacora -, em região de águas profundas. Posteriormente, foram localizados os também gigantes campos de Marlim (em 1985) e Roncador (em 1996), levando a Petrobras a investir em pesquisas pioneiras para o desenvolvimento de tecnologia de exploração nessas condições - que a tornariam empresa líder mundial em explorações marítimas de grandes profundidades. Essa posição foi conquistada em 2000, quando a empresa iniciou a produção em Roncador, com lâmina d'água de 1.877 metros de profundidade.

Considerada a maior reserva petrolífera da Plataforma Continental brasileira, a Bacia de Campos tem cerca de 100 mil quilômetros quadrados e se estende do estado do Espírito Santo até Arraial do Cabo, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro. Em 2005, já estavam em operação mais de 400 poços de óleo e gás, 30 plataformas de produção e 3.900 quilômetros de dutos submarinos (Informe da Petrobras, 2006).

Com o início das operações da plataforma P-50 no campo de Albacora Leste - que possui capacidade de produzir cerca de 180 mil barris/dia de petróleo e seis milhões de metros cúbicos de gás natural/dia -, em 21 de abril de 2006, atingiu-se o objetivo da auto-suficiência nacional na produção de petróleo, ou seja, a partir dessa data, o Brasil passa a produzir tanto petróleo quanto consome.

Apesar dessa importante conquista, permanece a necessidade de importação de petróleo "leve", em virtude de a maior parte do óleo produzido no país ser "pesado" ou "ultrapesado" e a capacidade nacional de refino - instalada na década de 70, quando a maior parte dos investimentos da Petrobras ainda se concentrava na garantia do abastecimento dos derivados, e antes de ser conhecido o potencial da Bacia de Campos - ter sido projetada para o processamento de óleos mais "leves", tais como os que eram importados à época e considerados de qualidade superior.

O crescimento, nos últimos anos, da produção brasileira de petróleo do tipo "pesado", tal como o encontrado no campo de Marlim, na Bacia de Campos, agravou ainda mais a situação de insuficiência da capacidade de refino

20 Em 1973, na época do "primeiro choque do petróleo", o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido.

nacional frente a uma demanda crescente por derivados de petróleo. Desde o início dos anos 80, subseqüente à ocorrência dos dois choques do petróleo, a composição dos investimentos da Petrobras passa a priorizar os investimentos nas atividades de exploração e produção, principalmente offshore, que permitem a redução da dependência energética externa brasileira[21].

Em razão de suas características de densidade não serem compatíveis com a capacidade técnica (limitada) das refinarias nacionais, os crescentes volumes de petróleo produzidos na Bacia de Campos não podem ser inteiramente processados no país, tornando-se necessária a exportação de parte da produção doméstica, de menor valor, e a importação de um óleo mais leve, de maior valor agregado, para ser misturado ao produzido internamente, adequando este último à capacidade de refino nacional.

Entre 2007 e 2011, a Petrobras pretende investir pesadamente em exploração e produção, tanto no Brasil como no exterior, para dobrar a atividade exploratória.



Cabe destacar que a Petrobras anunciou recentemente (Spitz, 2006) a descoberta de mais um campo de petróleo leve na Bacia do Espírito Santo - a 12 quilômetros do campo de Golfinho -, que promete ser de excelente qualidade (38º API). Tal fato, somado a outras descobertas recentes, permitiu elevar as reservas potenciais do campo para volumes entre 310 e 330 milhões de barris de óleo equivalente (boe), atingindo as reservas potenciais da província de petróleo leve daquela Bacia patamares de 600 milhões.

O novo desafio que se coloca para o Brasil, portanto, é o domínio de tecnologias relativas a outras etapas importantes do processo, como o refino e o transporte, para garantir o abastecimento nacional de petróleo e seus derivados e reduzir a dependência externa com relação a estes últimos. Nesse sentido, a Petrobras, em parceria com o grupo Ultra e o BNDES, deu início à implantação de uma refinaria conjugada a um pólo petroquímico em Itaboraí, na região Metropolitana, que deverá refinar diariamente mais de 150 mil barris de petróleo pesado, ampliando o consumo interno do óleo de baixo grau API produzido no país e, conseqüentemente, diminuindo os excedentes dos hidrocarbonetos exportados atualmente.

O projeto, denominado Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, demandará investimentos de US$3,5 bilhões na primeira etapa, quando está prevista a implantação de uma central de matérias-primas que produzirá 1,3 milhão de toneladas/ano de eteno e 900 mil toneladas/ano de propeno[22]. O empreendimento deverá gerar importantes receitas de

21 Em 1983, no auge desse processo, os investimentos da Petrobras nesse segmento chegaram a representar 93% do total, ao passo que, em 1971, 74% do total dos investimentos da Petrobras foram direcionados para as atividades de refino e demais atividades ligadas ao abastecimento de derivados (Aragão, 2005).

22 http://www.arefinariaenossa.com.br/noticias_interno.asp?ID=244



impostos para o governo estadual, na medida em que, ao contrário do petróleo e dos combustíveis dele derivados sobre os quais incide ICMS apenas no local de consumo, o ICMS incide sobre os produtos petroquímicos também no local de sua produção.

Entre 2007 e 2011, a Petrobras pretende investir pesadamente em exploração e produção, tanto no Brasil como no exterior, para dobrar a atividade exploratória - o que significa buscar novas áreas para sustentar, no longo prazo, o crescimento da produção -; e também antecipar, o máximo possível, a produção de óleo leve e de gás natural e, adicionalmente, obter a recuperação de campos maduros, evitando o declínio da produção. A concretização dos planos de investimentos programados pela Petrobras será de especial relevância para a economia fluminense, como se deduz da análise dos dados relativos à participação da produção estadual de petróleo e gás natural no total produzido pelo país, analisados na seqüência. De fato, no ano de 2005, o Brasil produziu 617,2 milhões de barris de óleo equivalentes (boe) de petróleo, dos quais 519,4 milhões só no Rio de Janeiro - volume significativamente superior aos 262 milhões de barris produzidos neste estado em 1998, primeiro ano de vigência da nova legislação. Além de responder por 84,2% da produção nacional de petróleo em 2005, o estado do Rio de Janeiro (leia-se a Bacia de Campos) também foi responsável por 48,7% da produção de líquido de gás natural (LGN) e 45% da de gás natural[23].

A concentração da produção no RJ deriva diretamente da concentração das reservas: ao final de 2004, 79,4% das reservas provadas[24] de óleo, condensado e gás natural estavam situadas ali. Em 31 de dezembro de 2005, as reservas provadas nos campos da Petrobras no Brasil atingiram 13,232 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), dos quais 86% de óleo e condensado e 14% de gás natural[25], em virtude de tanto de novas descobertas em blocos exploratórios e em áreas de concessão de campos de produção como de revisões em campos existentes em 2005.

A importância da Bacia de Campos pode ser mais bem avaliada quando se comparam os volumes totais relativos à produção de petróleo e gás natural do país com os da referida Bacia, compreendendo o período de 1973-2005 e constantes da tabela 2 na página ao lado:

23 http://www.anp.gov.br

24 Reservas de petróleo e gás natural que, com base na análise de dados geológicos e de engenharia, se estima recuperar comercialmente de reservatórios descobertos e avaliados, com elevado grau de certeza; e cuja estimativa considere as condições econômicas vigentes, os métodos operacionais usualmente viáveis e os regulamentos instituídos pelas legislações petrolífera e tributária brasileiras (conceito ANP).

25 Segundo o critério SPE (Society of Petroleum Engineers), também adotado pela ANP. Para cada barril de óleo equivalente extraído no ano de 2005, foram apropriados 1,311 barris de óleo equivalente, resultando em um Índice de Reposição de Reservas (IRR) de 131,1%. Por esse mesmo critério, a relação Reserva-Produção (R/P) ficou em 19,7 anos.

Tabela 2: Produção de Petróleo e Líquido de Gás Natural (LGN) no país comparada com os volumes produzidos na Bacia de Campos - 1973 a 2005.

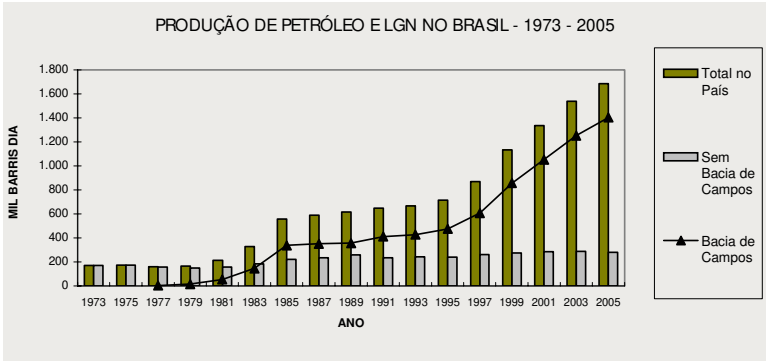
(barris/dia)

Ano	Produção Petróleo e LGN (1) - Bacia de Campos	Produção Petróleo e LGN (1) - Total Brasil	% Produção Bacia de Campos/ Total Brasil	Produção Petróleo e LGN sem Bacia de Campos	% Produção sem Bacia de Campos
1973	0	170.053	0,0%	170.053	100,0%
1975	0	171.485	0,0%	171.485	100,0%
1977	2.792	159.564	1,7%	156.772	98,3%
1979	16.021	165.401	9,7%	149.380	90,3%
1981	53.935	213.087	25,3%	159.152	74,7%
1983	145.441	328.931	44,2%	183.490	55,8%
1985	337.171	556.777	60,6%	219.606	39,4%
1987	351.838	588.368	59,8%	236.530	40,2%
1989	356.370	616.844	57,8%	260.474	42,2%
1991	411.804	646.730	63,7%	234.926	36,3%
1993	426.108	668.291	63,8%	242.183	36,2%
1995	474.501	716.161	66,3%	241.660	33,7%
1997	607.626	869.308	69,9%	261.682	30,1%
1999	857.580	1.131.836	75,8%	274.256	24,2%
2001	1.052.524	1.335.794	78,8%	283.270	21,2%
2003	1.252.373	1.540.122	81,3%	287.748	18,7%
2005	1.404.744	1.684.055	83,4%	279.310	16,6%

Fonte: http://www2.petrobras.com.br
(1) LGN: líquido de gás natural (GLP e C5+); não inclui condensado.

O gráfico 1, por sua vez, ilustra a escalada da extração na Bacia de Campos, que permitiu elevar a representatividade da produção local de petróleo na produção nacional de 1,7% em 1977 para 83,4% em 2005.

Gráfico 1: Produção de petróleo e LGN (1) - Bacia de Campos e Brasil - 1973 a 2005.



Fonte: http://www2.petrobras.com.br
(1) LGN: líquido de gás natural (GLP e C5+); não inclui condensado.

Os números revelam que, a partir do início da exploração comercial em 1977, a produção na Bacia de Campos expandiu-se continuamente - apesar da relativa estagnação no período 1985-1993 -, atingindo 1,4 milhão de barris por dia em 2005; ao passo que as demais regiões produtoras, somadas, mantiveram o mesmo patamar de produção nos últimos vinte anos, produzindo, em média, 250 mil barris de petróleo por dia, entre os anos de 1985 e 2005.

ELEVAÇÃO NO PREÇO DO PETRÓLEO

A elevação de preço do petróleo no mercado internacional nos últimos anos constituiu fator determinante - em conjunto com as mudanças na legislação, o aumento da produção e a desvalorização cambial - para o significativo crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.

Tal fato se justifica tendo em vista que a fórmula adotada para a fixação do preço mínimo do petróleo, base para a apuração dos royalties e participações especiais, leva em consideração, dentre outros fatores, a cotação do Petróleo Brent[26] no mercado internacional e a qualidade do óleo bruto, classificado quanto ao grau de densidade API[27]. O preço do gás natural, por outro lado, é apurado com base na Portaria ANP nº 45/00 a partir do valor estabelecido nos contratos de venda do produto, ou, no caso de sua inexistência, no preço referencial do gás natural na entrada do gasoduto de transporte, estabelecido por Portaria Interministerial dos Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda.

A tendência de crescente elevação da cotação internacional do petróleo aumentou a rentabilidade apurada para fins de participações especiais nos campos da Bacia de Campos que recebem participações governamentais sobre o lucro da exploração, principalmente em Albacora, Marlim e, mais recentemente, Roncador, contribuindo decisivamente para as consecutivas elevações dos valores de participações governamentais recebidos pelo estado do Rio de Janeiro no período de 1999-2005. Com isso, as participações especiais pagas em 2005 ao RJ (R$2,7 bilhões), representaram mais que o dobro de receita auferida com royalties e royalties excedentes (R$1,3 bilhão).

A tabela seguinte demonstra a evolução comparada, para o período de 1999-2005, de indicadores selecionados - de câmbio, volume de produção e cotação do petróleo no mercado internacional -, determinantes do valor das participações governamentais recebida pelo governo estadual, indicadas na última linha da tabela 3.

A comparação da evolução dos valores entre 1999 e 2005 permite constatar a espetacular elevação do valor das participações governamentais pagas ao governo do estado. A última coluna da tabela mostra que, no mesmo período, o real depreciou-se 39,2% em relação à moeda norte-americana - não obstante a apreciação observada desde 2003 -, enquanto o preço médio do barril do petróleo no mercado internacional aumentou 165,1%.

As mudanças na legislação, com a abertura do mercado e o aumento dos investimentos, e a evolução dos indicadores analisados certamente contribuem para esclarecer a elevação de 63,7% no volume produzido na Bacia de Campos. O crescimento dos fatores que influenciam o cálculo dos royalties e das participações especiais - exceto pela

26 Mistura de petróleos produzidos no Mar do Norte e oriundos dos sistemas petrolíferos Brent e Ninian, com grau API de 39,4 e teor de enxofre de 0,34%.

27 Escala hidrométrica idealizada pelo American Petroleum Institute - API, juntamente com a National Bureau of Standards, e utilizada para medir a densidade relativa de líquidos no teor. Petróleo leve = grau API>31º; petróleo mediano = 31º>grau API>22º; petróleo pesado = 21º>grau API>10º e petróleo extrapesado = grau API<10º.

Tabela 3: Evolução comparada de indicadores de câmbio, volume de produção de petróleo e LGN da Bacia de Campos, valor do barril de petróleo no mercado internacional e total das participações governamentais recebidas pelo estado do Rio de Janeiro - 1999-2005

DESCRIÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	% 2005/ 1999
Taxa de câmbio média do ano – R$ X US$ (1)	1,81	1,83	2,35	2,92	3,19	2,95	2,52	39,2%
Preço (referência ANP) do barril de petróleo – US$ (1)	15,12	22,54	19,06	21,12	23,86	29,13	40,08	165,1%
Produção de petróleo e LGN da Bacia de Campos – mil barris/dia (2)	858,0	992,0	1.053,0	1.214,7	1.252,4	1.203,7	1.404,7	63,7%
Total das participações governamentais recebidas pelo RJ – R$ milhões correntes (1)	190,04	783,30	1.144,40	1.667,29	2.689,04	3.086,34	4.017,90	2.014,2%

Fontes:
(1) http://www.anp.gov.br/participacao_gov/index.asp
(2) http://www2.petrobras.com.br/portal/frame.asp?pagina=/ri/port/DestaquesOperacionais/ExploracaoProducao/ExploracaoProducao.asp.

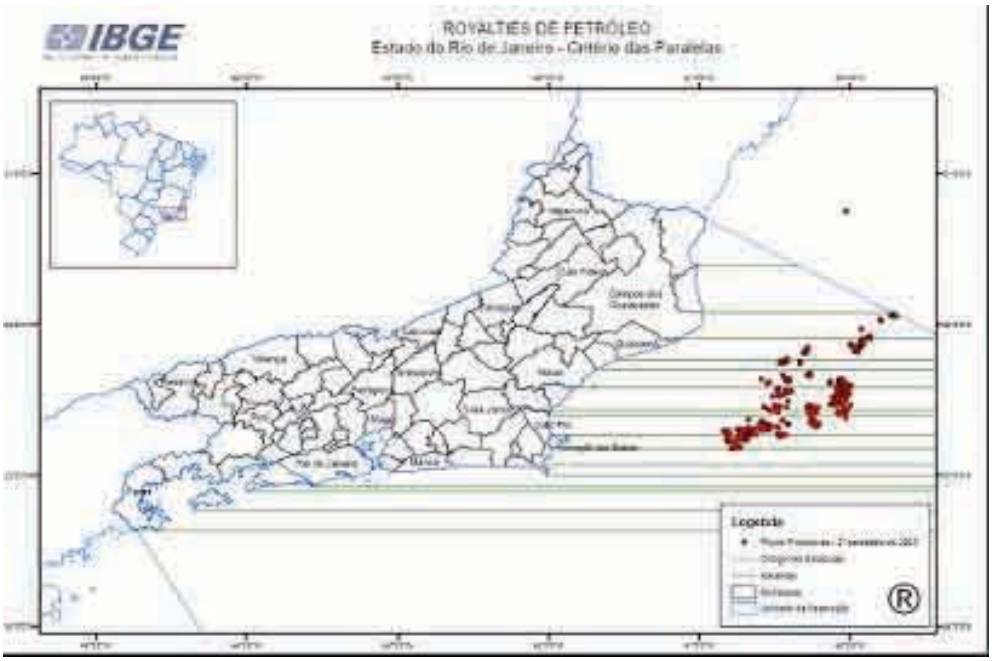
apuração de rentabilidade dos campos para fins de cálculo das participações especiais -, explica a expansão de 2.014,2% nos valores recebidos.
Cabe mencionar ainda a tendência de crescimento do preço do petróleo no mercado internacional em 2006, refletindo a instabilidade política e a insegurança militar no Oriente Médio[28], principal região produtora mundial, bem como o aquecimento da demanda de petróleo e seus derivados, que se refletem no preço referência para cálculo dos royalties pela ANP, tendo atingido U$57,49 em junho de 2006.

PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS PAGAS AO ESTADO E MUNICÍPIOS EM FACE DA PRODUÇÃO DA BACIA DE CAMPOS

Ao longo do decênio 1996-2005, acompanhando o aumento dos volumes de produção e as mudanças institucionais e legais nesse mercado, registrou-se a já mencionada elevação contínua e crescente dos valores percebidos pelo estado do Rio de Janeiro e, principalmente, por um restrito grupo de municípios fluminenses, a título de compensações financeiras decorrentes da exploração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, mais especificamente nos campos de petróleo e gás natural visualizados nos mapas a seguir:

28 Segundo notícias veiculadas na imprensa, em meio à escalada da violência entre Israel e Líbano no Oriente Médio, o preço do petróleo nos EUA bateu recorde de US$ 76,70 por barril em junho de 2006.

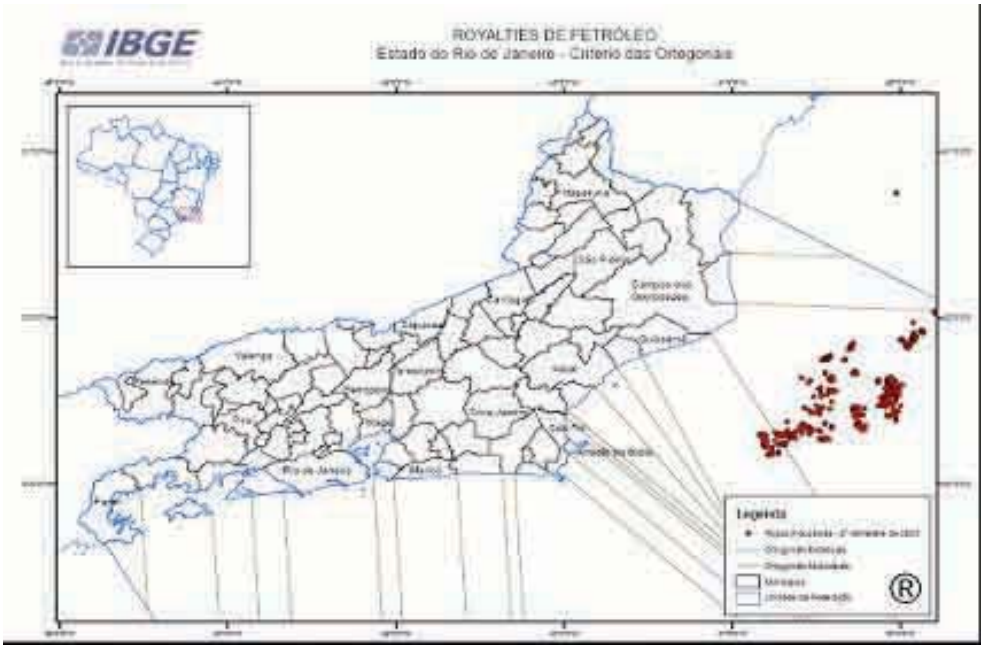
Mapas 1 e 2: Estado do Rio de Janeiro - Critérios das Paralelas e das Ortogonais



Como se pode observar pelos mapas, os nove municípios anteriormente mencionados são confrontantes, de forma ortogonal ou paralela, com os campos e poços produtores da Bacia de Campos, integrando a Zona de Produção Principal da Bacia. Os critérios para definição das áreas passíveis de indenização - resumidos na primeira seção do presente artigo - foram estabelecidos na Lei nº 7.525/86. Tendo em vista que as regras de rateio das rendas petrolíferas ali definidas privilegiam o aspecto físico (proximidade geográfica), tanto os municípios produtores (onshore) ou confrontantes (offshore) quanto os que concentram instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás[29] e/ou os que possuem campos de alta rentabilidade, beneficiados com as participações especiais[30], são os maiores beneficiários das participações governamentais pagas pelos concessionários.

29 No caso do RJ, os municípios de Niterói e Rio de Janeiro são considerados Zona Principal de Produção.

30 Serra (2005) apresenta uma visão crítica dessas regras de rateio, apontando o "brutal determinismo físico", que resultaria em um "sobrefinanciamento das esferas de governo subnacionais", e apresenta sugestões para distribuição e aplicação das rendas petrolíferas "que valoriza a função da promoção da justiça intergeracional e, concomitantemente, minimiza iniqüidades relativas à distribuição espacial da riqueza e à malversação do uso destes valiosos fundos públicos".



Fonte: Mapas gentilmente cedidos pela Diretoria de Geociências do IBGE.

Participações governamentais pagas ao estado do Rio de Janeiro

As receitas de royalties, royalties excedentes e participações especiais brutas auferidas pelo estado do Rio de Janeiro elevaram-se, em termos reais, de R$74 milhões em 1996 para mais de R$4,0 bilhões em 2005, um crescimento de aproximadamente R$3,9 bilhões em apenas 10 anos[31]. Dos expressivos montantes anuais das participações governamentais a que o estado faz jus devem ser deduzidas as parcelas relativas ao PASEP (1% do total) e à cota-parte dos municípios (25% sobre a parcela de royalties até 5% recebida pelo estado).

Além dessas parcelas, também são deduzidos os valores devidos pelo estado à União como ressarcimento do valor antecipado pelo Tesouro Nacional no processo de renegociação da dívida estadual em 1999, tendo como garantia direitos futuros de royalties, royalties excedentes e participações especiais que, de acordo com cálculo realizado pela ANP, deveriam ser pagos à Fazenda estadual pelas concessionárias entre os anos 2000 e 2021.

Para tanto, o RJ firmou, em 1999, Contrato de Cessão de Créditos com a União[32], por meio do qual o governo federal antecipou o pagamento daqueles recursos, que viabilizaram a

31 Valores atualizados para a moeda nacional em 31/12/05, com base na variação do IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ.

32 Contrato celebrado entre a União e o estado do Rio de Janeiro em 29 de outubro de 1999, com interveniência da Agência Nacional de Petróleo, do Banco do Brasil e do Banco Banerj S.A.

renegociação da dívida (pagamento da conta gráfica). O saldo remanescente foi convertido em Certificados Financeiros do Tesouro - CFTs, incorporados ao patrimônio do Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência, dando início ao processo de capitalização do Fundo.

Observe-se que os resgates mensais dos CFTs com vencimento entre 2000 e 2014, embora decrescentes ao longo do período, têm representado importante fonte de recursos para o Rioprevidência, permitindo honrar parcela considerável dos compromissos do Fundo com o pagamento de benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas do Estado.

A partir de 2006, os ressarcimentos ao Tesouro Federal, iniciados em 2000 e com previsão de término em 2021, também serão progressivamente decrescentes, seguindo a previsão elaborada à época da assinatura do contrato entre a União e o estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, tendo em vista as reservas de petróleo e gás da Bacia de Campos então conhecidas, estimou-se que o ápice das receitas das participações governamentais a que o estado teria direito, ocorreria em 2005. Atualmente, considerando os novos campos declarados comerciais até 2005, a previsão é de que o auge ocorra em 2011.

A tabela a seguir apresenta os valores das participações governamentais recebidas pelo RJ e, em sua última coluna, o valor líquido, após a dedução da parcela dos royalties até 5% transferida aos 92 municípios fluminenses por disposição legal e dos pagamentos feitos à União a título de ressarcimentos relativos ao contrato anteriormente descrito.

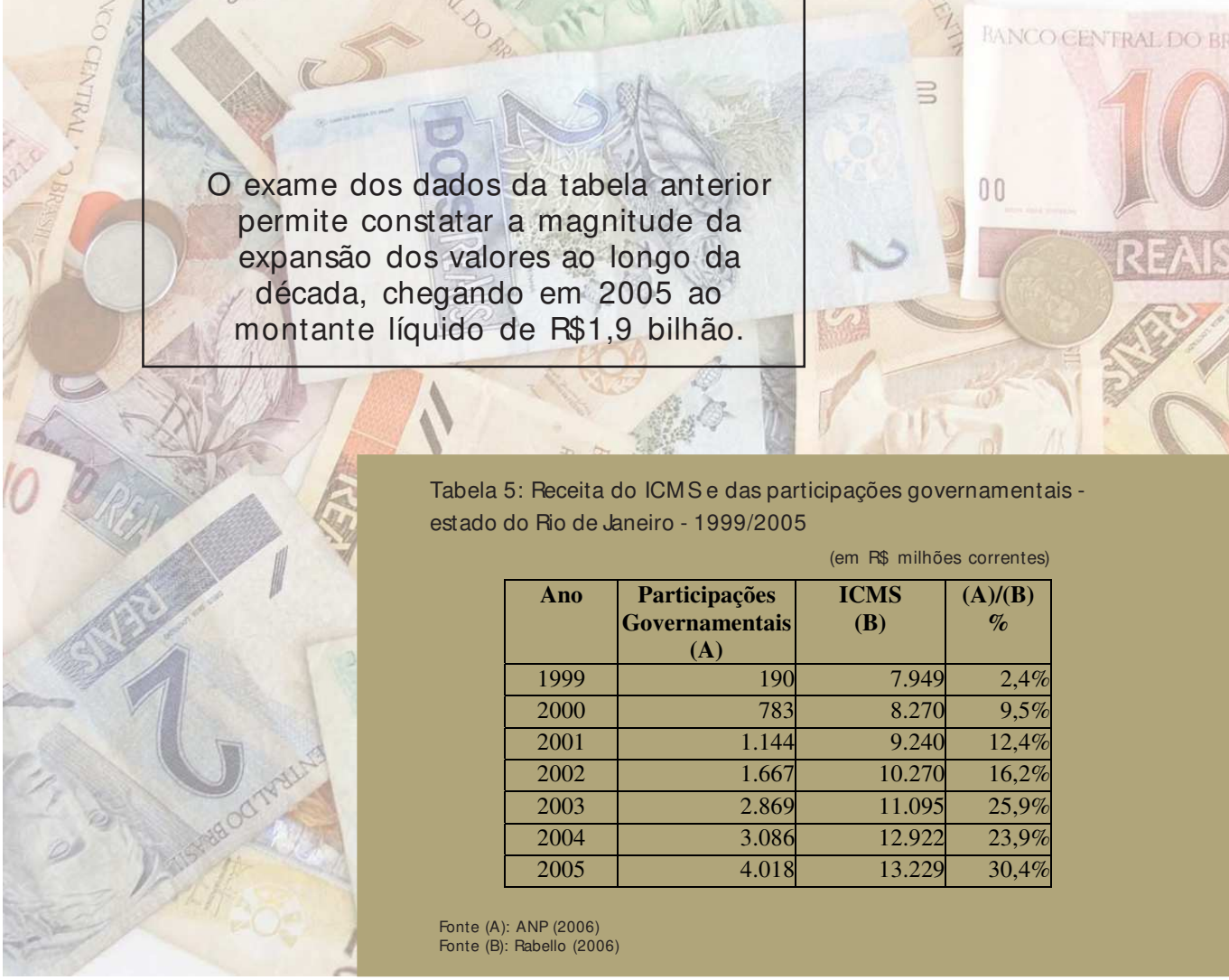


Tabela 4: Valores das participações governamentais recebidas pelo estado do Rio de Janeiro e valor líquido do estado após a dedução da parcela transferida aos municípios (*) e dos ressarcimentos à União.

(Em mil R$ de 31/12/05)

Ano	*Royalties* e *Royalties* Excedentes (A)	Participações Especiais (B)	Total Participações Governamentais (A) + (B)	Cota-Parte dos Municípios sobre a Parcela Estadual de *Royalties* (*)	Ressarcimentos à União	Valor Líquido do Estado após deduções da Cota-Parte dos Municípios e Ressarcimento à União
1996	73.948	-	**73.948**	-	-	**73.948**
1997	90.706	-	**90.706**	-	-	**90.706**
1998	126.480	-	**126.480**	(32.037)	-	**94.442**
1999	385.973	-	**385.973**	(28.423)	-	**357.550**
2000	656.571	741.701	**1.398.272**	(95.292)	(634.324)	**668.655**
2001	746.408	1.104.665	**1.851.073**	(107.539)	(1.071.796)	**671.738**
2002	957.177	1.418.872	**2.376.049**	(137.326)	(1.365.757)	**872.967**
2003	1.053.437	2.276.085	**3.329.522**	(151.361)	(1.511.180)	**1.666.982**
2004	1.104.994	2.168.990	**3.273.985**	(159.071)	(1.786.486)	**1.328.428**
2005	1.320.049	2.702.275	**4.022.324**	(190.463)	(1.953.603)	**1.878.258**

(*) Cota-parte sobre a parcela estadual de royalties até 5% (Decreto nº 1, 11/01/91, art. 23).
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2006) e das Demonstrações Contábeis do estado do Rio de Janeiro (1999-2005)



O exame dos dados da tabela anterior permite constatar a magnitude da expansão dos valores ao longo da década, chegando em 2005 ao montante líquido de R$1,9 bilhão.

Tabela 5: Receita do ICMS e das participações governamentais - estado do Rio de Janeiro - 1999/2005

(em R$ milhões correntes)

Ano	Participações Governamentais (A)	ICMS (B)	(A)/(B) %
1999	190	7.949	2,4%
2000	783	8.270	9,5%
2001	1.144	9.240	12,4%
2002	1.667	10.270	16,2%
2003	2.869	11.095	25,9%
2004	3.086	12.922	23,9%
2005	4.018	13.229	30,4%

Fonte (A): ANP (2006)
Fonte (B): Rabello (2006)

O exame dos dados da tabela anterior permite constatar a magnitude da expansão dos valores ao longo da década, chegando em 2005 ao montante líquido de R$1,9 bilhão. Em razão da expressividade desses valores, registra-se, no estado e nos municípios, uma crescente dependência das finanças públicas em relação a essas receitas - a ser discutida mais adiante.

No entanto, os impactos positivos advindos da exploração do petróleo e do gás natural para a economia estadual e dos municípios vão muito além das receitas, com reflexos não apenas no nível das atividades econômicas, uma vez que o peso do setor no produto fluminense já alcança 25%, mas também na situação patrimonial dos entes, principalmente do estado, garantindo, entre outros, aportes significativos e a capitalização do Rioprevidência.

A importância da receita das participações governamentais resta evidenciada também quando comparada à receita de ICMS, principal receita própria do estado, como consta do quadro a seguir.

A tendência de aumento permanente da relação entre as receitas das participações governamentais e a arrecadação do principal imposto estadual, evidenciada na tabela 5, permite dimensionar a velocidade com que crescem as receitas derivadas da exploração e produção do petróleo e gás natural e sua representatividade para as finanças estaduais em comparação a outras fontes.

Participações governamentais pagas aos municípios do Rio de Janeiro

A próxima tabela apresenta os valores das participações governamentais pagas nos últimos dez anos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos. A última coluna mostra uma estimativa para o ano de 2006, projetada simplesmente multiplicando-se por dois os valores recebidos até junho deste ano (primeiro semestre).

Cabe destacar que tal estimativa, além de não considerar a possibilidade de mudanças nas variáveis que afetam, principalmente, o pagamento das participações especiais, é conservadora, tendo em vista que apenas repete para o segundo semestre de 2006 o recebimento dos mesmos valores apurados no primeiro; não obstante a tendência de permanente elevação dessas receitas, em face principalmente da espiral crescente dos preços internacionais do petróleo.

A tabela evidencia expressivo salto no patamar dos valores recebidos registrado ao longo do período 1996/1999, acompanhando as mudanças na legislação analisadas nas seções precedentes, que permitiram a evolução do valor de R$1,5 milhão em 1996 para R$311 milhões em 1999.

Em 2000, primeiro ano em que são pagas as participações especiais, o valor recebido pelo conjunto desses municípios é mais do que o dobro do que ingressou nos cofres municipais em 1999. Desde então, os valores vêm crescendo e deverão registrar, até o final de 2006, um aumento em termos reais de cerca de 170% nesses sete últimos anos. A próxima seção analisa o impacto desses pagamentos sobre as finanças e outros indicadores municipais.

Tabela 6: Royalties e participações especiais pagas aos nove municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos - 1996/2006 (*) (**)

(Em mil R$ de 31/12/2005)

Município	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	estimativa 2006 (1)
Armação dos Búzios	4	54	1.987	13.758	21.549	25.246	38.710	42.287	37.173	45.521	52.858
Cabo Frio	190	212	3.645	26.758	41.720	48.452	81.563	103.044	102.173	146.323	192.657
Campos dos Goytacazes	609	630	12.288	98.424	265.567	334.477	429.688	560.773	555.919	670.872	750.702
Carapebus	8	50	1.802	12.523	20.440	21.839	28.647	28.039	25.170	28.242	31.131
Casimiro de Abreu	89	94	1.714	12.292	20.614	23.446	35.823	37.568	32.851	52.761	78.636
Macaé	309	306	8.255	70.593	151.425	185.896	258.076	301.715	306.107	348.253	383.316
Quissamã	139	138	4.189	29.750	55.425	56.287	65.679	72.481	68.659	75.311	73.795
Rio das Ostras	85	86	4.280	35.857	110.162	149.313	195.968	241.289	225.578	262.322	291.627
São João da Barra	72	82	231	10.890	21.891	25.147	7.305	34.336	39.500	45.290	50.298
Total	**1.504**	**1.652**	**38.390**	**310.847**	**708.793**	**870.102**	**1.141.459**	**1.421.533**	**1.393.129**	**1.674.897**	**1.905.019**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2006) e da Fundação CIDE (1987)
(*) Valores atualizados para moeda de poder aquisitivo de 31/12/05, pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ
(**) Regime de caixa
(1) Valores estimados para o ano, com base nas receitas apuradas até o mês de junho

IMPORTÂNCIA DO PETRÓLEO PARA A ECONOMIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS DO RJ

Depois de registrar, por dois anos consecutivos, taxas de crescimento inferiores à média do país, a economia do RJ destacou-se, em 2005, pela elevação de seu nível de produção de bens e serviços. Estimativas preliminares realizadas pela FGV indicam que o PIB fluminense cresceu 4,62% naquele ano, o dobro da taxa de crescimento computada pelo IBGE para a economia brasileira.

A principal contribuição para essa retomada está na indústria extrativa mineral, setor que vem ganhando participação na economia fluminense de forma nítida. Entre 1998 e 2003, segundo o IBGE, a parcela do PIB do Estado com origem nessa indústria avançou de menos de 5% para mais de 25%. Em 2005, a atividade extrativa expandiu-se a uma taxa aproximada de 15%. A combinação de uma taxa de crescimento tão elevada com uma participação tão ampla é a explicação para o papel desempenhado pelo setor, responsável por cerca de dois terços do aumento do PIB fluminense. Com esse resultado, o estado do Rio de Janeiro passou a ter, em 2005, um PIB estimado em R$236,2 bilhões, o equivalente a 12,2% do PIB nacional. A tabela 7 demonstra a tendência de aumento do valor adicionado pela indústria extrativa mineral no PIB estadual nos últimos dez anos, uma evolução espetacular de 4,4% para 25% do total da riqueza gerada no estado.

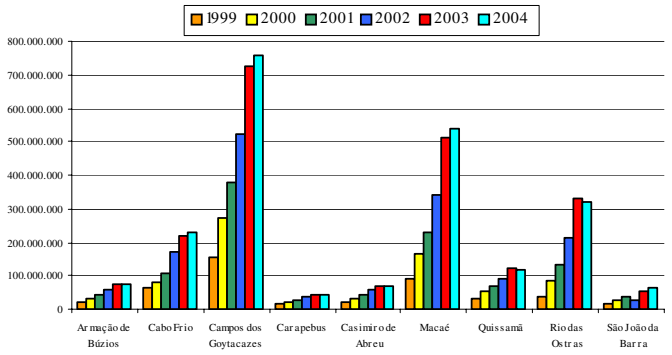
Tabela 7: PIB-RJ e valor adicionado pela indústria extrativa mineral - preços correntes - 1995/2005

(em R$ milhões correntes)

Ano	PIB-RJ	Valor adicionado extrativa mineral	Valor adicionado - exceto extrativa mineral	% Valor adicionado extrativa mineral/ PIB
1995	74.412	3.254	71.158	4,4%
1996	86.758	3.908	82.850	4,5%
1997	97.674	4.806	92.868	4,9%
1998	100.651	3.177	97.474	3,2%
1999	114.419	11.669	102.750	10,2%
2000	137.877	23.582	114.295	17,1%
2001	148.033	27.038	120.995	18,3%
2002	170.114	39.104	131.010	23,0%
2003	190.384	47.171	143.213	24,8%
2004	208.694	52.174	156.520	25,0%
2005	236.239	59.060	177.179	25,0%

Fonte (até 2003): IBGE (apud Rabello, 2006)
Fonte (2004/2005): dados estimados pela FGV (apud Rabello, 2006); admitindo-se que a extrativa mineral coincida com a extração de petróleo e gás.

Gráfico 2 - Evolução da receita total da Administração Direta
Municípios selecionados (R$)



De acordo com os dados disponíveis nos gráficos a seguir[33], será analisada a evolução socioeconômica dos nove municípios que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no período de 1999 a 2004. O primeiro deles apresenta a evolução das receitas totais dos municípios, que os coloca entre os dez que mais cresceram nos seis anos analisados - o município de Porto Real, com a implantação da indústria automobilística, ficou na terceira posição. Quem mais cresceu foi Rio das Ostras (785%), seguido de Macaé (478%), Campos dos Goytacazes (388%), Quissamã (283%), Cabo Frio (258%), São João da Barra (245%), Armação dos Búzios (236%), Carapebus (210%) e Casimiro de Abreu (204%).

O crescimento da receita total dos municípios, observado no gráfico 2, foi fortemente influenciado pelo aumento das receitas de royalties e participações especiais, o que pode ser verificado na tabela abaixo. Ela mostra o percentual dessas receitas no total arrecadado pelos municípios, variando, em 2004, de um mínimo de 43,8%, em Cabo Frio, a um máximo de 68,9% da receita total, em Campos de Goytacazes.

Tabela 8: Percentual dos royalties na receita total da Administração Direta/1999-2004

Município	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Armação dos Búzios	30,4%	37,8%	37,1%	48,4%	50,1%	47,4%
Cabo Frio	21,0%	29,5%	28,8%	38,7%	42,2%	43,8%
Campos dos Goytacazes	31,4%	55,2%	54,3%	57,6%	66,4%	68,9%
Carapebus	44,4%	53,4%	51,5%	52,7%	58,4%	56,2%
Casimiro de Abreu	26,4%	36,7%	35,1%	42,7%	48,3%	45,8%
Macaé	37,7%	53,0%	50,2%	53,8%	51,6%	54,6%
Quissamã	47,1%	58,5%	51,1%	49,7%	53,7%	55,6%
Rio das Ostras	48,9%	73,3%	73,6%	75,2%	63,6%	66,7%
São João da Barra	29,0%	43,4%	42,4%	19,3%	55,1%	59,4%

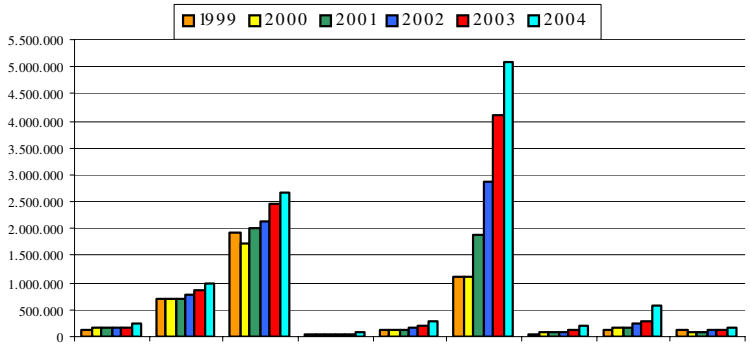
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCE-RJ (2005)

Chama a atenção, no gráfico, a queda das receitas de São João da Barra em 2002, em virtude do naufrágio, naquele mesmo ano, da Plataforma P-36, instalada no campo de Roncador; afetando as finanças, a produção e até mesmo a população do município, que acabou emigrando do município no ano de 2003, como será verificado adiante.

33 Os gráficos (2-8) estão baseados nas seguintes fontes de consulta: TCE-RJ (2005); http://www.ibge.gov.br; e Fundação CIDE (1987).

Recursos de tal expressão para os orçamentos municipais deveriam contribuir para um crescimento equivalente no produto interno bruto de cada município, o que não ocorreu na maioria dos casos. Somente Carapebus apresentou crescimento do PIB (235%) maior que o da receita total. Crescimento equivalente à receita ocorreu em Armação dos Búzios e Macaé (232% e 459%, respectivamente). Os demais tiveram crescimento econômico inferior à receita municipal, pela ordem: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e São João da Barra (140%), Casimiro de Abreu (232%), Quissamã (383%) e Rio das Ostras (476%). O gráfico 3 ilustra a evolução do PIB desses municípios.

Gráfico 3 - Evolução do PIB a preços de mercado
Municípios selecionados (R$ milhões)



Caberia, então, indagar para onde estão sendo destinados tais recursos e por que eles não vêm contribuindo para um crescimento proporcional das economias locais. Uma das referências para avaliação do esforço que o município efetua para o desenvolvimento sustentável é o indicador de grau de investimento, que reflete a participação dos investimentos na receita total. Nesse sentido, Rio das Ostras se sobressai em relação aos demais, como se pode depreender do gráfico seguinte.

Gráfico 4 - Evolução do grau de investimento
Municípios selecionados (R$)

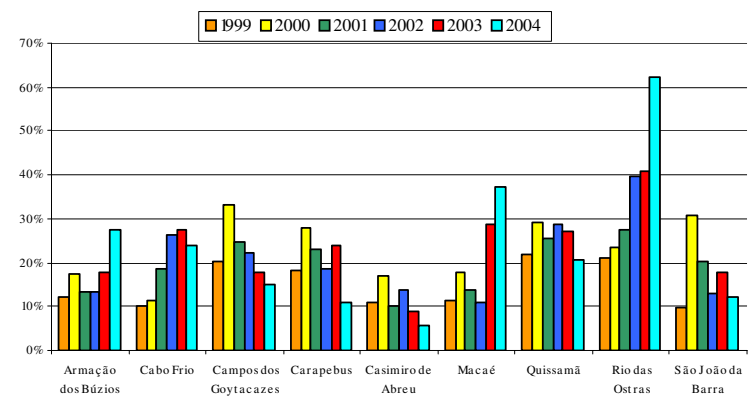
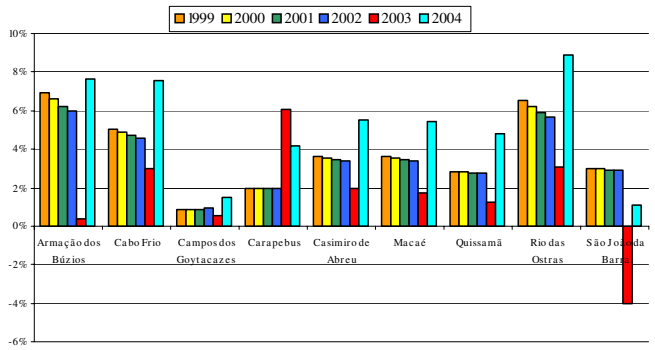


Gráfico 5 - Evolução da população em relação ao ano anterior
Municípios selecionados



Todas essas questões devem também considerar o comportamento do crescimento populacional, donde se destaca, novamente, o de Rio das Ostras (33,4%), seguido de Armação dos Búzios e Cabo Frio (29,6% e 27,1%). Casimiro de Abreu, Macaé, Carapebus e Quissamã cresceram menos (19,2%, 18,9%, 17,1% e 15,2%, respectivamente); mas Campos dos Goytacazes e São João da Barra, muito menos (apenas 4,8% e 3,8%). Neste último município, é possível observar o impacto causado, em 2003, pela interrupção da produção sobre o contingente populacional. A explosão demográfica dos sete outros municípios - que pode ser visualizada com o auxílio do gráfico a seguir - foi bem superior ao crescimento médio da população no estado, de 6,7% no período de 1999-2004.

Os royalties per capita revertem sobremaneira o quadro apresentado anteriormente em termos de evolução das receitas totais; com o ranking de 2004, retratado na tabela 9, sendo liderado por Rio das Ostras, seguido de Quissamã, Carapebus, Macaé, Armação dos Búzios, São João da Barra e Casimiro de Abreu, todos à frente dos ricos municípios de Campos e Cabo Frio.

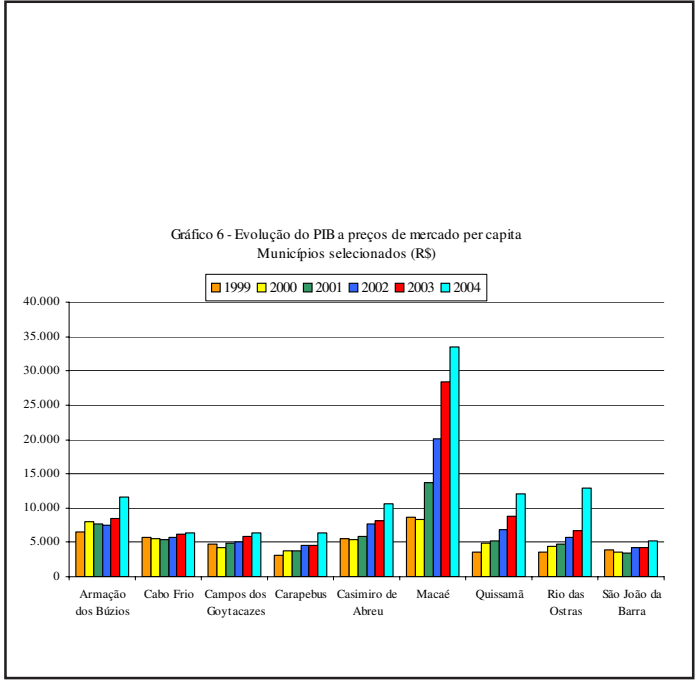
Tabela 9: Royalties per capita - 1999-2004

(em R$/hab.)

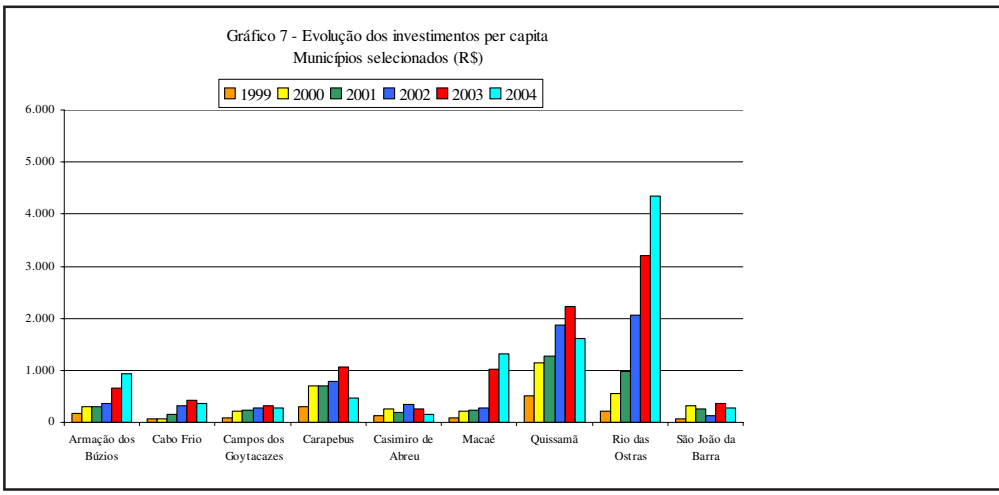
Município	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rio das Ostras	517	1.744	2.595	3.933	4.979	4.674
Quissamã	1.109	2.290	2.535	3.207	4.442	4.352
Carapebus	730	1.324	1.532	2.245	2.597	2.448
Macaé	273	651	842	1.303	1.835	1.927
Armação dos Búzios	399	664	807	1.329	1.811	1.607
São João da Barra	200	444	547	177	1.080	1.337
Casimiro de Abreu	286	528	635	1.063	1.394	1.263
Campos dos Goytacazes	121	368	504	728	1.161	1.238
Cabo Frio	110	190	233	477	639	647

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCE-RJ (2005)

O PIB per capita, por sua vez (vide gráfico 6), dá relevo a Macaé, Rio das Ostras e Quissamã em termos de crescimento total no período (mais de 200%), seguidos por um segundo grupo formado por Carapebus, Casimiro de Abreu e Armação dos Búzios (na faixa de 100%). Cresceram menos os municípios de Campos dos Goytacazes (33%), São João da Barra (31%) e Cabo Frio (10%).

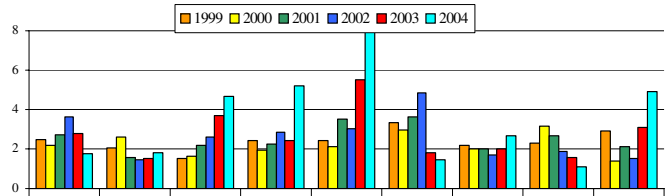


Os investimentos per capita mostram que Rio das Ostras retoma a primeira posição, seguida, em 2004, por Quissamã e Macaé. Em outro patamar encontra-se Armação dos Búzios, ao que se seguem Carapebus, Cabo Frio, São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Casimiro de Abreu.



Chega-se, então, a uma questão preocupante, qual seja: a proporção entre os royalties per capita e os investimentos per capita ao longo do tempo. Quanto mais próxima de 1 for essa razão, mais benefícios permanentes estarão sendo propiciados à população, por meio de investimentos em infra-estrutura, saneamento básico, meio ambiente e planejamento urbano, realizados pelo poder público municipal. Quanto mais ela se distanciar de 1 (i.e., quanto maior for), mais recursos estarão sendo direcionados para atividades de custeio, o que pode vir a trazer problemas no futuro, em especial por conta da tendência declinante na arrecadação de royalties a partir de 2012, como se verá adiante.

Gráfico 8 - Evolução da relação royalties per capita/investimentos per capita
Municípios selecionados



	Armação dos Búzios	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra
1999	2,49	2,05	1,54	2,45	2,43	3,31	2,17	2,33	2,93
2000	2,18	2,59	1,66	1,91	2,15	2,95	2,02	3,13	1,41
2001	2,74	1,55	2,21	2,22	3,50	3,61	2,00	2,66	2,10
2002	3,64	1,48	2,58	2,84	3,06	4,85	1,72	1,90	1,50
2003	2,79	1,53	3,70	2,43	5,54	1,79	1,99	1,56	3,08
2004	1,73	1,82	4,66	5,19	8,04	1,47	2,68	1,07	4,91

Verifica-se a partir do gráfico que apenas três municípios apresentam tendência declinante, aproximando-se, ano a ano, da razão 1 nesse indicador: Armação dos Búzios, Macaé e Rio das Ostras. Todos os outros - embora Cabo Frio ainda mantenha uma relação baixa (1,82 em 2004), o índice vem aumentando ultimamente - estão direcionando cada vez mais recursos para custeio.

A constatação de que a maioria dos municípios tem privilegiado o custeio em detrimento dos investimentos enseja outra questão: a qualidade do custeio é fundamental para a sustentabilidade das economias locais, seja na prestação de serviços de educação, saúde e assistência social, seja na capacitação do funcionalismo público e da própria população local para diversificação de atividades e atração de empresas com fins à geração de trabalho e renda fora da cadeia do petróleo - principalmente para o jovem em busca de seu primeiro emprego. Tais ações requerem maior transparência na prestação de contas à sociedade, planejamento participativo e adoção de políticas públicas harmonizadas e consistentes.

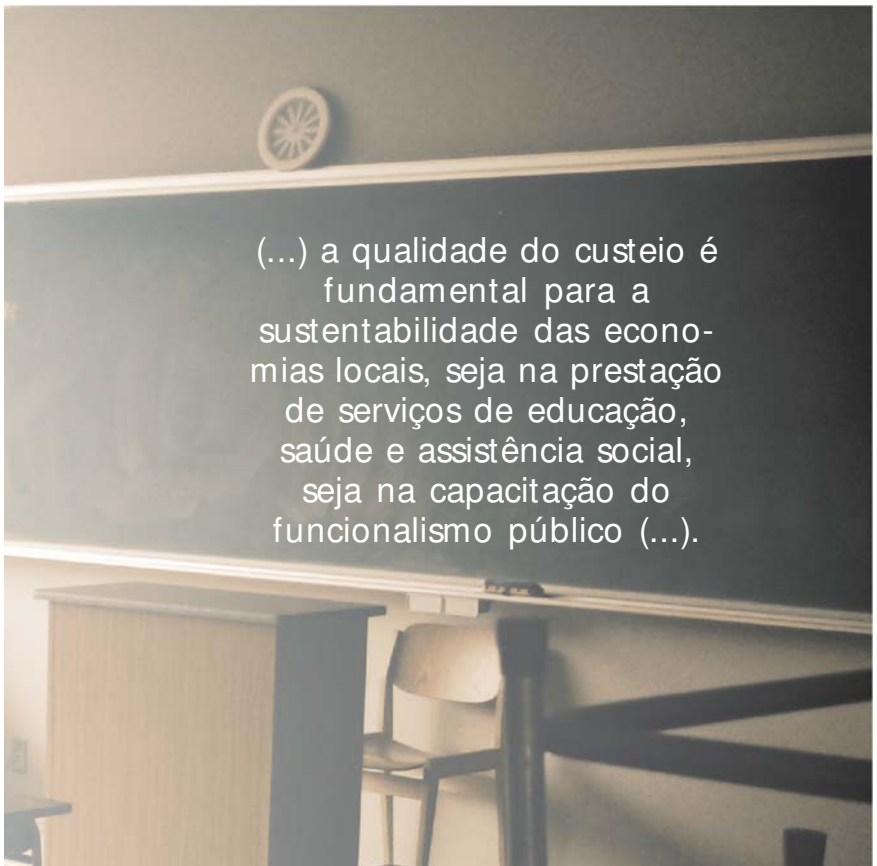


O FUTURO: PERSPECTIVAS DAS BACIAS DE CAMPOS E DE SANTOS

O esforço exploratório e de capacitação tecnológica empreendido no Brasil nos últimos anos contribuiu para se construir uma perspectiva favorável à continuidade de expansão da produção nacional de petróleo e gás natural e, ainda, para se dissiparem os temores de rápido esgotamento das reservas da Bacia de Campos.

Apesar do elevado nível de incerteza que caracteriza as projeções de reservas de hidrocarbonetos - decorrente de indefinições tanto sobre fatores geológicos e desenvolvimento tecnológico como sobre o comportamento futuro de variáveis econômicas que influenciam a demanda e oferta dos recursos -, é possível afirmar que a região deverá manter sua importância estratégica para a economia nacional e regional e para as finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro, pelo menos até o final da próxima década.

Com o objetivo de proceder à incorporação de direitos de participações governamentais futuras ao patrimônio do Rioprevidência[34], o governo do estado elaborou estimativas dos valores a serem recebidos, para dar suporte à contabilização destes ativos. Baseado em Parecer da ANP[35] solicitado pelo Poder Executivo, estimou um volume de royalties, royalties excedentes e participações especiais, a serem pagos entre 2006 e 2022 ao estado do Rio de Janeiro, equivalente a R$66,5 bilhões - na forma indicada na tabela -, utilizando para isso os seguintes parâmetros (seguindo, os dois primeiros, os critérios da ANP e os dois últimos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Finanças): 1) Reservas provadas de petróleo e de gás natural na plataforma continental fluminense; 2) Estimativa do ritmo de produção de petróleo e gás natural elaboradas pelas empresas produtoras; 3) Preço do petróleo no mercado internacional de US$57,63 o barril; e 4) Taxa de Câmbio (R$ por US$) equivalente a R$2,34.



34 Os direitos foram cedidos ao Fundo nos termos dos Decretos Estaduais nº 35.571, 37.824 e 38.162, todos de 2005.

35 Parecer Técnico ANP nº 086/2005/SGP, de 16/12/2005, contido no Processo Rioprevidência E-01/304.339/05.

Tabela 10: Projeção de arrecadação futura de participações governamentais pelo estado do Rio de Janeiro

(em R$ milhões correntes)

Ano	*Royalties* e *Royalties* Excedentes	Participações Especiais	Total	% sobre Total
2006	1.942,9	2.976,5	4.919,4	7,4%
2007	2.203,4	3.327,3	5.530,7	8,3%
2008	2.070,1	3.680,3	5.750,4	8,6%
2009	2.115,9	3.329,2	5.445,1	8,2%
2010	1.956,7	3.466,7	5.423,4	8,2%
2011	1.825,8	4.165,3	5.991,1	9,0%
2012	1.644,5	4.112,0	5.756,5	8,7%
2013	1.451,8	3.625,7	5.077,5	7,6%
2014	1.293,6	3.072,1	4.365,7	6,6%
2015	1.127,7	2.608,2	3.735,9	5,6%
2016	993,8	2.179,0	3.172,8	4,8%
2017	902,3	1.713,5	2.615,8	3,9%
2018	811,5	1.425,0	2.236,5	3,4%
2019	747,0	1.193,3	1.940,3	2,9%
2020	688,7	1.011,8	1.700,5	2,6%
2021	635,4	877,0	1.512,4	2,3%
2022	592,1	748,0	1.340,1	2,0%
TOTAL	**23.003,2**	**43.510,9**	**66.514,1**	**100,0%**

Fonte: Rabello (2006)

Os R$66,5 bilhões em participações governamentais a receber foram estimados com base nas reservas totais de petróleo e gás natural da Bacia de Campos conhecidas até 2005, ressalvando-se que são montantes brutos, pois deles devem ser descontados 1% de PASEP, a cota-parte dos municípios de 25% dos royalties do estado até 5% e os ressarcimentos à União.

Cumpre salientar, entretanto, que existe um alto grau de incerteza nas previsões de arrecadação dos royalties, associado ao comportamento das variáveis assumidas, e, maior ainda, a incerteza na estimativa de arrecadação das participações especiais, tendo em vista que a base de cálculo consiste no resultado líquido da produção (receitas menos despesas e custos), enquanto a base de cálculo dos royalties está relacionada à receita bruta.

Apesar da grande relevância da principal zona produtora brasileira, especialistas têm apontado que a Bacia de Santos poderá competir em importância com a Bacia de Campos já em meados da próxima década, principalmente em relação ao volume de gás natural produzido - e muitas das áreas mais promissoras daquela Bacia localizam-se no estado do Rio de Janeiro.

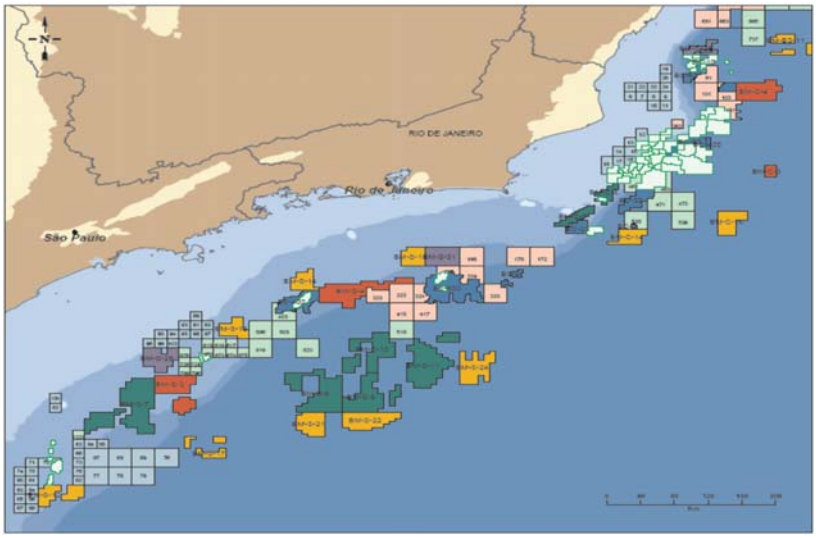
Recentes informes ao mercado produzidos pela Petrobras indicam que fortes investimentos em exploração e produção estão programados para a Bacia de Santos, sendo grande parcela destinada ao RJ. Devem-se adicionar a estes os vultosos investimentos feitos na região por diversas empresas estrangeiras, gerando perspectivas de um grande volume de produção que poderá resultar na ampliação dos volumes extraídos na plataforma continental do Rio de Janeiro - mesmo que cessem as descobertas de novas reservas na área fluminense da Bacia de Campos.

A Bacia de Santos está localizada na porção sudeste da margem continental brasileira, em frente aos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. A área total da bacia é de 352.260 km2, limitada a sul pelo

" Alto de Florianópolis" - que a separa da Bacia de Pelotas -, e a norte pelo " Alto de Cabo Frio" - que a separa da Bacia de Campos[36].

A figura seguinte apresenta a extensão geográfica das Bacias de Campos e de Santos, evidenciando os blocos de produção, exploração e concessão. As linhas com setas delimitam as divisas ortogonais do estado do Rio de Janeiro com os estados do Espírito Santo e de São Paulo e a linha com seta dupla segrega a Bacia de Campos (ao norte) da Bacia de Santos (ao sul). A título de informação, os municípios fluminenses banhados pela Bacia de Campos são: Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Carapebus, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana; enquanto os banhados pela Bacia de Santos são: Arraial do Cabo, Araruama, Saquarema, Maricá, Niterói, Rio de Janeiro, Mangaratiba, Itaguaí, Angra dos Reis e Paraty.

Figura 2: Bacias de Santos e de Campos



Fonte: http://www.brasil-rounds.gov.br/round7/mapas/Mapa_R7_A0_Blocos.pdf.

A análise até aqui desenvolvida evidencia que a província petrolífera da Bacia de Campos é responsável pelo enorme fluxo de receitas pagas a título de royalties, royalties excedentes e participações governamentais ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses, sendo mais beneficiados aqueles em área de confrontação geográfica com a Zona de Produção Principal.

A Bacia de Campos vem expandindo os horizontes de sua atual área de produção, tanto para o sul (abaixo de Cabo Frio e Arraial do Cabo) quanto para o norte (já em águas territoriais capixabas). Por sua vez, recentes descobertas na Bacia de Santos em área de confrontação com o litoral fluminense indicam que, em breve, novas fontes de royalties e participações especiais deverão

36 http://sigep.anp.gov.br/brasil-rounds/round2/Pdocs/Pbacias/Pbacia08.htm



ingressar não apenas no estado, mas também em municípios do Rio de Janeiro até então não beneficiados por se situarem fora da atual Zona de Produção Principal.

De fato, são significativas as recentes declarações da comercialidade[37] de importantes campos localizados na plataforma continental do estado do Rio de Janeiro. Na Bacia de Campos, destaca-se o campo de Papa-Terra (declarado comercial em 27/12/2005), que, quando atingir sua produção estimada de 150 mil barris por dia, deverá gerar para o estado do Rio de Janeiro, apenas de royalties (5% do valor extraído) e de royalties excedentes (atribuindo a alíquota de 5%), aproximadamente R$193,8 milhões por ano[38] - não sendo computadas possíveis participações especiais, uma vez que não estão disponíveis informações que permitam presumir seus montantes. Com base nos mesmos parâmetros, também deverão ser distribuídos R$193,8 milhões por ano aos municípios localizados na Zona de Produção Principal, além de R$64,6 milhões por ano aos municípios com instalações ou afetados pelo embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Os campos de Uruguá e Tambaú, declarados comerciais em 29/12/2005 e localizados no bloco BS-500 da Bacia de Santos, deverão gerar participações

37 http://www.anp.gov.br/petro/declara_comer.asp

38 Utilizando os seguintes parâmetros: barril de petróleo cotado a US$57,63; o câmbio R$ X US$ em R$2,34; e alíquota de royalties igual a 10%.

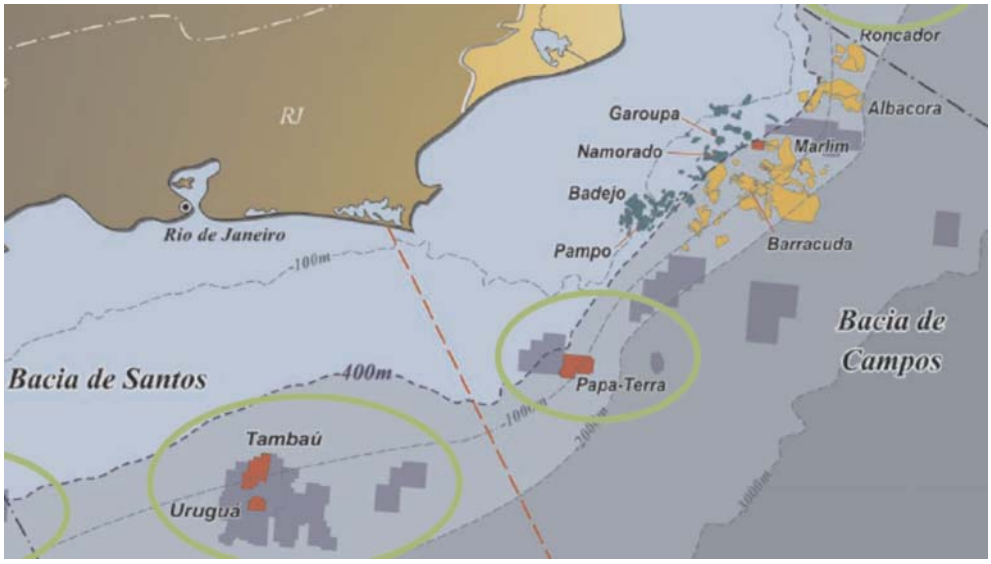
governamentais que vão beneficiar, além do estado, municípios das regiões Metropolitana e das Baixadas Litorâneas fluminenses, quando atingidas as metas de produção de 20 milhões de metros cúbicos de gás/dia e de 150 mil a 200 mil barris de petróleo leve/dia[39].

Considerando os mesmos critérios utilizados para a projeção de Papa-Terra, acima resumidos, e considerando o preço de R$0,50 por metro cúbico de gás natural, somente de royalties e royalties excedentes, estima-se que o estado receberá algo em torno de R$282,3 milhões anuais, prevendo-se ainda pagamentos adicionais de participações especiais - para os quais não há informações que permitam sua estimação.

Para os municípios da Zona de Produção Principal, mantidos constantes os parâmetros de produção, cotação do barril do petróleo e preço do gás e câmbio, deverão ser distribuídos montantes anuais em igual valor (R$282,3 milhões), ao passo que os municípios com instalações ou afetados pelo embarque e desembarque de petróleo e gás natural deverão receber R$94,1 milhões por ano.

A figura 3 apresenta os campos em operação no litoral fluminense, bem como os novos campos mencionados.

Figura 3: Poços já declarados comerciais nas Bacias de Santos e de Campos



Fonte: Nepomuceno Filho (2006).

Por fim, a ratificar a importância futura que deverá assumir a Bacia de Santos, destaca-se que já foram anunciados achados relevantes nos blocos BS-4 (operado pela Shell) e BM-S-10 (operado pela Petrobras), ambos localizados em área de confrontação com RJ, restando, contudo, ser decretada a comercialidade de ambas as descobertas, de modo a permitir que sejam elaboradas previsões dos direitos de participações governamentais devidos nestes blocos.

39 http//:www.petrobras.com.br/ri. Plano Diretor para a Bacia de Santos. [2575_pedet_bacia_santos_ComunicadoPetrobras.pdf]

CONCLUSÃO

Este artigo é o primeiro resultado do projeto de pesquisa " Eficácia e sustentabilidade da aplicação dos royalties do petróleo e gás natural" , que teve como objetivo analisar as bases e os determinantes do expressivo aumento das receitas de participações governamentais pagas ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses em face da exploração e produção das reservas de petróleo e gás natural, desde um tempo passado recente até os dias atuais.

Para tanto, foram pesquisadas diferentes fontes e reunidas algumas evidências com o intuito de apresentar, de maneira sucinta, o aparato legal e institucional que regula, hoje, as atividades ligadas ao petróleo e gás natural e a distribuição aos entes da federação das compensações financeiras daí advindas; e resumindo como se deu o processo de montagem desse marco regulatório, desde os anos 80, que permitiu o extraordinário crescimento da exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos e em todo o país.

Na tentativa de identificar os determinantes da nova dinâmica econômica, ditada pelas atividades ligadas ao petróleo e gás natural, o artigo procurou relacionar as alterações legais, a evolução dos preços do petróleo no mercado internacional e o movimento da taxa de câmbio ao aumento dos volumes produzidos e ao subseqüente crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro; agregando dados relativos aos impactos que estas receitas vêm produzindo sobre a economia e as finanças públicas fluminenses, no passado recente e no presente.

Buscando avançar no debate sobre as perspectivas que se apresentam para os próximos anos, apresentam-se estimativas de valores futuros elaboradas pelo Governo Estadual, que sugerem que o estado do Rio de Janeiro deverá apurar - ressalvado o caráter de incerteza que cerca projeções dessa natureza - direitos de royalties, royalties excedentes e participações especiais, que totalizam R$66,5 bilhões entre 2006 e 2022, considerando apenas as reservas totais da Bacia de Campos conhecidas até 2005.

Procurou-se ainda estimar, apesar da limitação derivada da ausência de informações necessárias para projeções mais consistentes, os montantes que deverão ser distribuídos a título de royalties e royalties excedentes ao estado e aos municípios do Rio de Janeiro, no início da próxima década, com a entrada em produção do campo de Papa-Terra (declarado comercial em 27/12/2005), na Bacia de Campos, bem como dos campos Uruguá e Tambaú (ambos declarados comerciais em 29/

12/2005), da Bacia de Santos -- sendo que estes últimos deverão beneficiar também municípios que atualmente não recebem receitas de participações governamentais expressivas.

Toda a análise quantitativa até aqui empreendida permite dimensionar a grande importância das participações governamentais auferidas sobre a produção de óleo e gás natural para as finanças do estado e dos municípios do Rio de Janeiro e fornece indicações de que tais receitas deverão permanecer substanciais até o início da próxima década, podendo prolongar-se no tempo, desde que descobertas novas reservas.

A previsibilidade do ciclo de tais receitas é fator relevante, pois favorece o planejamento, permitindo que o gestor maximize esforços e recursos que permitam garantir a melhoria das condições de vida da população, especialmente no que diz respeito aos indicadores de saúde e educação, e promover a necessária diversificação das atividades econômicas.

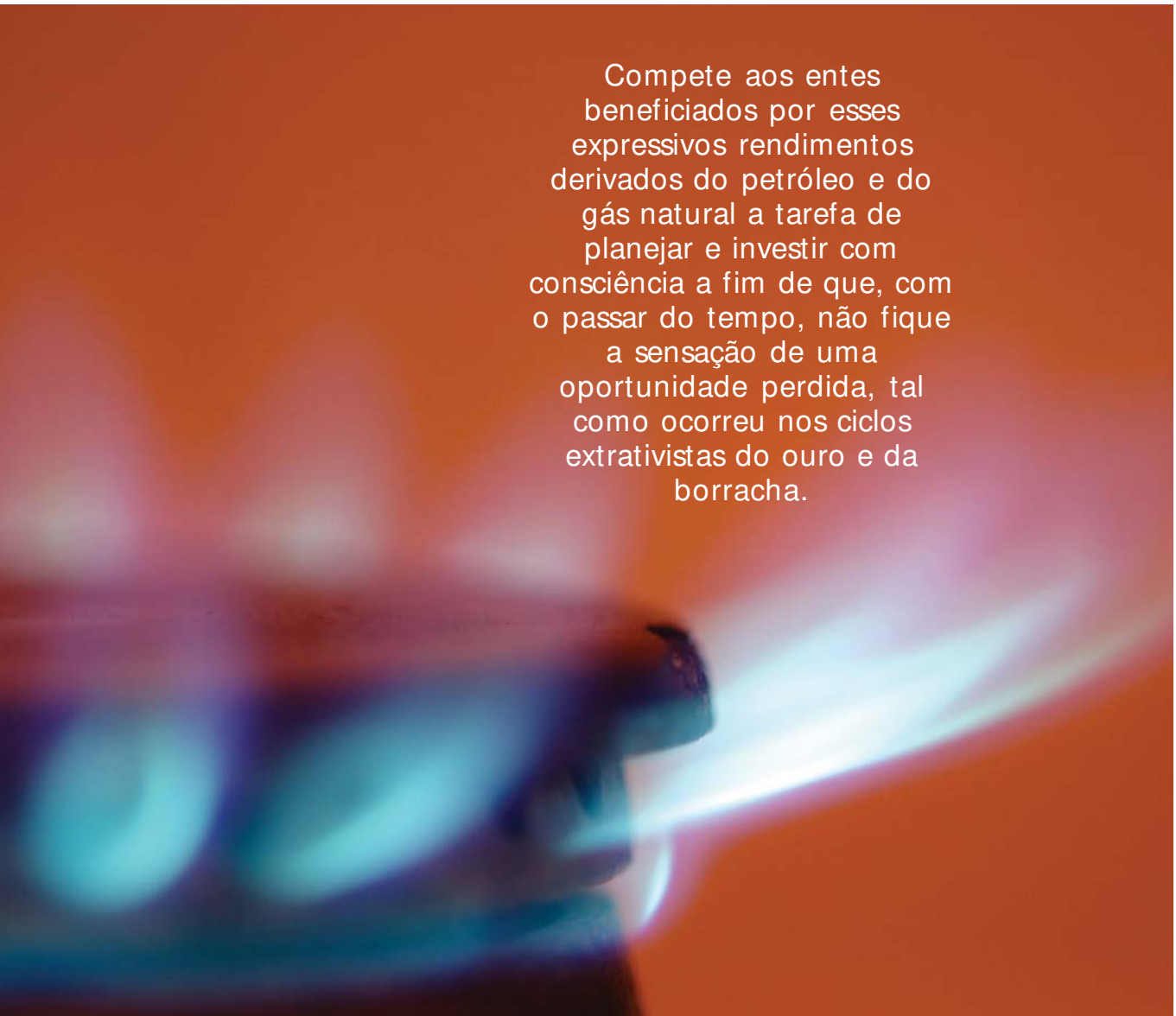
A evolução de indicadores financeiros e populacionais, no período 1999-2004, dos nove municípios fluminenses que mais receberam recursos de royalties e participações especiais faz surgir alguns sinais de alerta: embora se registre elevado crescimento dos indicadores populacionais, das receitas totais e da participação percentual dos royalties e participações especiais no montante total das receitas municipais, não se verifica, em uma primeira análise, que o grau de investimento tenha evoluído em proporção similar. Também o PIB per capita e os royalties per capita dos municípios da Zona de Produção principal da Bacia de Campos elevam-se sem correspondência na variação do grau de investimento, sugerindo que parcela de tais receitas está sendo utilizada para financiar gastos correntes.

Compete aos entes beneficiados por esses expressivos rendimentos derivados do petróleo e do gás natural a tarefa de planejar e investir com consciência a fim de que, com o passar do tempo, não fique a sensação de uma oportunidade perdida, tal como ocorreu nos ciclos extrativistas do ouro e da borracha. Mais uma vez, reveste-se de importância crucial a previsibilidade da percepção de tais receitas: o passado recente serve como tábua de reflexão para que erros eventualmente cometidos sejam corrigidos no presente, permitindo lançar as bases para que não se repitam no futuro.

Nessa mesma linha de raciocínio, a experiência da Bacia de Campos deve guiar a condução dos gestores dos municípios banhados pela Bacia de Santos, ainda que não haja definição criteriosa e precisa de como se configurará a repartição das receitas entre todos os entes daquela região. Os gestores precisam estar atentos, desde agora, para a identificação de ameaças e oportunidades que poderão surgir. Os estados e municípios são - ou deveriam ser - os planejadores públicos dotados de maior quantidade de informações relativas à realidade

regional e local, capazes assim de identificar de forma mais precisa as carências e potencialidades de cada localidade e, por conseguinte, idealizar políticas e ações públicas mais adequadas, eficientes e eficazes para um desenvolvimento sustentável de suas economias.

Em vista das evidências até aqui analisadas e levando em consideração as expectativas resultantes da tendência já identificada de manutenção - ou até mesmo de um eventual aumento - do ritmo no ingresso de recursos de participações governamentais no futuro próximo, o projeto de pesquisa no âmbito do qual se produziu este artigo deverá voltar-se, em outras oportunidades, para a análise e diagnóstico dos impactos sociais e econômicos - diretos e indiretos - que acompanham a percepção de recursos em montantes tão expressivos sobre a economia e a sociedade fluminenses.



Compete aos entes beneficiados por esses expressivos rendimentos derivados do petróleo e do gás natural a tarefa de planejar e investir com consciência a fim de que, com o passar do tempo, não fique a sensação de uma oportunidade perdida, tal como ocorreu nos ciclos extrativistas do ouro e da borracha.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). Petróleo e Desenvolvimento Municipal: o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados - Relatório da pesquisa qualitativa - municípios do estado do Rio de Janeiro. IBAM/FUJB/IPEA: Brasília, 2003.

_____. Anuário Estatístico 2005. Rio de Janeiro: A Agência, 2006.

ARAGÃO, Amanda Pereira. Estimativa da contribuição do setor petróleo ao Produto Interno Bruto brasileiro: 1955/2004. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2005.

CRUZ, José Luiz Vianna da. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2005.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CIDE, 1987.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais de distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (Org). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

INFORME da Petrobras. Disponível em <http://www2.petrobras.com.br/portal/petrobras.htm>. Acesso em 25 mai. 2006.

NEPOMUCENO FILHO, Francisco. Exploração de petróleo e gás: investimentos e obstáculos para os próximos anos. Palestra apresentada para a Sociedade Brasileira de Planejamento Estratégico e a Universidade de Brasília. Brasília, 01 jun. 2006.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. A aplicação e os impactos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

RABELLO, Julio Lambertson. Relatório das contas de gestão do governo - Exercício 2005. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2006.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Demonstrações Contábeis do estado do Rio de Janeiro, exercícios de 1999 a 2005.

SERRA, Rodrigo Valente. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo. XXXIII Encontro Nacional da ANPEC, Natal (RN), 2005. Disponível também em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br / index.php?cod=4)>. Acesso em 10 fev. 2006.

SPITZ, Clarice. Petrobras descobre petróleo leve no Espírito Santo. Folha Online, Rio de Janeiro, 18 de abr. de 2006. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u106961.shtml>. Acesso em 21 ago. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). Estudos Socioeconômicos 2005. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005. Disponível também em <http://www.tce.rj.gov.br>. Acesso em 10 ago. 2006

POR UM CONTROLE PÚBLICO INTEGRADO para o Sistema Único de Saúde - SUS[1]

Cinira Eugênia Rocha de Assis
Ely Alves Pinheiro
Gerson Neves Nascimento
Sergio Wilson Sefer Nobrega

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Único de Saúde; gestão; controle externo.

1 Artigo coordenado por Sergio Wilson Sefer Nóbrega, inserido na linha de pesquisa "Sistema de Saúde", desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão - ECG, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ. Apoio metodológico de Renata de Oliveira Razuk e Maurío Martins do Carmo.

RESUMO: O artigo faz breve análise do Sistema Único de Saúde (SUS) e os mecanismos de controle de sua gestão - particularmente, no que se refere ao controle externo, aquele exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.



INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Carta Magna, embute valores sociais de alta relevância para a consciência coletiva da nação. Seus preceitos basilares, fundamentados na bioética e no biodireito, consagram os princípios da autonomia da pessoa humana, da beneficência e da justiça. Configurando outro aspecto de suma importância, relacionado à organização política nacional, o SUS representa um programa de ação do Estado brasileiro (art. 200 da CRFB/88), que está legalmente instituído (Lei 8.080/90) em estrita observância ao pacto federativo[2], que integra a república desde a sua proclamação. Resulta daí seu modelo político-administrativo descentralizado, que envolve não apenas a transferência de serviços, mas também de responsabilidade, poder e recursos, da União para Estados e Municípios

Assim, o modelo de organização do SUS definido na legislação prevê funções concorrentes e ações articuladas dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), coerentes com o modelo federativo estabelecido, configurando, segundo Campos (mimeo), um típico sistema de relações intergovernamentais que ultrapassa a clássica concepção unitarista do Estado. Nessa nova e complexa realidade, surge o conflito[3], o jogo político e as relações de intercâmbio apontadas por Agranoff (1992: 181) " na tentativa de superação das análises tradicionais acerca dos sistemas unitários e federais" .

Em uma perspectiva republicana e federativa, a consolidação de uma política com tal amplitude, consubstanciada em relações intergovernamentais (RIGs)[4], requer atuação coordenada entre os níveis de governo com vistas a superar indesejável compartimentalização[5], possível de ocorrer no modelo de federação, permitindo a continuidade de sua implantação paulatina. A avaliação permanente de seus processos e resultados é de fundamental importância - por seu caráter educativo e corretivo - para que essa consolidação ocorra associada com contínua melhoria de desempenho. Além disso, a natureza pública do SUS recomenda que lhe seja instituído efetivo sistema de controle.

Este artigo pretende apresentar o SUS em sua abrangência, como uma política pública implantada há uma década e meia pelo Estado brasileiro, e demonstrar quais são os métodos empregados e os órgãos responsáveis pelos seus controles públicos.

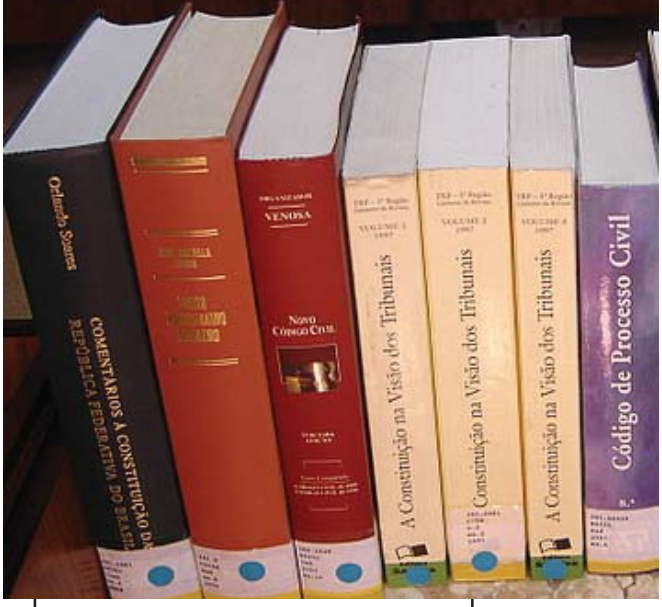
2 São gestores do SUS nas respectivas esferas da federação os secretários municipais e estaduais de saúde e o Ministro da Saúde, representando os governos municipais, estaduais e federal. Esse modelo de gestão prevê, ainda, a participação de instâncias colegiadas representadas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de âmbito nacional, regulando as relações entre os gestores da União, dos Estados e dos Municípios e as Comissões Intergestores Bipartite (CIB), localizadas nos estados, com funções de regulamentar as relações entre cada gestor estadual com os gestores municipais de seu Estado.

3 Conceito de Pasquino (1995).

4 Conceito de Wright (1997).

5 Para Abrucio (2006), o federalismo compartimentalizado é incapaz de perceber que só a sinergia entre os níveis de governo pode resolver os dilemas básicos das políticas públicas brasileiras.

ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SUS



Sessenta e sete anos separam a primeira intervenção pública brasileira na assistência à saúde e a criação do SUS. Esse é o decurso de tempo entre a Lei Elói Chaves, promulgada em 1923, e a Lei Orgânica da Saúde, que entrou em vigor em 1990.

No primeiro diploma se estabeleceram parâmetros regulatórios para as aposentadorias, pensões e assistência médica. A partir de então, a assistência médica em nosso país esteve sempre ligada à previdência social, passando pelas caixas de benefícios e pensões e pelos institutos de aposentadoria e pensões (IAPs), até chegar ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966. No ano seguinte, a Constituição Federal de 1967 garantiu o direito à assistência médica vinculado ao emprego.

Em 1975, a Lei 6.229 criou o Sistema Nacional de Saúde (SNS), que abriu para todos, independentemente de vínculo empregatício, as portas dos serviços de emergência do INPS. Este fato consistiu no primeiro passo para a universalização dos serviços de saúde e representou uma evolução no direito do cidadão.

Em 1977, pela Lei 6.439, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) sucedeu ao INPS, separando suas funções em três institutos (IAPAS, INPS, INAMPS). Ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) coube a responsabilidade de garantir serviços de assistência à saúde para o trabalhador, segurado da previdência social, não havendo nessa época sistema que garantisse a saúde de toda a população.

Em 1980, o Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária (CONASP) esboçou uma política nacional de saúde que dava ênfase à assistência primária (básica) e à maior utilização da rede pública de serviços, então subutilizada. Essa e outras propostas similares subsidiaram discussões no âmbito do movimento da reforma sanitária na década de 1980, que as levou posteriormente à Assembléia Nacional Constituinte, resultando na criação do SUS, prescrito no artigo 198 da CRFB/88.

O Capítulo II da Ordem Social da Constituição Federal de 1988 (...) que assegura direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, abordados cada um em seções distintas do mesmo capítulo.

O Capítulo II da Ordem Social da Constituição

6 Os Conselhos de Saúde Municipais, Estaduais e Nacional integram a estrutura de gestão do SUS, com caráter deliberativo, e exercem o controle social do sistema.



CARACTERÍSTICAS DO SUS

Federal de 1988 trata da seguridade social, conceito erigido na Carta Magna para abranger as ações do novo sistema de proteção social brasileiro, que assegura direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, abordados cada um em seções distintas do mesmo capítulo. Suas bases assecuratórias diferem substancialmente do modelo que vigeu no ordenamento anterior, em que a assistência médica estava incluída entre os benefícios previdenciários e, por conseguinte, era também considerado um direito pessoal regulado pelo contrato individual de trabalho, como cláusula ligada à idéia de seguro, conferido ao trabalhador formal e excludente aos demais.

Na nova perspectiva, a saúde é instituída como um direito da cidadania, isto é, um direito social, universal, regulado por um contrato social, a que todos fazem jus, indistintamente, na medida de suas necessidades (Melamed e Costa, 2003). Tal característica do SUS, assim criado, é conhecida pela expressão universalidade de acesso. Além dessa, caracterizam também o SUS a integralidade da atenção - independente de sua complexidade e causalidade -, a descentralização administrativa - com comando único em cada esfera de governo -, a hierarquização dos serviços de saúde - conforme sua complexidade científica - e o controle social instituído pela participação da sociedade.

Pela garantia do acesso de todos os indivíduos às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde e pelo atendimento integral, de acordo com as necessidades clínicas de cada paciente, o SUS é considerado uma política generosa e inclusiva da totalidade da população brasileira. Sua principal ousadia se resume na busca dessa universalização do atendimento integral à saúde em todo o país, de forma gratuita. Tal pretensão ambiciosa e inédita no mundo atual tem enfrentado inúmeros obstáculos à sua efetivação, destacando-se, para além das muitas dificuldades relacionadas à implantação de uma política geral em um país de dimensões continentais, os óbices relacionados à viabilidade dos recursos necessários para sua organização.

Desse modo, o SUS não pode ser considerado como uma política pública pronta e acabada ou mesmo obra de um ou qualquer governo. De fato, sua plena instituição representa um processo complexo e longo, ainda em curso, que se destina à implantação de uma política de Estado, determinada pela CRFB/88, arts. 198 e 200.

O objeto do SUS, de acordo com sua previsão na Carta Magna, é a saúde - coletiva e individual - como direito de toda a população brasileira. Desse conceito decorrem suas principais características e complexidades, cabendo os questionamentos: o que é saúde? quais são seus condicionantes? como provê-la para todos?

Já sabemos que os fatores condicionantes da saúde coletiva não se cingem apenas às políticas típicas da função saúde administrada pelo Estado. Ao contrário, políticas externas ao setor saúde abrangem, via de regra, fatores pre-

ponderantes como emprego, habitação, educação, alimentos e política macroeconômica, entre outros. Além disso, a atenção à saúde específica desse setor envolve múltiplas ações que estão abarcadas tanto no campo da assistência quanto no das intervenções ambientais, sendo estas as duas naturezas que devem ser abrangidas pelo SUS.

As intervenções ambientais englobam as condições sanitárias nos ambientes de vida e trabalho, o controle de vetores e hospedeiros e a operação de sistemas de saneamento ambiental. Significam as atividades preventivas - enquanto as intervenções no campo da assistência envolvem serviços de saúde e sua produção, isto é, ambulatórios, hospitais, exames, medicamentos, consultas e procedimentos, representando as atividades curativas ou de recuperação da saúde.



As intervenções no campo da assistência envolvem serviços de ambulatórios, hospitais, exames, medicamentos e consultas, representando as atividades curativas ou de recuperação da saúde.

Tais ações assistenciais e preventivas englobam vasto leque de intervenção pública. Visam, em conjunto, à promoção, proteção e recuperação da saúde e estão incluídas entre as atribuições de responsabilidade do SUS, com destaque para as assistenciais, relacionadas à recuperação da saúde, muitas vezes em detrimento das preventivas, que objetivam a promoção e proteção da saúde.

Ao longo de 16 anos, muito se avançou na performance assistencial do sistema, possibilitando o alcance de estatísticas tão expressivas quanto pouco conhecidas da população, como: 150 milhões de consultas médicas ao ano, 300 milhões de exames laboratoriais, um bilhão de procedimentos de atenção primária à saúde, 14 mil transplantes de órgãos anuais, 132 milhões de atendimentos de alta complexidade, 12 milhões de internações, 2 milhões de partos, 5.864 hospitais espalhados pelo país, com 440 mil leitos hospitalares, e 63 mil unidades ambulatoriais[7].

Entre as atividades preventivas, apenas um destaque: o elevado percentual de cobertura vacinal das populações-alvo.

Contudo, apesar desses números e de o sistema representar a única possibilidade de atenção à saúde para 140 milhões de brasileiros (80% da população), ele está ainda muito aquém, quantitativa e qualitativamente, de satisfazer a real demanda dos brasileiros por atendimentos em saúde, configurando um crescente déficit - na proporção em que os atendimentos hoje realizados carecem de ser mais bem qualificados e humanizados, o que repercutirá em maior aumento de seus custos.

7 Fonte: Sistema de Informação Hospitalar / Sistema de Informação Ambulatorial / SUS (SIH/SIA/SUS).

Em resumo, pode-se reafirmar que o SUS é uma política ainda em fase de implantação, resultante de uma curta evolução histórica que chega a nossos dias com um formato gerencial descentralizado em bases municipais, porém com inúmeras carências em sua estrutura organizacional e com um grande desafio a vencer para viabilizar o seu financiamento[8], indispensável à continuidade de seu processo institucional (Nobrega, 2006).

Cabe enfatizar alguns aspectos inerentes à função administrativa, potencializadores dos riscos desse desafio - por exemplo, as possibilidades de perdas de recursos destinados ao SUS, pela circunstância de equívocos gerenciais ou de gestão extravagante, principalmente levando-se em conta o formato descentralizado e autônomo de seu modelo; também a probabilidade de ocorrência de fraude e corrupção na execução de uma política que movimenta um orçamento anual de 43 bilhões[9] de reais não deve ser negligenciada em um país como o Brasil.Como reforço a essas preocupações, registre-se que o volume de impostos e outros tributos arrecadados anualmente pelo Poder Público no Brasil em suas três esferas de governo é enorme (36% do PIB); contudo, a despeito disso, o retorno em serviços para a sociedade é muitas vezes imperceptível para grandes camadas da população. De acordo com a Firjan (2006), entre as diversas áreas que mais sofrem as conseqüências desse fenômeno está a da saúde pública - evidenciando-se que a ineficiência no uso dos recursos arrecadados entre nós, e não sua escassez, é a mazela central que está na base dos problemas crônicos enfrentados em diversas áreas essenciais da administração pública brasileira.

Na verdade, tais mazelas observadas com freqüência no setor saúde, conforme registra a Firjan (2006), não se sucedem apenas no Brasil e tampouco são exclusivas do Estado do Rio de Janeiro. Na opinião de Eigen (2002), a corrupção se apresenta como um grande desafio para todos os países nos tempos atuais. Sua trama e conseqüências precisam ser enfrentadas por todas as nações civilizadas, sob pena de degradação do meio ambiente, direitos humanos e instituições democráticas; além de representar ameaça para o desenvolvimento dos povos e de condenar à miséria milhões de pessoas em todo o mundo.

Eis por que o Estado brasileiro, com apoio na sociedade organizada - cujo clamor merece resposta -, deve instituir e manter mecanismos de controles internos e externos aos Poderes constituídos com base no princípio de freios e contrapesos, consagrado na Teoria Geral do Estado, objetivando reduzir tanto a evasão espúria de seus recursos quanto sua administração perdulária. No Poder Executivo, a despeito de estarem previstos e regulamentados sistemas de controles, muito ainda se precisa caminhar para torná-los mais efetivos e integrados dentro de uma perspectiva de eficácia para os seus atos. Particularmente quanto ao SUS, impõe-se a questão de se estruturar conveniente e idôneo modelo de controle que permita aferir, além da eficiência de sua administração, a eficácia de suas ações e a efetividade de suas políticas. Para isso, deve ser exaltada a importância da integração entre as diferentes formas de controle previstas na sua estrutura particular e na organização geral do Estado. É preciso que tais modalidades, de origem e métodos distintos, se conheçam e falem entre si, permeando os

8 O financiamento da saúde preconizado pelo SUS segue o modelo universalista diversificado, isto é, se destina a arcar com a assistência de toda a população. O Fundo Nacional de Saúde (FNS) financia os gastos federais em saúde, com contrapartidas de recursos dos tesouros estaduais e municipais por meio dos fundos estaduais (FES) e municipais (FMS). A despeito disso, é insuficiente o financiamento do sistema. Nas bases atuais, o orçamento do SUS teria praticamente que dobrar em relação ao seu percentual do PIB.

9 A previsão da União para 2006 é de R$ 43,6 bilhões, fora os orçamentos dos Estados e dos Municípios.

três níveis da administração pública nacional. Para esse minudente esforço, necessária se faz a participação da sociedade civil organizada por meio dos Conselhos de Saúde, para que juntamente com os Poderes do Estado e os órgãos envolvidos da Administração se implemente um sistema de controle efetivo para o SUS.

OS CONTROLES PÚBLICOS DO SUS

Pela magnitude de sua importância social e volume de recursos mobilizados, Estado e sociedade são instados a produzirem adequados instrumentos destinados ao controle do SUS, envolvendo sua estrutura, processos e resultados[10], com base nos princípios constitucionais da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Pelo lado do Estado, Saraiva (1996) classifica em quatro os tipos de controles a serem desenvolvidos no organismo estatal: a) controles administrativos - são autocontroles porque desenvolvidos pela própria Administração sobre seus agentes, conhecidos entre nós como controle interno; b) controles legislativos - representam o apoio ou a rejeição aos atos do Executivo pelo Poder Legislativo, configurando um controle político; c) controles de contas - essencialmente técnicos e controladores as contas públicas; genericamente reconhecidos como controle externo; d) controles judiciários - objetivam coibir abusos do patrimônio público e de desvio de poder por parte das autoridades públicas.

O discernimento sobre a necessidade da utilização coordenada de mecanismos de controles sociais e estatais está previsto na vasta legislação que fundamenta e organiza o SUS, sendo indispensável para o momento que funcionem de forma plena e sinérgica, visando ao alcance de seus objetivos.

Neste quesito é útil frisar que o SUS vem estabelecendo no seu âmbito, desde a sua implantação em 1990, instância própria para auditar, controlar e avaliar os serviços de saúde que oferece a seus usuários universais. Ao longo desse período, têm-se instituído normas e procedimentos complementares com o intuito de aperfeiçoar tal sistema de controle peculiar.

Além desse controle, inerente ao próprio sistema de saúde, a Constituição determina e a legislação específica detalha outras formas de controles que devem ser aplicados ao SUS. Vejamos como está estatuído o sistema de controles públicos para o SUS em todas as esferas de governo, iniciando pelo controle peculiar inserido na organização do próprio sistema de saúde.



MECANISMOS DE CONTROLES PRÓPRIOS DO SUS

O SUS, como política pública desenhada de acordo com a organização federativa do Estado brasileiro, dispõe, em sua especificidade, de um sistema próprio de controle que perpassa as três esferas de governo em que está estabelecido. Trata-se de preceito legal que integra a Lei Orgânica da

10 Donabedian (1966) desenvolveu um quadro conceitual fundamental para o entendimento da avaliação de qualidade em saúde, baseado nos conceitos de estrutura, processo e resultado, classicamente considerados uma tríade.

Saúde (Lei 8.080/90), regulamentado pelo Decreto 1651/ 95 e pela Portaria MS 423/ 04. A inspiração desse conjunto de normas advém da intrincada estrutura organizacional em que se assenta o SUS com suas múltiplas atividades e funções, das quais decorrem suas especificidades do ponto de vista de sua organização administrativa intergovernamental e de sua complexidade científica e tecnológica, além do alto custo de seu investimento e custeio. Paralelamente denota uma preocupação no estabelecimento de controles próprios que, atuando internamente, no âmbito do próprio sistema de saúde, garantam segurança relativamente à qualidade e à quantidade de serviços adquiridos - por exemplo, para tratamento de pacientes em hospitais públicos ou privados que faturam tais serviços contra o sistema. Note-se que a intenção dessa legislação foi introduzir mecanismos especiais para controle interno do SUS sem prejuízo das normas gerais de controle interno que constitucionalmente as Administrações devem implantar em seu seio, como já foi mencionado.



A Lei Orgânica da Saúde (...) garante a segurança relativamente à qualidade e à quantidade de serviços adquiridos - por exemplo, para tratamento de pacientes em hospitais públicos ou privados.

Após esses esclarecimentos, pode-se definir em que consiste e a quem compete o controle próprio do SUS: compete a um órgão que deve ser com esse intuito criado nas estruturas de gestão do SUS, nas três esferas de governo - vale dizer, nas Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde e no Ministério da Saúde -, diretamente sob a responsabilidade dos seus titulares. Esses órgãos, com designação apropriada a seus objetivos, se encarregarão de realizar controle, avaliação e auditoria em todas as atividades desempenhadas pelo sistema de saúde.

A título de exemplo, a esse órgão compete autorizar a realização de procedimentos, atestar sua realização e, posteriormente, autorizar seu pagamento ao prestador de serviço público ou privado que o realizou, sendo esta a sua atividade de controle. Além disso, a ele compete realizar a avaliação inicial e periódica de todos os serviços que serão contratados ou conveniados pelo SUS, procedendo a seu cadastro padronizado nacionalmente e zelando em nome do serviço público pelo respectivo cumprimento das cláusulas do contrato administrativo firmado.

Por último, sua atividade de auditoria deve ser exercida sobre qualquer atividade do SUS selecionada por critério de amostragem ou por denúncia pública de qualquer natureza encaminhada ao sistema. Para o exercício dessa atividade, o órgão municipal, estadual ou federal deverá contar com um departamento específico que funcionará como um componente do Sistema Nacional de Auditoria (SNA). Ao nível da União, trata-se do Denasus (Departamento Nacional de Auditoria do SUS), enquanto em cada Estado e Município, sob suas responsabi-

lidades deverão ser criados os respectivos componentes municipais ou estaduais do SNA.

Portanto, a atividade regulatória que deve ser desenvolvida intramuros do SUS envolve ações de controle de avaliação e auditoria nos moldes descritos, que devem estar institucionalizadas e executadas sob responsabilidade direta do gestor do sistema (Ministro e Secretários de Saúde).

Aqui, a crítica essencial que surge das avaliações até agora realizadas é a seguinte: com poucas e honrosas exceções, os mecanismos próprios do SUS destinados a seu autocontrole imediato não estão patentes na maioria dos municípios fluminenses, freqüentemente por omissão do gestor do sistema, que não observa nem faz cumprir os dispositivos citados. Como conseqüência, fraudes grosseiras já foram detectadas por auditorias operacionais efetuadas pelo TCE-RJ.

CONTROLE SOCIAL

O controle social é prática indissociável do Estado democrático de direito. Sua aplicação ao sistema público de saúde brasileiro está preconizada no inciso III do artigo 198 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 8.142/90, que o concebe sob dois institutos: conselhos de saúde e conferências de saúde.

Assim, a principal forma de participação permanente da sociedade civil na gestão e na avaliação do SUS está prevista no artigo 4º da Lei 8.142/90, que estabelece a obrigatoriedade da existência dos Conselhos de Saúde - Municipais, Estaduais e Nacional -, que terão composição paritária entre o número de membros indicados pela sociedade organizada com a soma dos demais conselheiros participantes.

Esses conselhos são deliberativos e deles dependem tanto a aprovação do plano de saúde do ente federado a que se vincula quanto a aprovação da prestação de contas por meio de relatórios de gestão que lhes devem ser apresentados anualmente pelos gestores do sistema - que, além disso, devem enviar aos conselhos os balancetes trimestrais de suas contas.

Paralelamente, uma vertente mais difusa de controle social, independente - embora idealmente se potencialize por meio da participação nos conselhos -, dá-se pelo exercício do mecanismo da *accountability vertical* [11] Esse controle capilarizado pode ser desenvolvido por todos os cidadãos, resultante de sua inserção em qualquer atividade pública em seu cotidiano. Essa idéia, que leva em conta os valores de cidadania, integra a tese original registrada pelos autores conhecidos como federalistas, para quem o controle seria tão mais efetivo se realizado por homens comuns controlados pelas instituições, que, assim, também poderiam controlá-las.

As diversas teses que defendem a importância e a necessidade do controle social são incontestáveis; contudo, o modo de exercer essa atividade nos municípios tem sido motivo de debates entre aqueles que defendem a atual forma de organização dos conselhos de saúde e outros que propõem alterações na sua forma de representação, invocando o exemplo dos conselhos tutelares.

Zilda Arns (2006) - integrante do Conselho Nacional de Saúde (CNS) há 15 anos - defende que a representação nos conselhos deveria ser distribuída de forma paritária entre os diferentes segmentos que compõem o órgão, e que as entidades deveriam aperfeiçoar o processo de escolha de seus representantes.

Para além dessas discussões, pode-se considerar que o controle social em qualquer de suas

11 Controle exercido sobre o bem público diretamente pela sociedade e seus indivíduos em relação ao Estado.

vertentes é essencial para o funcionamento do SUS nos municípios, sendo, de acordo com o regramento atual, desempenhado pelos permanentes conselhos de saúde e pelas periódicas conferências de saúde.

Para os conselhos municipais, algumas iniciativas de cunho educacional, visando à melhor capacitação de seus membros, têm sido postas em prática, desenvolvidas tanto por órgãos estaduais quanto federais. Parece inquestionável que tal é o caminho a ser seguido pelos menores municípios do Estado do Rio de Janeiro, em particular aqueles que precisam desenvolver autonomia funcional, independência política, consciência coletiva e noções de prerrogativas e deveres que lhes permitam conquistar junto ao Executivo local o devido apoio logístico, necessário para se firmarem como instância competente de controle social do SUS.

CONTROLES DO ESTADO

O princípio do controle interno de cada Poder e o princípio do controle externo de um Poder sobre outro, enunciados respectivamente nos artigos 70 e 71 da Carta Magna, exercidos de acordo com seus regulamentos, se constituem em comando constitucional para a realização de vigilância sobre as políticas da administração pública, como é o caso do SUS.

Relativamente ao controle interno, suas regras e regulamentos devem estar previstos no conjunto normativo da administração de cada esfera de governo, ao passo que a Constituição Federal e as Cartas Estaduais, regulamentadas por leis complementares, normalizam a atuação do controle externo nos âmbitos de suas competências.

Controles interno e externo, com atribuições e competências próprias, são imprescindíveis para o funcionamento regular da administração pública. Em suas incumbências, suas atuações se respaldam nos mesmos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. São comuns também seus objetivos de coibir a malversação de verbas públicas e de zelar pelas boas práticas administrativas, consoante os princípios da eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

Por tudo isso, é recomendável que as distintas

> Pode-se considerar que o controle social (...) é importante para o funcionamento do SUS nos municípios, pelos permanentes conselhos de saúde e pelas periódicas conferências de saúde.



modalidades de controles do Estado dialoguem para que suas ações frutifiquem com intensidade - o que nem sempre tem ocorrido, basicamente em função de uma inserção ainda um tanto inorgânica e sem um padrão de regularidade funcional e institucional observado em relação aos órgãos de controle interno, particularmente nas esferas estaduais e municipais (Fonseca, Antunes e Sanches, 2002), como veremos a seguir.

CONTROLES INTERNOS

Desde os federalistas, no nascedouro da primeira república federativa da história, se conhece a máxima de que " homens não são anjos, razão por que precisam ser controlados". O comentário serve para introduzir a temática relacionada à construção de sistemas estatais de controles organizados a serem exercidos sobre a Administração.

Os primeiros desses controles são aqueles que se localizam no âmago da própria Administração - por isso denominados controles internos. Seu mecanismo de ação se dá pela forma de *accountability horizontal* [12] e sua existência implica a formalização, nos limites da Administração, de instâncias investidas de poder de fato e de direito para proceder à avaliação sobre os atos de seus congêneres, que vão desde supervisões de rotina até apuração de atos ilícitos.

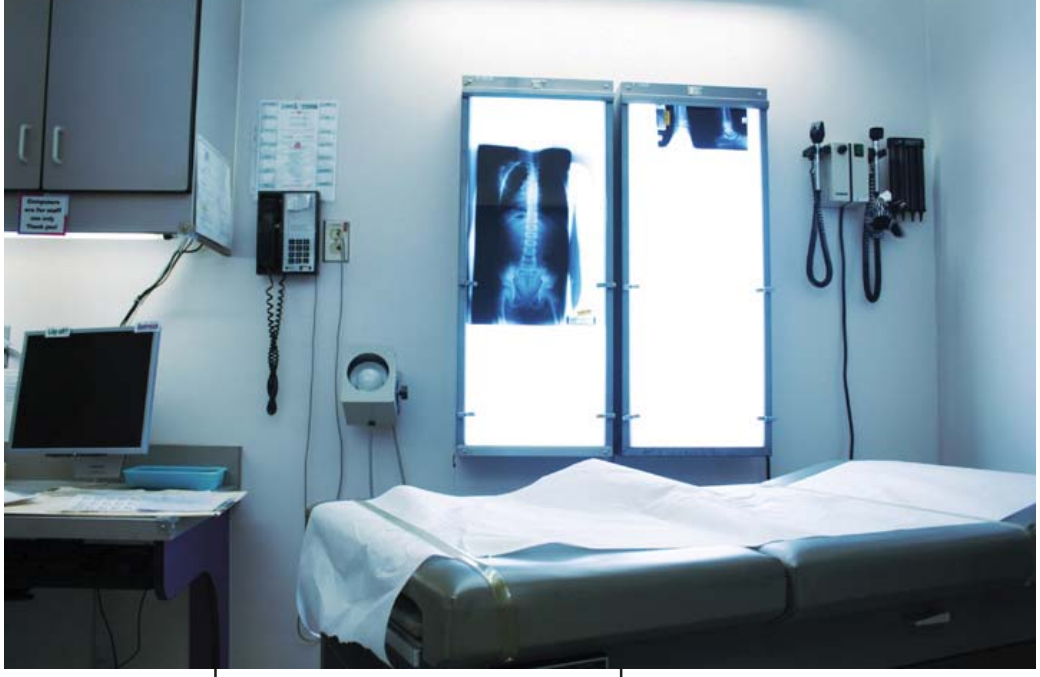
Em virtude de sua inserção interna, a natureza de suas intervenções tem caráter opinativo, preventivo ou corretivo, tendo em vista o que estabelece a legislação. Entre diferentes formas de organização, os Controles Internos (CIs) no Brasil, segundo Saraiva (1996), assumem o modelo de reparação do dano administrativo - o que, teoricamente, aproximaria sua prática do modelo empregado pelo controle externo, exercido pelos tribunais de contas, com a diferença de que àqueles caberia essencialmente o controle preventivo e concomitante da ocorrência dos atos[13], enquanto a estes incumbe o controle post factum, por amostragem ou para maior detalhamento.

No entanto, o que se verifica de uma forma geral em todo o país e particularmente no Estado do Rio de Janeiro é a existência apenas formal do instituto do Controle Interno, que deixa de cumprir suas atribuições constitucionais para exercerem função contábil, verificando basicamente se os gastos são feitos de acordo com o processo administrativo correspondente, em vez de realizar propriamente um controle. Fonseca, Antunes e Sanches (2002: 33) consideram que decorre desse fato

> **(...) a cobrança excessiva que recai - por parte tanto da opinião pública como da sociedade organizada - sobre os Tribunais de Contas, no que tange ao controle das contas públicas. Essa fragilidade dos CIs contribui para tornar o modelo geral de controles basicamente a posteriori, o que acarreta a perda de sua tempestividade e eficácia, isto é, há um espaço de tempo muito grande entre a ocorrência de um determinado problema e sua percepção/análise/correção.**

12 Controle que se faz de um setor para outro dentro da mesma esfera pública.

13 Os tribunais de contas, em caráter excepcional, podem realizar procedimentos preventivos e concomitantes, contudo, esta atribuição é típica do modelo de controle interno adotado pelo país. Na medida em que os CIs não atuam desta forma, de maneira sistemática, ocorre uma sobrecarga para as atividades do controle externo, que, ainda assim, estará sempre detectando a posteriori fatos consumados.



> (...) o que se verifica de uma forma geral em todo o país e particularmente no Estado do Rio de Janeiro é a existência apenas formal do instituto do Controle Interno, que deixa de cumprir suas atribuições constitucionais para exercerem função contábil (...).

Como já foi mencionado, historicamente o sistema de controle interno do Poder Executivo vem sendo confundido com atividades contábeis. De aproximadamente uma década para cá, têm-se verificado mudanças nesse status quo apenas no âmbito da Administração Federal, inicialmente com a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), instituída pela Lei 10.180, e posteriormente com a instituição da Controladoria Geral da União. Todavia, quanto a Estados e Municípios, de uma forma geral, não se observa movimento semelhante ou pelo menos com a mesma intensidade com o que vem ocorrendo na União.

No Estado do Rio de Janeiro, pode-se registrar como avanço neste particular a implantação do Siafem (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios), sistema de processamento que tem uma arquitetura análoga ao Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira da União), embora os municípios ainda não o utilizem rotineiramente como ferramenta aplicada a seus controles.

Do que foi dito, depreende-se que, como se consigna na prática das inspeções operacionais em saúde realizadas pelo TCE-RJ nos municípios fluminenses, não pode essa Corte contar com a participação efetiva dos respectivos órgãos de controle municipais para a fiscalização do SUS. De fato, constata-se que os responsáveis pelos CIs desconhecem, em sua amplitude, os complexos procedimentos do sistema de saúde municipal, tão-somente tendo ciência da legalidade dos processos de contratação de bens e serviços.

CONTROLES EXTERNOS

Pela classificação de Saraiva (1996), são considerados controles externos aqueles realizados por órgãos independentes da Administração, isto é, que não participam dos atos por ela praticados, restringindo-se este autor aos controles exercidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário e aos protagonizados pelos Tribunais de Contas.

Considerando-se a especificidade do Poder Judiciário para o julgamento de matérias que transcendem a natureza administrativa, bem como a categoria política do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, esses tipos de controles externos não serão incluídos na presente análise, que, por sua vez, se limitará ao controle externo empreendido pelos Tribunais de Contas.

No Brasil, o inciso IV do art. 71 da Lei Maior confere autonomia para as Cortes de Contas exercerem o controle externo por meio de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, por iniciativa própria ou requisitada pelo Poder Legislativo, facultando ainda a qualquer cidadão, nos termos do parágrafo 2º do art. 74, denunciar irregularidades ou ilegalidades a estes tribunais, para as devidas providências.

Praticamente todos os sistemas políticos modernos contam, hoje, com instituições superiores encarregadas do controle financeiro-patrimonial do Estado. Em nosso ordenamento jurídico tais instituições têm envergadura constitucional e são designadas por Tribunais de Contas. A partir da Constituição de 1988 as chamadas cortes de contas tiveram ampliadas as suas atribuições de controle sobre a Administração, passando a abranger, além da legalidade dos atos da gestão pública, também a legitimidade e a economicidade[14].

A inédita ampliação das atividades de controle externo[15] determinada pela Carta de 1988 trouxe grande impacto para a rotina dos tribunais de contas.



O princípio da economicidade ganhou grande destaque no orçamento público, (...) abrindo espaço para novas intervenções, possibilitando incidentalmente, a esse propósito, maior eficácia no combate à corrupção.

14 Art. 70 da CRFB/88. Ver também art. 37, caput, da CRFB/88.
15 Antes da CRFB/88, o princípio da economicidade nunca fora sequer citado em textos constitucionais.

O princípio da economicidade explicitado no artigo 70 ganhou grande destaque no orçamento público, alterando as premissas de atuação do controle externo, abrindo espaço para novas intervenções com base na nova e relevante competência a eles atribuída de estabelecer critérios de avaliação de desempenho da atividade estatal e de suas políticas, possibilitando incidentalmente, a esse propósito, maior eficácia no combate à corrupção.

Em outras palavras, parafraseando Speck e Nagel (2002), as auditorias operacionais e de avaliação de desempenho ganharam força e prestígio como métodos passíveis de serem empregados pelos tribunais de contas com o objetivo de avaliar a gestão pública relativamente ao uso de seus recursos e quanto aos resultados que logra alcançar.

Dentro desta nova realidade, podem-se levantar as condições com que dado serviço público é prestado e o custo de sua prestação, fazendo-se em seguida interpretações relacionadas a custo e benefício. Do ponto de vista do SUS, o que se deseja é a atuação da Administração, por meio de seus agentes, de forma a satisfazer a seus usuários, no limite de suas necessidades clínicas, com presteza e da maneira mais econômica possível.

Com base nesse preceito, a participação dos tribunais de contas em atividades de controle externo específicas para o setor saúde - realizando auditorias operacionais e avaliação de desempenho em sistemas de saúde - pode contribuir decisivamente para aprimorar os serviços do SUS nos municípios brasileiros, servindo à nação um novo paradigma para o controle das políticas sanitárias.

É importante advertir, contudo, que a faculdade conferida ao controle externo, de avaliar o desempenho da Administração quanto à eficácia de suas ações, a eficiência de seus resultados e a efetividade de suas políticas, não significa a destituição de seu poder de escolha relativo às opções discricionárias que considere mais oportunas e convenientes; todavia, significa avaliar a Administração, com base nos critérios apontados, relativamente à escolha feita.

Essa ampliação do conceito de controle, para além de critérios de legalidade e regularidade contábil, fortalece o papel educativo dos tribunais de contas, que passam a ter uma finalidade mais prospectiva do que retrospectiva, significando mais ênfase para a correção de modelos ineficientes e ineficazes do que a responsabilização de agentes da administração.

Do ponto de vista ético, também é grande a influência que pode ser exercida pelos tribunais de contas sobre as Administrações, em virtude do seu compromisso direto com a preservação do bem público, aliado à autonomia de sua organização interna e ao poder de iniciativa que desfrutam, como observa Feder (1994).

Por todos esses motivos, é particularmente adequada a participação do controle externo na atual fase de implantação do SUS[16], em que a identificação de baixa eficiência na execução de diversos programas e a quase total ausência de controles internos são freqüentes, em função tanto da baixa capacidade administrativa de alguns municípios quanto do desconhecimento das normas específicas que regulam o funcionamento do sistema de saúde.

A esse propósito, o já citado Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, elaborado pela Firjan em 2006, preconiza a realização de um choque de gestão

16 Observe-se que os municípios se encontram em diferentes fases do processo de implantação do Sistema.

para a rede de saúde do Estado, que se justifica, na opinião daquela entidade, para além da questão humanitária soberana que representa; também pelas implicações econômicas que cercam a baixa qualidade de vida e a saúde de significativa parcela da população do Estado.

Diante da tecnologia disponível aos órgãos de controle, frente à profundidade do interesse social representado pela política de saúde e considerando-se o montante de recursos públicos que ela movimenta, o SUS não pode prescindir do concurso dos tribunais de contas para a avaliação externa de sua operação em todos os municípios, principalmente se levando em conta que estas cortes são familiarizadas com os métodos e sistemas de avaliação voltados para o interesse público.

AVALIAÇÕES DE SISTEMAS DE SAÚDE PELO TCE-RJ

Aqui, pretende-se apresentar, como estudo de caso, alguns aspectos do trabalho desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de lastrear uma discussão que se impõe: lançar bases para a formulação de uma proposta de sistema público integrado de controle para o SUS.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pelos incisos do art. 123, estabelece a competência do Tribunal de Contas do Estado para exercer o controle externo no âmbito de seus limites, enquanto no § 1º do art. 124 estende essa competência aos 91 municípios do Estado.

Destarte, dentro de sua competência, o TCE-RJ, desde 2000, vem desenvolvendo um modelo próprio de auditoria operacional - elaborado com base em técnicas de avaliação em saúde - tendo em vista sua participação na avaliação específica dos sistemas de saúde do Estado do Rio de Janeiro e de seus municípios.

Partindo daí, busca-se mostrar, dentro de uma perspectiva evolucionista, a série histórica de avaliações de desempenho e de auditorias operacionais de sistemas de saúde realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro nos seis últimos anos, sabendo-a com fulcro em modalidade de controle externo de natureza operacional.



A experiência, ainda em curso, refere-se à acumulação de informações coletadas ao longo desse período, quando foram realizadas: 37 inspeções ordinárias operacionais em sistemas de saúde de 32 municípios fluminenses; 11 inspeções especiais ou extraordinárias em 10 municípios; 7 inspeções operacionais ordinárias em órgãos e programas do Sistema Estadual de Saúde; e 4 inspeções especiais ou extraordinárias em órgãos ou programas estaduais de saúde.

Para fins de ordenamento interno e coerência com a literatura consultada, classificamos as inspeções operacionais ordinárias realizadas na categoria de avaliação de desempenho, e as inspeções especiais ou extraordinárias como auditorias operacionais (Speck e Nagel, 2002). Assim, as 52 inspeções classificadas como avaliações de desempenho (Tabela 1) foram realizadas em respeito ao cronograma anual aprovado pelo Presidente do TCE-RJ e tiveram seus escopos uniformemente construídos de acordo com matriz de planejamento padrão, destinada a avaliar os sistemas de saúde por intermédio das estruturas que apresentam, dos processos que praticam e dos resultados que alcançam (Donabedian et al, 1982).

Em essência, o trabalho de campo dessas avaliações após o período de preparo, com levantamento de dados, consistiu na análise de informações coletadas in loco, compostas por meio do exame de documentos solicitados, observação direta da estrutura, verificação dos processos em execução e entrevistas realizadas com gestores e técnicos do sistema, prestadores de serviço e usuários e seus familiares.

O foco da avaliação definido em matriz de planejamento elaborada na fase de preparo teve seu conteúdo dividido em sete blocos representativos da realidade operacional dos sistemas municipais de saúde.

O primeiro bloco trata da avaliação dos controles públicos do SUS municipal e é composto por três itens de verificação, que se referem: a) aos mecanismos de controle próprio do SUS; b) ao controle social a cargo do conselho de saúde local; c) às atividades de controle interno geral do município.

O objetivo dessa diligência é verificar a existência dos três tipos de controles que devem monitorar a gestão do SUS na esfera municipal. Posteriormente, pelo exame individualizado dos métodos de trabalho inerentes a cada um desses controles, busca-se aferir suas eficácias, com base na avaliação dos métodos que empregam e pelos resultados que apresentam. Esse bloco tem importância crucial para a avaliação de controle externo de sistemas de saúde, pois permite conhecer o grau de importância que a Administração atribui aos mecanismos de controle interno de que dispõe, possibilitando dimensionar o nível de accountability horizontal que pratica. Significa esta práxis - o controle externo - avaliar o funcionamento do controle interno e conseqüentemente ajuizar se tem diante de si uma administração que preza ou não o emprego de controles para seus atos.

O TCE-RJ, desde 2000, vem desenvolvendo um modelo próprio de auditoria operacional - elaborado com base em técnicas de avaliação em saúde.

O segundo bloco aborda a organização, o planejamento e a gestão financeira do sistema, compondo-se dos seguintes itens de verificação: a) instrumentos de gestão e de planejamento, b) Fundo Municipal de Saúde, incluindo sua organização, verificação de recursos próprios e transferidos fundo a fundo e funcionamento do Siops (sistema de informações sobre orçamentos públicos em saúde).

Nesse bloco, o objetivo é avaliar a estrutura organizacional do sistema municipal de saúde, verificando a divisão de poder em seu cerne, as delegações concedidas e responsabilidades dos gerentes intermediários das áreas executivas. São analisados os instrumentos de gestão utilizados, o setor encarregado de realizar o planejamento do sistema e o Fundo Municipal de Saúde, responsável pela administração financeira - avaliados individualmente em suas funções.

Em seu escopo, o controle externo, com base nessas investigações, poderá concluir a respeito do nível de organização do SUS municipal, se as ações que desenvolve são planejadas com prazos, recursos e metas, bem como se o Fundo Municipal de Saúde administra todos os recursos do SUS e realiza sua contabilidade de forma apartada.

No terceiro bloco, o objetivo é avaliar a função designada como vigilância em saúde, que é integrada por três itens de verificação: a) vigilância epidemiológica, b) vigilância sanitária, c) vigilância ambiental. Aqui, pretende-se que o controle externo possa concluir a respeito da eficácia das ações de saúde preventivas desenvolvidas pelo sistema.

O quarto bloco se refere à avaliação dos programas de controle de doenças desenvolvidos pelo município, sendo selecionados três desses programas para verificação de seus processos e resultados. Seu objetivo é trazer ao conhecimento do controle externo se o sistema de saúde desenvolve atividades específicas para resolver problemas sanitários apontados em seu perfil epidemiológico[17] e, incidentalmente, se o município realizou diagnóstico de seu perfil epidemiológico como instrumento para o seu planejamento, bem como se dele dispõe e se o utiliza.

O quinto bloco visa à avaliação da qualidade da assistência hospitalar e ambulatorial oferecida pelo sistema de saúde. O desempenho da assistência é medido pela procedência de visita às unidades hospitalares e ambulatoriais com análise de estrutura processos e resultados. Fornece ao controle externo informações relativas à eficiência e à eficácia das ações curativas ou de recuperação da saúde empreendidas pelo SUS local.

O sexto bloco se propõe a avaliar o Programa Saúde da Família (PSF), partindo dos seus relatórios de produção e de série histórica, geral e por unidades, concluindo com visitas de inspeção aos módulos do programa. Aqui, o objetivo é o conhecimento por parte do controle externo do funcionamento do PSF, concluindo sobre sua eficácia, principalmente em relação ao percentual de cobertura populacional que alcança.

Por fim, no sétimo bloco, o programa de avaliação de sistemas municipais de saúde adotado contempla a verificação do subsistema de abastecimento de insumos do SUS local, destacando o programa de abastecimento de medicamentos. Com este bloco, se pretende que o controle externo conheça os métodos adotados pelo sistema municipal de saúde para garantir o suprimento de medicamentos e outros insumos para os usuários de seus serviços, possibilitando análises de eficiência e de eficácia.

17 Aponta os principais indicadores de saúde do município, incluindo as principais causas de mortalidade e de morbidade (doenças que mais acometem sua população).

Desse modo, o protocolo de avaliação de sistemas municipais de saúde exposto tem, a priori, objetivo educativo contra as perdas de recursos públicos do SUS resultantes de práticas administrativas ilícitas ou ilegais, advindas tanto de equívocos gerenciais por parte dos gestores do sistema quanto por fraudes de qualquer natureza que conformem a ocorrência de corrupção na administração do sistema de saúde dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O grupo responsável pela avaliação operacional de sistemas municipais de saúde do TCE-RJ desempenha suas atribuições sem prejuízo da realização de controles de outras naturezas. Sua atuação específica consiste na execução de avaliações de desempenho e de auditorias operacionais, no todo ou em parte, dos sistemas de saúde de 91 municípios fluminenses, além do Sistema Estadual de Saúde. Procede, portanto, com base em metodologia própria, acima resumida, inspirada nos processos e técnicas de avaliação em saúde, ao controle externo operacional do SUS no Estado do Rio de Janeiro, obedecendo ao comando estabelecido nos arts. 71 e 75 da Carta de 1988.

O modelo adotado leva em consideração que os municípios brasileiros, ao desempenharem suas atribuições em conformidade com o ordenamento do SUS, utilizando recursos próprios e oriundos de repasses intergovernamentais, participam ativa e decisivamente da definição e execução das políticas de saúde direcionadas aos seus munícipes, constituindo-se em instâncias solidariamente responsáveis por seus êxitos ou fracassos.

Tabela 1

Municípios submetidos a avaliação de desempenho de seus sistemas de saúde pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento do TCE-RJ.

Municípios	Ano de Execução	Municípios	Ano de Execução
Angra dos Reis	2005	Natividade	2004
Armação dos Búzios	2005	Nilópolis	2000
Barra Mansa	2003	Niterói	2001
Belford Roxo	2001	Nova Iguaçu	2002
Cabo Frio	2000/2002	Paraíba do Sul	2003
Campos	2003	Paraty	2004
Cantagalo	2005	Resende	2002/2004
Carapebus	2005	Rio Claro	2005
Cordeiro	2006	Rio das Flores	2004
Duque de Caxias	2002	São Pedro da Aldeia	2005
Itaocara	2005	São João de Meriti	2006
Itaperuna	2004	Sumidouro	2004
Itatiaia	2005	Tanguá	2003
Macaé	2001/2004	Trajano de Morais	2006
Magé	2000/2005	Valença	2004
Miguel Pereira	2006	Volta Redonda	2001/2003

Fonte: CAD/SSR/SGE/TCE-RJ

Os critérios de controle utilizados nesses processos envolvem a avaliação da regularidade administrativa, científica, gerencial, ética e legal do sistema público de saúde de cada município inspecionado, considerando paralelamente o desempenho institucional dos órgãos responsáveis pelas ações e a repercussão destas no meio ambiente, incorporando, na medida do possível, a avaliação de efetividade, sem se descolar dos aspectos relacionados à economicidade, legitimidade e legalidade.As 12 inspeções classificadas como auditorias operacionais (Tabela 2) foram realizadas a partir de denúncias encaminhadas ao TCE, que, depois de submetidas a exame de admissibilidade, foram autorizadas pelo Presidente ou pelo Plenário do Tribunal. Os escopos dessas auditorias foram elaborados em função de suas especificidades, expressas em matriz de planejamento característica, destinada a esclarecer os aspectos que a motivaram - relacionados a agentes ou órgãos dos sistemas de saúde

Tabela 2
Municípios submetidos a auditoria operacional de seus sistemas de saúde pela Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento do TCE-RJ

Municípios	Ano de Execução
Arraial do Cabo	2002/2003
Cachoeiras de Macacu	2000
Cantagalo	2000
Carmo	2004
Niterói	2004
Nova Iguaçu	2004
Santa Maria Madalena	2000
São Sebastião do Alto	2000
São Gonçalo	2002
Tanguá	2001

Fonte: CAD/SSR/SGE/TCE-RJ

NOVOS ELEMENTOS DA AGENDA DO SUS

Três propostas independentes movimentam a agenda do SUS em 2006: a regulamentação da Emenda Constitucional 29, o Pacto pela Saúde e o Projeto de Lei de Responsabilidade Sanitária. Todas elas merecem comentário por sua importância, atualidade e implicação com a gestão, financiamento e controle do SUS.

EMENDA CONSTITUCIONAL 29 - EC 29

O Projeto de Lei PLC 1/03, que visa a regulamentar a EC 29, aprovada em 2000, tramita ainda no Congresso Nacional, onde aguarda inclusão em pauta para votação na Câmara Federal. Trata-se de decisão legislativa imprescindível para regularizar o modelo de financiamento do SUS, definindo o conceito de ações e serviços de saúde com base na interpretação contida na Resolução 322 do CNS.

Ligado a este processo registra-se uma particularidade relacionada ao Estado do Rio de Janeiro: a Governadora Rosinha Garotinho, em 2003, propôs ao STF uma Ação Direta de

Inconstitucionalidade (ADIN), requerendo a invalidação da Resolução 322 do CNS. A ADIN nº 299-1 aguarda julgamento de mérito no Supremo Tribunal Federal, gerando grande expectativa o resultado deste julgamento.

PACTO PELA SAÚDE 2006

Trata-se de documento pactuado na reunião da Comissão Intergestores Tripartite em 26 de janeiro de 2006 e aprovado na reunião do Conselho Nacional de Saúde em 9 de fevereiro do mesmo ano. Expressa compromisso público dos setores do SUS, baseado nos princípios constitucionais que norteiam o sistema, com ênfase nas necessidades de saúde da população, implicando a definição de prioridades que serão articuladas e integradas nos seus três componentes: Pacto pela Vida; Pacto em Defesa do SUS; e Pacto de Gestão do SUS.

O Pacto pela Vida é um conjunto de compromissos sanitários, expressos com base na situação de saúde do país. Significa uma ação prioritária no campo da saúde que deverá ser executada com foco em resultados e com a explicitação dos compromissos orçamentários e financeiros para o alcance desses resultados.

O Pacto em Defesa do SUS envolve ações concretas das três instâncias federativas no sentido de reforçar o SUS como política de Estado mais do que política de governos; e de defender, vigorosamente, os princípios basilares dessa política pública, inscritos na Constituição Federal. Declina como estratégia a mobilização social envolvendo o conjunto da sociedade brasileira, extrapolando os limites do setor saúde. Tem o objetivo de elaborar e divulgar a carta dos direitos dos usuários do SUS.

O Pacto em Defesa do SUS envolve ações concretas das três instâncias federativas no sentido de reforçar o Serviço de Saúde como política de Estado mais do que política de governos.

O Pacto de Gestão do SUS aponta as atribuições de cada ente federado, de forma a diminuir as competências concorrentes, preconiza a estruturação de regiões sanitárias com a instituição de colegiados de gestão regional e reitera a importância do controle social com o compromisso de apoio à sua qualificação. Por fim, explicita as diretrizes para o sistema de financiamento público tripartite e estabelece relações contratuais entre os entes federativos.

PROJETO DE LEI DE RESPONSABILIDADE SANITÁRIA

Trata-se de projeto de lei que também tramita no Congresso Nacional e que visa a instituir a responsabilização para os gestores do SUS de todos os níveis em casos de descumprimento de sua legislação. Com uma Lei de Responsabilidade Sanitária, objetiva-se ampliar o cumprimento de metas pactuadas pelos gestores do sistema, prevendo-se penalidades administrativas para seu descumprimento.

CONCLUSÃO

Pretendeu-se, com este artigo, contribuir para a discussão relacionada à construção de um sistema integrado de avaliação de desempenho e de controle público para o SUS. Considera-se, com base no que foi exposto, que as naturezas de controles públicos atualmente existentes são aptas para conferir segurança ao sistema, porém, se faz necessário, em benefício do bem comum e para que seus resultados sejam mais efetivos, que as diversas instituições afeitas à execução dessa tarefa se comuniquem, troquem informações sem que se descaracterizem suas missões institucionais e especificidades.

Políticas públicas emblemáticas como o SUS, que trazem a marca da justiça social, com universalidade de direitos e eqüidade na provisão de assistência à saúde, devem ser preservadas. O Poder Público, por seus diferentes entes e órgãos, e a sociedade civil, nas suas diversas formas de organização, devem participar solidariamente desse esforço, cada qual com seus recursos e motivações.

Nesse contexto, as instituições superiores de controle muito podem contribuir para o debate, tanto trazendo as experiências oriundas de suas atividades de controle externo no dia-a-dia, quanto refletindo em parcerias acadêmicas soluções pesquisadas que buscam melhores resultados na atividade de proteger e resguardar a res publica.

Com tal objetivo, este artigo configura-se também como marco inicial de uma linha de pesquisa a ser desenvolvida pela ECG - Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ na área de Economia da Saúde. Sob esta perspectiva, se desenha a investigação científica voltada para a saúde pública com o propósito de avaliar a qualidade do gasto público realizado pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro para custeio dos procedimentos de média complexidade. A realização deste estudo possibilitará a criação de protocolos técnicos que poderão ser utilizados nas avaliações de desempenho e nas auditorias operacionais dos sistemas de saúde.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento. Rio de Janeiro : FGV, 2006.

AGRANOFF, R. Marco para el analisis comparado de las relaciones intergubernamentales. In: MERINO HUERTA, M. (Org.) Cambio Político y Governabilidad. México: Conacyt, 1992.

ARNS, Zilda. Fórum de Saúde e Democracia: uma visão de futuro para o Brasil. O Globo, Rio de Janeiro, 30 mar. 2006. Suplemento.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> . Acesso em: 19 set. 2006.

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso de. Gestão intergovernamental e financiamento do sistema único de saúde: apontamentos para os gestores municipais. Disponível em: <http://dtr2001.saude.gov.br/sps/depart/cgprh/projetos/gestao/publicacoes/textos_basicos/t4_1_7.htm Acesso em : 19 set. 2006

DONABEDIAN, Avedis. Evaluating the quality of Medical Care. [S.l. : s.n.], 1966.

DONABEDIAN, Avedis, Wheeler, Hohn R. C., WYSZEWIANSKI, Leon. Quality, cost and health: an integrative model. Medical Care, v. 20, n. 10, p. 1975-1992, 1982.

EIGEN, Peter, SPECK, Bruno Wilhelm (Org). Caminhos da transparência: análise de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002.

FEDER, João. Estado e a sobrevida da corrupção. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1994.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Mapa do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: 2006-2015. Rio de Janeiro : Firjan/DCO, 2006.

FONSECA, Francisco, ANTUNES, Fernando, SANCHES Oscar. Os Controles Internos.
In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org). Caminhos da transparência: análise de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002.

MELAMED, C., COSTA, N. R. Inovações no financiamento federal à saúde. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 393-402, 2003.

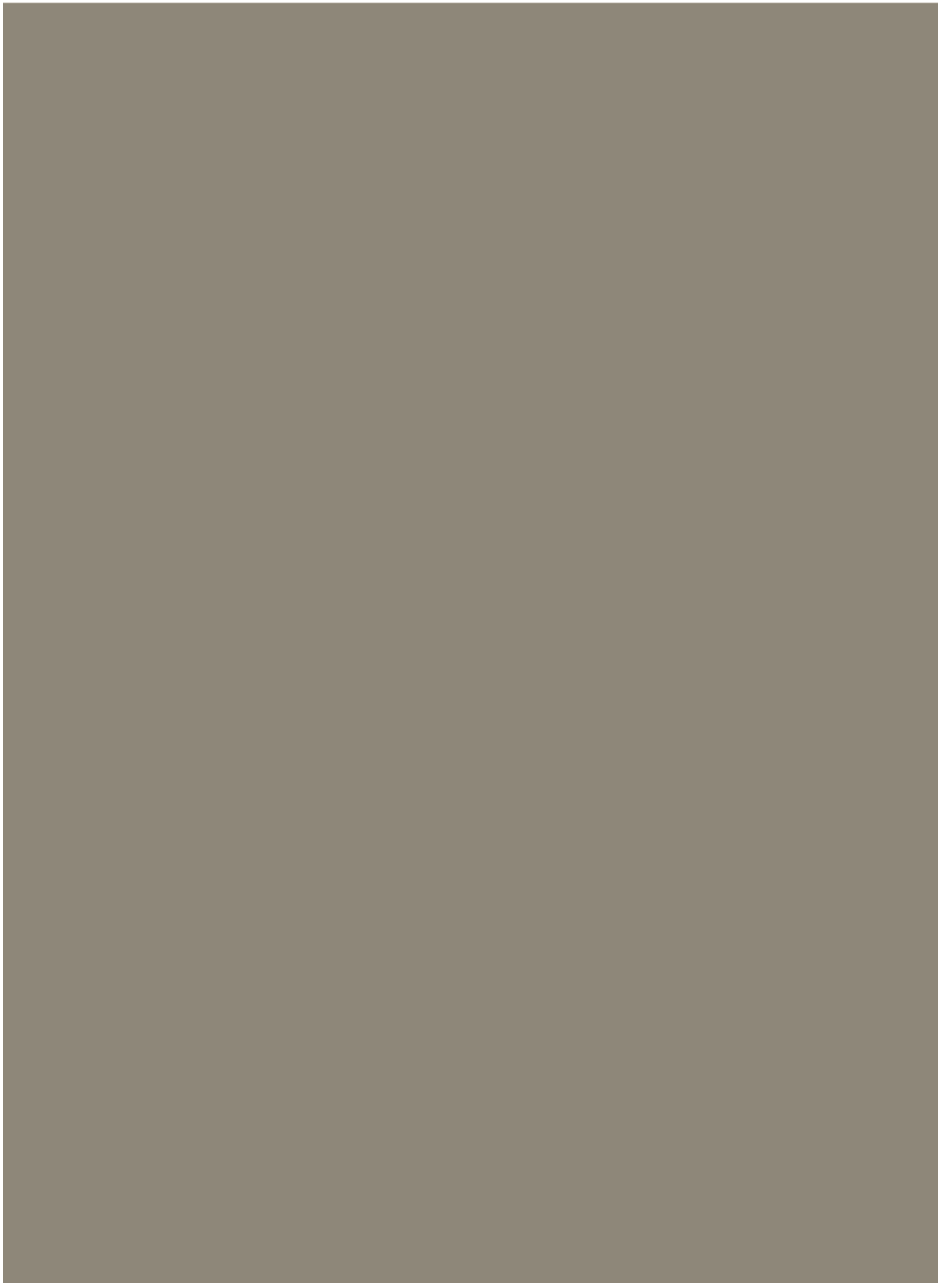
NOBREGA, S. W. S. Sus,15 anos de mudanças na saúde pública brasileira. TCE-RJ Notícia, Rio de Janeiro, ano 5, n. 50, 2006.

PASQUINO, G. Conflito. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G. Diccionario de Político. Brasilia, DF : UnB, 1995.

SARAIVA, Iram. Criação dos Tribunais de Contas: sua importância histórica, alterações e posição no cenário brasileiro. Brasília, DF: TCU, 1996.

SPECK, Bruno; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos tribunais de contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org). Caminhos da transparência: análise de um sistema nacional de integridade. Campinas: Unicamp, 2002.

WRIGHT, D. S. Para entender las relaciones intergubernamentales: studio introdutorio de José Luis Méndes. México : Fundo de Cultura Económica, 1997.



VOTOS


TCE RJ
LICITAÇÕES
lerativa do Brasil
ÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CONSTITUIÇÃO DO ESTA
e Contas
e Janeiro
Levy Pinto de Castro Filho
de Processo Civil
Visão dos Tribunais
VOLUME 3
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 2
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 1
1997
ORLANDO
REPÚBLICA FEDERAT

Esta seção reúne alguns votos aprovados em Plenário como exemplos de temas diversos dos objetos sob fiscalização do Tribunal de Contas. Trata-se do resultado de extenso trabalho do Controle Externo e das assessorias técnicas dos conselheiros, podendo constituir material de reflexão no que concerne a diferentes situações envolvendo a aplicação dos recursos públicos. Centenas de processos são apreciados em média em cada uma das sessões plenárias. Seus resultados podem ser consultados em nosso site *www.tce.rj.gov.br*

106 ALUISIO GAMA DE SOUZA

Inspeção Ordinária realizada no Instituto de Benefício e Assistência aos Servidores Públicos Municipais de Niterói (IBASM), no período de 26 de setembro a 28 de outubro de 2005, tendo como objeto a verificação da legalidade de admissões de pessoal (...).

122 MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

Fixação dos subsídios dos agentes políticos do município de Areal, encaminhados à Presidência da Câmara Municipal, representado pelo Decreto Legislativo nº 53/04, que fixa os subsídios do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários municipais e dos vereadores, para vigorarem no período de 2005 a 2008.

130 JOSÉ LEITE NADER

Termo de Parceria celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sapucaia e o Instituto para a Promoção a Saúde e Bem Estar Social - INPROS, tendo como objetivo e finalidade complementar o Programa de Atendimento Ambulatorial no Município (...).

136 JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

Prestação de Contas da Administração Financeira do município de Itatiaia, relativa ao exercício de 2004, que abrange as Contas dos Poderes Executivo e Legislativo.

158 JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

Prestação de Contas da Gestão do município de Armação dos Búzios, que abrange as contas dos Poderes Executivo e Legislativo, relativa ao exercício de 2004.

196 JULIO LAMBERTSON RABELLO

Consulta apresentada ao TCE-RJ pelo prefeito municipal de São Francisco do Itabapoana referente a dúvidas quanto à verba recebida por servidores municipais pelo uso de veículo próprio no desempenho de suas funções.

ALUISIO GAMA DE SOUZA



" O direito à ampla defesa carrega em seu próprio epíteto a característica de sua abrangência: é amplo. Constitui-se de um princípio essencial e inarredável de oferecer contestação, ter vistas dos autos, impugnar atos praticados etc. (...) Já o contraditório em si se caracteriza pela participação do interessado no processo desde o início para que participe e se manifeste sobre todos os atos nele praticados. (...)"

Conselheiro Aluisio Gama
Processo 234.364-4/05

SÍNTESE

INSPEÇÃO

Trata o presente processo 234.364-4/05 de Inspeção Ordinária realizada no Instituto de Benefício e Assistência aos Servidores Públicos Municipais de Niterói - IBASM, no período de 26 de setembro a 28 de outubro de 2005, tendo como objeto a verificação da legalidade de admissões de pessoal, a observância aos ditames da Lei Complementar nº 101/00, bem como a ocorrência de terceirizações e cumprimento das determinações plenárias constantes dos Processos TCE nºs 271.215-4/00 e 200.425-4/02.

A Equipe de Inspeção procedeu à análise de documentos, esclarecimentos, concluindo pela:

1 - Notificação ao Sr. Jorge Luiz de Almeida, atual Presidente do IBASM, para que apresente suas razões de defesa, quanto aos fatos apontados nos subitens 1.1.a a 1.1.e, às fls. 30;

2 - Comunicação ao Sr. Jorge Luiz de Almeida, atual Presidente do IBASM, dando-lhe ciência das irregularidades apontadas no Relatório, determinando que tome as providências elencadas nos subitens 1.2.a a 1.2.i, devendo tais medidas serem comprovadas junto a este Tribunal, no prazo regimental, alertando-o aos disposto no art. 63, inciso IV da Lei Complementar nº 63/90;

3 - Comunicação ao Sr. Godofredo Saturnino da Silva Pinto, Prefeito Municipal de Niterói, dando-lhe ciências das irregularidades apontadas no Relatório, determinado que tome as providências elencadas nos subitens 2.a e 2.b, devendo tais medidas serem comprovadas junto a este Tribunal, no prazo regimental, alertando-o aos disposto no art. 63, inciso IV da Lei Complementar nº 63/90;

4 - Recomendação para que o exame dos Processos 271.215-4/00 e 200.425-4/02, subsidie a análise a ser efetivada no presente, quando de seu retorno à 3ª IGP.

A Secretaria Geral de Controle Externo, acompanha a sugestão da Equipe de Inspeção.

Foi dispensada a remessa ao Ministério Público Especial, na forma do que dispõe o parágrafo único do artigo 27, da Deliberação TCE-RJ nº 227, de 15 de fevereiro de 2005 - redação dada pela Deliberação TCE-RJ nº 228, de 26 de abril de 2005.

FUNDAMENTAÇÃO

No presente processo estou votando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público por conta de entendimento próprio de que o primeiro chamamento do interessado aos autos deve se dar por meio de uma comunicação. Quanto a este entendimento, tenho algumas considerações a fazer, que passo a expor.

Venho por meio deste voto aprofundar a discussão quanto ao oferecimento do

contraditório e da ampla defesa em sede de processo administrativo, em especial, no âmbito dos Tribunais de Contas.

As competências dos Tribunais de Contas seguem o modelo federal traçado pela Constituição da República para o Tribunal de Contas da União. Estão previstas no art. 71 da Carta Política, distribuídas em onze incisos.

No caso específico, interessa-nos a competência prevista no inciso II do artigo retro referido que tem a seguinte redação:

> "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> I - ...
>
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;"

Por este inciso, demonstra-se a competência dos Tribunais de Contas de proceder a conhecida Tomada de Contas daqueles que causem dano ao erário, apurando as suas responsabilidades e imputando-lhes o débito referente.

O meu ponto de partida é, como não poderia deixar de ser, o direito constitucional. Em sede de Constituição, dois vetores disciplinam todo e qualquer processo que tramite na República, devendo todos os órgãos e entes públicos observá-los. Estes vetores são reconhecidos pelos termos "processo-Constituição" e "Constituição-processo". Por Constituição-processo, temos as regras constitucionais que disciplinam todo e qualquer processo que tramite perante órgãos e entes da administração pública, enquanto o termo "processo-Constituição" está relacionado com aquele procedimento qualificado para alteração do texto constitucional.

Para se proceder a um estudo sistemático e concatenar as idéias de forma clara, entendendo as regras que regem a "Constituição-processo", é importante a incursão no plano da Teoria Geral do Processo. Dentro deste ramo da ciência jurídica encontraremos a teleologia dos princípios constitucionais pertinentes, princípios estes que usaremos para enfrentar o tema.

Na Teoria Geral do Processo (TGP) encontramos três conceitos fundamentais para o exercício, pelo Estado, da prática de solucionar conflitos. São eles:

1. Jurisdição;

2. Ação;

3. Processo.

Tais conceitos podem ser rapidamente definidos da seguinte forma:

Jurisdição: atividade exercida pelo Estado para solucionar litígios e fazer aplicar a lei ao caso concreto. Quando o Estado monopolizou o exercício desta atividade, fez surgir para o jurisdicionado o direito de exigir do Estado que preste a jurisdição. Este direito é o direito de ação.

Ação: é o direito de exigir do Estado a prestação da jurisdição.

Processo: é o instrumento pelo qual o Estado presta a jurisdição.

Antes que se diga o contrário, a jurisdição não é exercida com exclusividade pelo Poder Judiciário. A Administração quando decide um recurso administrativo está exercendo jurisdição, embora não tenha o cunho da definitividade da jurisdição exercida pelo Judiciário. Tal possibilidade é própria do nosso modelo estatal, onde a independência dos Poderes não implica o monopólio do exercício de suas respectivas atribuições. O estudo do exercício das atividades estatais (administrativa, legislativa e judiciária) sempre considerou o exercício atípico de uma atividade por um outro Poder que não aquele que o faz de forma precípua. Assim, é fato, a jurisdição não é monopólio do Poder Judiciário.

Prosseguindo, o estudo da jurisdição envolve as seguintes matérias: Princípios da Jurisdição e Competência. Os princípios informam a atividade da jurisdição, enquanto o estudo da competência indica a autoridade competente para dirimir determinado conflito, utilizando vários critérios de definição.

A Ação é outro elemento do estudo da TGP. Como dito alhures, se qualifica como a provocação do Estado para exercer e prestar a jurisdição. Seu estudo envolve matérias como as condições da ação, conexão, continência, cumulação, prevenção e etc.

Finalmente, o Processo. O estudo de tal figura é importantíssimo para o caso sob análise, pois nele é que se enfrentará a questão da ampla defesa e do contraditório. Envolve as matérias Princípios Processuais e do Procedimento, Pressupostos Processuais, Procedimento e Relação Jurídica Processual.

Interessa-nos, então, o estudo dos Princípios Processuais. A Constituição da República enumera vários princípios que devem ser observados para que o exercício da jurisdição, através do processo, se dê de forma justa, entregando a prestação jurisdicional de forma limpa, sem vícios.

Aqui é que se revelam os princípios da Constituição-Processo. Tais princípios são:

1. Princípio do Contraditório (art. 5º , LV da CR);

2. Princípio da Ampla Defesa (art. 5º, LV da CR) ;

3. Princípio do Devido Processo Legal (art. 5º, LIV da CR);

4. Princípio da Publicidade (art. 93, IX da CR);

5. Princípio da Licitude das Provas (art. 5º, XII e LVI da CR).

Necessário comentar os três primeiros princípios acima arrolados, pois dizem respeito sobre o tema em debate.

Pelo Princípio do Contraditório assegura-se às partes e aos litigantes as mesmas oportunidades para defender seus interesses e fomentar a convicção do julgador. Oportuno asseverar que a aplicação deste princípio no processo administrativo difere, em parte, da aplicação no processo civil. Digo isto porque a questão da igualdade de tratamento às partes merece especial atenção, já que no processo administrativo, em regra, não há partes litigantes, mas sim o administrado e a administração somente. A relação é linear e não angular como ocorre no processo civil.

Assim, a concepção de contraditório mais elementar, comum em qualquer tipo de processo ou procedimento, é aquela em que se entende o contraditório como não apenas a possibilidade de alegar, mas sim a de influir eficazmente na decisão. Não se trata, apenas, de possibilitar a apresentação formal de defesa, mas sim permitir a influência no julgamento, com a produção das provas, antes da formação de qualquer convicção ou juízo sobre os fatos. O contraditório regular envolve a audiência dos interessados, sem distinção, seja em relação à prova constituída nos autos, seja em relação à própria matéria em discussão.

Já o Princípio da Ampla Defesa é mais abrangente que o Princípio do Contraditório, tendo autores, inclusive, que colocam este último como espécie do primeiro. Incorpora em seu conceito todo o conjunto de práticas e oportunidades que a parte deve ter para influir no julgamento, como o direito a produção de provas, o direito de vistas do processo, ou seja, todo o tipo de intervenção que a parte entender necessária para provar as suas alegações.

Finalmente, o Princípio do Devido Processo Legal. Tal princípio sempre foi reconhecido pelas ordens constitucionais anteriores, contudo não o era de forma expressa. Com a promulgação da Constituição de 1988, passou a ser princípio expresso. É, na verdade, a consagração, em sede constitucional, do dever que tem o Poder Público em seguir um regramento anteriormente traçado para determinado processo ou procedimento. O Estado reconhece o direito do jurisdicionado ao processo e também se submete às próprias regras. O processo é uma garantia do jurisdicionado. É a positivação do princípio *Due Process of Law* de origem norte-americana.

Estes cinco princípios devem ser observados em qualquer processo que seja impulsionado pelos órgãos e entes públicos brasileiros, sob pena de grave transgressão à ordem constitucional.

Devemos, agora, estudar estes mesmos princípios à luz do direito administrativo, e logo, do seu processo. Embora o seu conteúdo duro seja o mesmo, há peculiaridades que informam o processo administrativo, com alguns princípios próprios ainda. Assim, os princípios do processo administrativo são:

- Princípio do Contraditório;

- Princípio da Ampla Defesa;
- Princípio do Devido Processo Legal;
- Princípio da Oficialidade;
- Princípio da Informalidade;
- Princípio da Verdade Real;
- Princípio da Publicidade.

Comentarei os três primeiros:

- **Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa (art. 5º, LV da CR):**

Tratarei destes dois princípios, neste momento, conjuntamente, pois guardam entre si estreita relação.

O direito à ampla defesa carrega em seu próprio epíteto a característica de sua abrangência: é amplo. Constitui-se de um princípio essencial e inarredável de todo e qualquer processo, contencioso ou não. Caracteriza-se pela possibilidade de oferecer contestação, ter vistas dos autos, impugnar atos praticados e etc.

Como diz o mestre José dos Santos Carvalho Filho, "*é importante lembrar que o princípio da ampla defesa não deve ser interpretado restritivamente, quando se trata de processos com litígios e com acusados. Além do mais, deve considerar-se que a tutela jurídica do direito à defesa é dever do Estado, qualquer que seja a função que esteja desempenhando*".

Já o contraditório em si se caracteriza pela participação do interessado no processo *ab initio*, para que participe e se manifeste sobre todos os atos nele praticados. No processo cautelar, nas medidas cautelares solicitadas no curso do processo de conhecimento, ou mesmo no pedido de antecipação de tutela pode ocorrer a concessão do provimento desejado sem ser ouvida a outra parte, ou seja, *inaudita altera parte*. Ensinam os doutos que não se anula o contraditório nestes casos, mas ocorre somente a sua postergação, pois a ciência da outra parte do provimento desejado pelo autor, poderia tornar inexeqüível provável sentença favorável a este, ou por em risco o próprio direito. Pôr este motivo é que se posterga o contraditório.

Tal não ocorre (em regra) com os processos que tramitam nesta Corte. Como dito alhures, a postergação do contraditório tem momento quando a ciência da parte contrária do provimento desejado possa pôr em risco a utilidade do processo ou o próprio direito. Não há o menor risco de que a oitiva do interessado desde o início venha a tornar eventual decisão final desta Corte inexeqüível, razão pela qual o contraditório deve ser realizado desde o momento em que haja interesse do jurisdicionado em manter suas posições jurídicas e defender atos por ele praticados. O contraditório traz a dialeticidade aos autos, e sobre ela (a dialeticidade) retornarei a tratar mais adiante.

• **Princípio do Devido Processo Legal**

O devido processo legal no âmbito do processo administrativo não difere do conceituado pela Teoria Geral do Processo. A única nota característica está em que deve o mesmo ser observado em processos que não tenham cunho contencioso. Neste sentido, mais uma vez José dos Santos Carvalho Filho: " Em relação ao processo administrativo, o princípio do devido processo legal tem sentido claro: em todo o processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam. A regra, alias, vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine. Embora se costume invocá-lo nos processos litigiosos, porque se assemelham aos processos judiciais, a verdade é que a exigência do postulado atinge até mesmo os processos não-litigiosos, no sentido de que nestes também deve o Estado respeitar as normas que sobre ele incidam".

Importante lição trouxe o voto proferido no Recurso Extraordinário 199.733, publicado no Diário Oficial de 30.04.99, de autoria do Exmo. Ministro Marco Aurélio, onde se enfrentou a questão do contraditório no âmbito das Cortes de Contas em processos que versem sobre aposentadoria, e transcrito em outro voto que tratou novamente da matéria nos autos do Mandado de Segurança nº 24268/MG:

" Destaco ainda o voto de MARCO AURÉLIO no RE 199.733 (DJ 30.04.99): '...tive oportunidade de consignar, ao relatar perante a Turma o Recurso Extraordinário no 158.543/RS, em 30 de agosto de 1994, que, em situação com a dos autos, *cumpre atentar para o disposto no inciso LV do rol das garantias constitucionais*. Nele alude-se aos litigantes e aos processos judicial e administrativo, mencionando-se, após, o direito ao contraditório, à ampla defesa com os meios e recursos a ele inerentes. *O vocábulo litigante há de ser compreendido em sentido lato, ou seja, a envolver interesses contrapostos. Destarte, não tem o sentido processual de parte, a pressupor uma demanda, uma lide, um conflito de interesses constante de processo judicial. Este enfoque decorre da circunstância de o princípio estar ligado, também, aos processos administrativos*. A presunção de legitimidade dos atos administrativos milita não só em favor da pessoa jurídica de direito privado, como também do cidadão que se mostre, de alguma forma, por ele alcançado. Logo, o desfazimento, ainda que sob o ângulo da anulação, deve ocorrer cumprindo-se, de maneira irrestrita, o que se entende como devido processo legal (*lato sensu*), a que o inciso LV do artigo 5º objetiva preservar. *O contraditório e a ampla defesa, assegurados constitucionalmente, não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar. O dispositivo constitucional não contempla especificidade.* (...)" (grifos meus)

Neste ponto, os princípios do contraditório e do devido processo legal se tocam, interpretando-se, construtivamente, a Constituição, dando à expressão " litigante", um conceito amplo, não se resumindo ao conceito de " parte", mas sim todo aquele que possa vir a ser atingido pela decisão, efetivando-se a norma constitucional.

Passarei, então, a estudar o processo administrativo nesta Corte, no que nos interessa. A Lei Complementar nº 63/90, no Título II, Seção II, trata das decisões em processos de prestação ou tomada de contas:

" SEÇÃO II

DAS DECISÕES EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO OU TOMADA DE CONTAS

Art. 15 - O responsável será considerado em juízo, para todos os efeitos de direito, com a entrada do processo no Tribunal de Contas, estabelecendo-se o contraditório quando tomar ciência da decisão prolatada.

Art. 16 - A decisão em processo de prestação ou tomada de contas pode ser:

I - preliminar, a decisão pela qual o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, determinar diligências, ou ordenar a citação ou a notificação dos responsáveis, necessárias ao saneamento do processo;

II - provisória, a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliqüidáveis, nos termos dos arts. 24 e 25, desta lei;

III - definitiva, a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Art. 17 - Verificada irregularidade nas contas, o Tribunal:

I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato inquinado;

II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

III - se não houver débito, notificará o responsável, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar razões;

IV - adotará outras medidas cabíveis.

Parágrafo 1º - O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será certificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.

Parágrafo 2º - Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.

Parágrafo 3º - O responsável que não atender à citação ou à notificação

> será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo."

Pela Deliberação 204/96, o chamamento do interessado se fará da seguinte forma, *verbis*:

> " Art. 6º - O chamamento ao processo, do responsável ou interessado, far-se-á por citação, notificação ou comunicação, conforme o caso.
>
> § 1º - comunicação é o ato pelo qual o Tribunal determina ao responsável, com força coercitiva, o cumprimento de diligência, ou apresentação de razões de justificativa, para saneamento do processo, bem como lhe comunica as decisões plenárias.
>
> § 2º - Notificação é o ato, precedido ou não de comunicação, em que o Tribunal, verificando a existência de irregularidades ou ilegalidades, sem que haja débito apurado, determina ao responsável que apresente razões de defesa.
>
> § 3º - Citação é o chamamento do responsável, ou do interessado, para apresentar razões de defesa ou recolher o débito apurado, quando determinada em Decisão Preliminar, nos termos do inciso II do art. 17 da Lei complementar nº 63, de 01/08/90, ou para interpor recurso, quando determinada em Decisão Definitiva, nos termos do art. 23 do mesmo Diploma Legal."

Entendo quando outros Conselheiros asseveram que o contraditório estaria respeitado quando do cumprimento das normas acima transcritas, e que a citação, a notificação e a comunicação apenas servem para diferenciar o tipo de irregularidade encontrada. Se houver débito apurado, citação; sem débito, notificação; para esclarecimentos, comunicação.

O que pretendo demonstrar, e convencer, é que há necessidade de uma acolmatação do procedimento adotado por esta Casa para estabelecer o contraditório de forma ampla. As normas deste Tribunal falam em "responsável" e "débito". Entendo que nenhuma das duas figuras podem ser utilizadas antes do "interessado[1]" (aí sim o vocábulo adequado) vir aos autos, pois este poderá esclarecer que não é o responsável pelo ato, ou que o sendo, não há débito, pois o mesmo foi praticado em conformidade com a legalidade. Qualificar alguém como responsável por determinado ato ilegal, ou estabelecer um débito em seu nome sem antes ouvi-lo, não me soa como uma atitude acertada.

A leitura correta da Deliberação nº 204/96 está no sentido de se utilizar a figura da Comunicação como meio de obtenção de informação junto ao jurisdicionado para a formação

1 A Deliberação 204/96, quando trata da Citação faz referência, também, ao interessado. Contudo, entendo que o termo ali empregado está na qualidade de terceiro-interessado, ou seja, aquele que, mesmo não sendo alcançado pela decisão tem interesse jurídico em defender o ato, como acontece no caso de um superior hierárquico defender ato de seu subordinado em prol da boa imagem do órgão público.

da convicção do órgão julgador, no caso, o Plenário desta Casa. Antes disto, não há como se falar em responsável ou débito. Neste ponto volto a tratar da dialeticidade. O contraditório, antes de mais nada, importa em efetivar, em realizar a dialeticidade do processo. Tudo que é realizado e discutido nos autos deve ser acompanhado pelo interessado. Taxar-lhe responsável ou apurar débito antes de ouvi-lo é relegar a segundo plano o aspecto dialético que deve ter todo e qualquer processo.

A concretude da norma constitucional insculpida no inciso LV do art. 5º da CR é de curial importância para que se possa transmudar a justiça de uma natureza meramente formal, para uma natureza material, efetiva, concreta.

O que de fato acontece quando se cita ou se notifica o jurisdicionado para apresentar defesa sobre a sua responsabilidade e sobre o débito antes de ouvi-lo sobre estas mesmas questões é subverter a ordem do processo, partindo de uma definição prévia de responsabilidade e débito para, caso se consiga convencer o julgador, chegar-se a conclusão de que o mesmo não é responsável pelo ato ou que o mesmo não gerou débito. Fere, a olhos vistos, a presunção de inocência, e a própria presunção de legitimidade que possui os atos administrativos.

Concordo que a figura da citação seja utilizada quando houver débito apurado imputado a determinado agente. Concordo que a notificação seja utilizada para o responsável pelo ato que não gerou débito, contudo, não vejo como possível, ou melhor, constitucional, atribuir o predicado "responsável" ou "débito" a quem ainda não se ouviu ou a determinado gasto ainda não esclarecido, respectivamente. Tais predicados somente podem ser atribuídos após a participação em contraditório dos interessados. A dialeticidade deve existir em todo o processo. Isto é o contraditório. Com a palavra a mestre em direito processual civil, Dra. Edna Luiza Nobre Galvão, que citando autores famosos se posiciona sobre a matéria:

> "Contrariedade e contraditoriedade constituem espécies do gênero oposição, que é afirmação e negação do mesmo predicado em relação ao mesmo sujeito conforme diferenciação feita por J. Canuto Mendes de Almeida.
>
> A contrariedade se exprime em ato, pois o autor e o réu formulam pedidos, que se constituem na contraposição, o elemento fundamental da contrariedade. Os elementos do pedido são a proposição e a conclusão. Assim, forma-se a proposição: da premissa do pretenso direito objetivo formal – a lei – e da premissa do pretenso direito objetivo material – o fato; e dessas premissas decorre a conclusão.
>
> Assegura que depois de pedir, a parte demonstra: a) criticando a lei; b) criticando o fato; c) definindo legalmente o fato. A demonstração constitui um "segundo ato" da contrariedade: é a instrução.
>
> Pedido e demonstração do ato, contraposto a pedidos e demonstração do réu, eis o mínimo processual de contrariedade.

Para Mendes de Almeida há ainda o "terceiro ato" da contrariedade que são as impugnações dos atos dos juízos.

O contraditório representa, então, o complemento e o corretivo da ação da parte, uma vez que cada uma delas agirá de modo parcimonioso, visando seu próprio interesse. Assim, a ação combinada dos dois serve à justa composição da lide.

Fundamentado em Carnelutti, afirma que quem refletir acerca desse importante e delicado instituto perceberá os defeitos, o custo e o rendimento da ação da parte. A parte é o órgão mais pronto, mais imediato, para a transmissão do fato ao juiz: esse o rendimento. Mas é também o órgão mais poderoso: esse o custo. ***O perigo não se elide senão por meio do contraditório, que depura a ação de cada uma das partes de demasias e superfluidades, permitindo ao juiz separar os elementos úteis dos elementos inúteis ou danosos acaso encontráveis no acervo de fatos apresentados pelo autor ou pelo réu****.*

O contraditório, para Mendes de Almeida, pode ser identificado quando a cada litigante é dada ciência dos atos praticados pelo contendor. Por fim resume o contraditório como sendo 'a ciência bilateral dos atos e termos processuais e possibilidade de contrariá-los.' *Esse conceito é nacionalmente citado por inúmeros outros tratadistas que estudam o assunto.*

No dizer de Angélica Arruda Alvim, o contraditório significa que toda pessoa física ou jurídica que tiver de manifestar-se no processo tem o direito de invocá-lo a seu favor. ***Deve ser dado conhecimento da ação e de todos os atos do processo às partes, bem como a possibilidade de responderem, de produzirem provas próprias e adequadas à demonstração do direito que alegam ter****.*

Apoiando-se na Constituição de 1967, José Frederico Marques afirma que os princípios fundamentais dão forma e caracterizam os sistemas de processo. Entre os princípios mencionados, cita o devido processo legal como conseqüência do direito de defesa. (...)

A única forma de garantir e evitar restrições indevidas, deve ser estruturar o processo sob a forma do contraditório*, sendo que a bilateralidade da ação e da pretensão gera a bilateralidade do processo, e nisto reside o fundamento lógico do contraditório.*

Com razão o mestre, pois o contraditório é um princípio constitucional decorrente do direito de defesa. ***O processo, como conjunto de atos, deve ser estruturado contraditoriamente, como imposição do devido processo legal que é inerente a todo sistema democrático onde os direitos do homem encontrem garantias eficazes e sólidas***." (grifos meus)

Trazendo o dito acima para o campo do processo administrativo, temos que visualizar que não há uma relação processual angular formada por Autor-Juiz-Réu como acontece no processo civil (chegando alguns a afirmar que tal relação seria triangular, pois haveria relação direta entre Autor e Réu). A relação jurídica de direito processual no âmbito administrativo é linear, que em nosso sistema se estabelece na forma Tribunal-Jurisdicionado. Não há, explicitamente ao menos, partes contrapostas. Com isto deve se tomar um cuidado extremo, pois o Tribunal de Contas, na verdade, titulariza duas posições processuais importantes: parte (em sentido contraposto ao jurisdicionado) e órgão julgador. E assim sendo, temos que visualizar que toda atividade instrutória, produção de provas, apontamento de responsabilidade é feita pelo Tribunal na figura de parte contraposta ao jurisdicionado. Quando este Plenário o cita, o notifica ou o comunica, está agindo na qualidade de órgão julgador, e neste momento deve velar pelo contraditório. Se toda a instrução, até aquele momento se deu sem a participação do interessado, deve observar o Tribunal-Julgador pelo contraditório, chamando o interessado para integrar os autos e produzir suas provas e alegações, antes de qualificá-lo como responsável ou atribuir débito ao mesmo. Isto porque o Tribunal-Parte não pode se confundir com o Tribunal-Julgador.

A concentração destas duas figuras em um só órgão atrai um dever maior de zelar pelo contraditório, sendo a posição que dispensa a participação do interessado antes da citação ou notificação claramente mitigadora do princípio constitucional em comento, diminuindo a sua aplicação e seu âmbito de incidência. Entre duas posições jurídicas, uma dando maior espectro ao princípio do contraditório e outra o mitigando, deve prevalecer a posição que confere maior concretude e efetivação da norma constitucional.

Servindo-me do estudo da erudita Dra. Edna Luiza, o Tribunal quando realiza inspeções ou faz questionamentos sobre a correição dos atos praticados pelo jurisdicionado está, na verdade, formulando uma pretensão ressarcitória do erário (quando imputa débito) ou punitiva do jurisdicionado (quando confere responsabilidade a este), devendo zelar para que, antes de qualquer juízo de mérito (defini-lo como responsável ou estabelecer a existência de um débito em seu nome), permitir a formação da contrariedade, que consiste na oitiva de suas alegações e na concessão de possibilidade de produção de provas (pedido e demonstração). Daí a afirmação da autora: pedido e demonstração do ato pelo autor, contraposto a pedido e demonstração pelo réu, eis o mínimo processual de contrariedade. Sem contrariedade não há contraditório. Citar o interessado ou notificá-lo sem antes ouvi-lo é desrespeitar o contraditório, pois imputa-lhe uma responsabilidade antes que o mesmo participe do processo.

Outro importante aspecto deve ser levado em conta para reforçar o que sustento. **Trata-se do princípio corolário ao do contraditório, qual seja, o da equivalência ou paridade das armas**.

Com origem na doutrina italiana, tal princípio tem importante relevo no tema probatório. Reza que os contraditandos devem estar na mesma posição jurídica no processo, não podendo uma parte praticar qualquer ato sem que se dê a outra a mesma oportunidade. Mais importante ainda se verifica a aplicação do princípio da paridade das armas quando ao julgador é permitida a tomada de uma posição pró-ativa, solicitando provas e diligências.

Mais uma vez, a Dra. Edna Luiza:

"A paridade de armas é muito difundida pelo direito italiano, onde o contraditório aparece como um 'instrumento necessário à atuação, seja do direito de defesa, ***por força do art. 24 da Constituição, seja do princípio da 'paridade de armas', assegurado pela convenção européia."***

Para Tarzia, o princípio do contraditório foi individuado como elemento que confere ao processo a dialeticidade, distinguindo-o, do procedimento; está difundido até além do limite da função jurisdicional, de forma a ser uma espécie constante da atividade dos órgãos públicos**;** é o marco característico dos órgãos constitucionais democráticos, além de ser um princípio que 'as normas têm em vista transformar em pedra basilar do procedimento, entendido, aqui, como processo de produção do ato administrativo'. Seu mérito mais significativo é 'o de garantir igualdade das partes no processo'.

Em outras palavras, talvez mais límpidas, as conseqüências que devem unir-se ao princípio da 'paridade das armas', para Tarzia, tanto na ordem da legislação processual quanto na real conduta dos processos civis, são radicalmente diferentes se o juiz é posto em um papel de mero árbitro do resultado do litígio, substancialmente passivo no desenvolvimento do processo, ou se deve assumir, segundo a orientação que sempre mais se difunde nas legislações processuais da várias famílias jurídicas, um papel "ativo", e até mesmo "promocional" ou "assistencial".

O exercício pelo juiz de poderes de dirigir o processo, desvinculadamente da iniciativa da parte, traz problemas, como o de legitimidade, pois a paridade das partes pode ser violada por intervenções judiciais que porventura acabam alterando o equilíbrio garantido legalmente e que acabam por trazer vantagem a apenas uma das partes. Assim, pelo princípio da paridade de armas, este poder deve ser exercido nos confrontos de ambas as partes.

A necessidade de uma tutela das partes contra o perigo das surpresas, previsto tanto no direito brasileiro quanto no direito italiano, não só é derivado do comportamento da outra parte, mas também da atitude do juiz, fica perceptível principalmente no plano probatório, sobretudo onde ao juiz são atribuídos amplos poderes oficiosos tanto na determinação dos temas de prova como, e especialmente, na pesquisa e admissão das provas.

Finalizando essa linha de raciocínio, todo o procedimento probatório deve

desenvolver-se no pleno contraditório das partes, no diálogo constante entre as partes e o juiz; nenhuma iniciativa de instrução, das partes ou do juiz, pode prosseguir sem que a parte, onerada pela iniciativa, tenha sido capacitada para defender-se e formular as suas contradeduções; nenhum elemento de fato pode ser levado à decisão – único momento, este, no qual o juiz está sozinho de frente ao material de causa – sem ter sido previamente conhecido e discutido."

Ou seja, levando-se em conta que o Tribunal de Contas exerce duas figuras importantes na relação processual (contraditor e julgador), deve assegurar a igualdade de tratamento com o jurisdicionado quando atue como contraditor, possibilitando que o mesmo participe de todos os atos praticados pela Casa de Contas. Afirmar que a citação ou a notificação proporciona o contraditório é, na verdade, postergá-lo, possibilitando que o Tribunal-parte exerça uma gama enorme de atos sem o acompanhamento do interessado, ferindo o princípio da paridade das armas e mitigando sobremaneira o contraditório.

Finalmente, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa zelam pela existência de um mínimo civilizatório. Fazem parte da Constituição-garantia, restringindo a atividade estatal em prol do administrado, devendo a sua aplicação ser feita da maneira mais abrangente possível.

O Estado, como organização política, tem como finalidade a promoção do bem comum. Tem que buscar a integração entre várias organizações sociais, coordenar os interesses particulares e diminuir as diferenças sociais na busca deste objetivo.

Com este fito, já podemos asseverar que as decisões do Estado e o seu Poder estão limitados pelos fins éticos de convivência, conforme ministério do Prof. Miguel Reale sobre o exercício da soberania:

> **"Soberania é o poder que tem uma nação de organizar-se juridicamente e de fazer valer, dentro de seu território, a universidade de suas decisões,** nos limites dos fins éticos de convivência**."** ***(grifo nosso)***
>
> *Dalmo de Abreu Dallari, comentando o acima exposto, conclui que "a soberania jamais é a simples expressão de um poder de fato, embora não seja integralmente submetida ao direito, encontrando seus limites na exigência de jamais contrariar os fins éticos de convivência, compreendidos dentro da noção de bem comum. Dentro desses limites o poder soberano tem a faculdade de utilizar a coação para impor suas decisões."*

O exercício do Poder de Império é o exercício da Soberania. Atualmente o conceito desta desloca-se do campo político para o jurídico, não podendo mais o Soberano praticar todo e qualquer ato, sob pena de ocorrer em uso arbitrário da força. Utilizando a frase de Maquiavel "o poder limita o poder". Observada esta lição importante da Teoria Geral do Estado, o exercício

do poder pelo Estado está limitado, devendo o mesmo observar os princípios constitucionais que regem a sua atuação, como o contraditório. Esse é o fim ético de convivência que se busca, propiciando ao jurisdicionado uma participação efetiva no processo, em todas as suas fases.

*Concluindo, entre duas posições, uma que enaltece o contraditório e possibilita um processo cristalino e outra, que ao meu ver, apequena a garantia constitucional em comento, prefiro me alinhar com a primeira, até porque a adoção desta não ocasionará nenhum prejuízo a Corte de Contas, ao contrário, somente irá engrandecê-la. Deve ser utilizada a figura da Comunicação como meio de abrir o diálogo com o jurisdicionado, propiciar o contraditório, a paridade das armas, para, ao final, form*ar a convicção do julgador, fazendo uma interpretação conforme a Constituição da legislação aqui comentada.

Pelo exposto, parcialmente de acordo com o douto Corpo Instrutivo,

V O T O

1- Por comunicação ao Sr. Jorge Luiz de Almeida, atual Presidente do IBASM, com base no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96 e na forma do art. 26 e incisos do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE nº 167/92, para que no prazo de 30 (trinta) dias, apresente suas razões de defesa, dos fatos apontados nos subitens " 1.1.a" a "1.1.e", fls. 29, devendo ser-lhe encaminhada cópia de inteiro teor do Relatório, fls. 02/32;

2- Por comunicação ao Sr. Jorge Luiz de Almeida, atual Presidente do IBASM, nos termos do § 1º, do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96 e na forma do art. 26, inciso I do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE nº 167/92, dando-lhe ciência das irregularidades apontadas no Relatório, determinando que, no prazo de 30 (trinta) dias, tome as providências elencadas nos subitens "1.2.a" a "1.2.", comprovando junto a este Tribunal, alertando-o quanto ao disposto no art. 63, inciso IV da Lei Complementar nº 63/90;

3 - Pela comunicação ao Sr. Godofredo Saturnino da Silva Pinto, Prefeito Municipal de Niterói, nos termos do § 1º, do art. 6º da Deliberação TCE nº 204/96 e na forma do art. 26, inciso I do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE nº 167/92, dando-lhe ciência das irregularidades apontadas no Relatório, determinado que, no prazo de 30 (trinta) dias, tome as providências elencadas nos subitens "2.a" e "2.b", comprovando junto a este Tribunal, alertando-o quanto ao disposto no art. 63, inciso IV da Lei Complementar nº 63/90;

4 - Por recomendação para que o exame dos Processos 271.215-4/00 e 200.425-4/02 subsidie a análise a ser efetivada no presente, quando de seu retorno à 3ª IGP.

Sala das Sessões, 21 de fevereiro de 2006.

ALUISIO GAMA DE SOUZA
Relator

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR



" (...) a responsabilidade dos Agentes Públicos no trato com dinheiro, bens e valores públicos exige, cada vez mais, que se pautem as condutas em consonância com os preceitos constitucionais que (...) também estão insertos em princípios norteadores do administrador público (*caput* do artigo 37). E é interpretando sistematicamente a Carta Magna que exsurge, para alicerçar minha tese, o princípio da moralidade."

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar
Processo 226.893-7/05

FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS

Trata o presente de atos de fixação dos Subsídios dos Agentes Políticos do Município de Areal, encaminhados pelo Presidente da Câmara Municipal, Sr. José Adilson Soares, representado pelo Decreto Legislativo nº 53/04, que fixa os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, para vigorarem no período de 2005 a 2008.

O Corpo Instrutivo, após análise, sugere às fls. 17/21 a Recusa do Registro do Ato sob análise; Determinação, Recomendações, Expedição de Ofício e Arquivamento.

O Douto Ministério Público, representado pelo Procurador Horácio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido à fl. 23.

É o Relatório.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que não compete a esta Casa apreciar a legalidade para fins de registro do subsídio dos Secretários Municipais, conforme decisão proferida nos autos do processo TCE-RJ n.º 303.796-1/00, nos termos do voto revisor apresentado pelo Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior, *verbis*:

> " VOTO
>
> (...)
>
> Item b – *A Carta Estadual delega competência a esta Corte de Contas para apreciar a legalidade para fins de registro da remuneração dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito e não dos Secretários Municipais*. Entendo que o subsídio dos agentes políticos deve ser fixado por lei (assim já me manifestei), onde deverá constar inclusive o subsídio dos Secretários Municipais que não compete ao Tribunal apreciar a legalidade para fins de registro, *ficando tal apreciação para quando forem analisadas as contas dos ordenadores de despesas*." (grifo meu)

Após análise dos autos a instrução verifica que o Decreto Legislativo sob comento foi editado após as eleições municipais de 03/10/04, contrariando o princípio da anterioridade consagrado constitucionalmente e também previsto no art. 34 da LOM – Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

> " Art. 34 - A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal ao último ano da legislatura, *até noventa dias antes da data das eleições municipais*, vigorando para a legislatura seguinte, observado o disposto na Constituição Federal." (grifo meu).

Desta forma, resta claro que os edis, ao editarem o Ato em 15 de dezembro de 2004, desrespeitaram o estabelecido em sua LOM, o entendimento do STF e ainda a doutrina majoritária. Explico.

O fato de muitos atos fixatórios de subsídios de Agentes Políticos serem editados após as eleições municipais, mas antes do término do ano, à primeira vista leva a crer que o mandamento constitucional inserto no inciso VI do art. 29 está sendo cumprido. Grave equívoco, à luz da doutrina e jurisprudência existentes sobre o tema, incorre aquele que assim interpreta a Carta Magna.

Indubitavelmente, a fixação do subsídio dos Agentes Políticos deve anteceder às eleições municipais. Despiciendo para o alcance da norma, que viesse inserida a indicação do elemento temporal " antes das eleições" muito embora, para que não pairasse qualquer dúvida, tal inserção eliminasse de vez interpretações equivocadas em sentido contrário. Se a finalidade é evitar que os legisladores fixem os próprios subsídios, evidente que o ato estaria maculado, fraudado, caso houvesse a possibilidade de serem editados quando já conhecido o resultado do pleito.

Com muita propriedade, o Corpo Instrutivo colaciona, à fl. 18, trecho da decisão proferida pelo STF, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 62.594, interposto em sede de Ação Popular, em que foi Relator o Ministro Djaci Falcão, onde se interpreta o princípio da anterioridade como data anterior às eleições municipais, verbis:

> " Quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subseqüente, necessariamente prevê que tal fixação se dê *antes* das eleições que renovem o corpo legislativo. Isso decorre necessariamente, da *ratio essendi* do preceito."

Nota-se que a preocupação em impedir que se legisle em causa própria não é recente.

Hodiernamente, a responsabilidade dos Agentes Públicos no trato com dinheiro, bens, e valores públicos, exige, cada vez mais, que se pautem as condutas em consonância com os preceitos constitucionais que, não obstante se encontrem em comandos expressos, como o de se fixar o subsídio em cada legislatura para a subseqüente (inciso VI do art. 29), também estão insertos em princípios norteadores do administrador público (*caput* do art. 37). E é interpretando sistematicamente a Carta Magna que exsurge, para alicerçar minha tese, o princípio da moralidade.

Inegável que, se a fixação do subsídio se dá depois das eleições para a Casa Legislativa, os legisladores estão, eventualmente, infringindo a finalidade do preceito, pois estariam fixando os próprios subsídios, cientes já da permanência no corpo legislativo.

Embora o tema da anterioridade tenha grande relevância e deva ser observado com muita atenção por esta Corte, quando o assunto é o subsídio do Chefe do Poder Executivo, ganha contornos diferentes e certa polêmica.

O texto do inciso V do art. 29 da CRFB/88 determinava para o Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores que a remuneração seria fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subseqüente. Contudo, a EC 19/98 inovou o texto constitucional e dispôs em dois incisos distintos (V e VI, do art. 29) sobre a fixação dos subsídios dos Agentes Políticos municipais, retirando a exigência da anterioridade em ambos.

Posteriormente, a EC 25/00 voltou a tratar do assunto e, no inciso V, que disciplina a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, continuou a não exigir a observância do princípio da anterioridade, ocasionando, em meu entendimento, uma interpretação equivocada de que não há exigência do princípio da anterioridade para o Prefeito.

Digo isso porque, no inciso VI, que trata dos subsídios dos Vereadores, o legislador constituinte derivado fez constar expressamente o termo "em cada legislatura para a subseqüente", consagrando novamente o princípio da anterioridade e determinando, ainda, que deveriam ser observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica.

O fato de o novo texto constitucional não ter previsto a anterioridade para o Prefeito não retirou a necessidade de se respeitar esse princípio, cotejando-se a nova redação constitucional com outro princípio constitucional não menos importante e, acima de tudo, norteador das ações e decisões do administrador público, que é o princípio da moralidade, inserto no *caput* do art. 37, primando, assim, pela interpretação sistemática. Dessa forma, a *mens legis* que se adota para os Vereadores deve ser a mesma para os Prefeitos.

Nesse sentido, trago à colação entendimento acolhido pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, ao apreciar Consulta originária do Legislativo municipal de Bagé, decidiu encaminhar ao Consulente, em Sessão de 05/12/01, cópia do Parecer nº 71/2001, da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro, Cesar Santolim, que cita, em seu parecer, Elizeu de Moraes Correa, Procurador junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, *verbis:*

> "8. Em idêntico sentido o estudo elaborado por Elizeu de Moraes Correa, Procurador junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e que fundamenta a orientação daquela Corte tocante à matéria, no qual assinala:
>
> 'É de salientar, inicialmente, que os princípios da anterioridade e inalterabilidade da remuneração dos agentes políticos, antes expressos no texto constitucional superior, decorrem do conjunto de valores da sociedade e do próprio sistema. *O fato de silenciar a nova redação sobre o tema não induz à conclusão de que não mais são aplicáveis. Como princípios axiológicos que são, permanecem no sistema, mesmo que de forma implícita, sendo corolários de outro princípio maior que é o da moralidade.*

> *Dar interpretação à Emenda nº 19/98, no sentido de permitir a alteração da remuneração ofende o princípio da moralidade administrativa ao qual estão vinculados também os agentes políticos*. É que a alteração de sua própria remuneração é uma prática que não se coaduna com os valores existentes em nossa sociedade. Os representantes populares não detinham – nem detêm poderes para fixar ou elevar sua própria remuneração ou subsídios. Vinculados a buscar e realizar o interesse público, é ofensivo o comportamento voltado à defesa de interesse particular de natureza pecuniária." (Grifo nosso)

Ainda no mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Henrique Naigeboren, responde à Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Mandaguaçu, nos seguintes termos, *verbis*:

> "I - *Não basta que a fixação da remuneração dos agentes políticos ocorra antes do término da legislatura em vigor, sendo necessário que seja fixada antes das eleições para ser válida juridicamente, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal* (RT 425/214). Assim, os Projetos de Resolução nº 01/96 e Decreto Legislativo nº 02/96 ferem o preceito constitucional da anterioridade;
>
> I - Conquanto o Acórdão nº 10.883 da 4ª Câmara Cível do Supremo Tribunal Federal não trate de modo expresso da figura do Prefeito, *é indubitável a aplicação do princípio da anterioridade na fixação de sua remuneração, restando flagrantemente inconstitucional o ato regulamentador da matéria, se editado após as eleições;* (Grifo nosso)
>
> III - Na hipótese ventilada no terceiro quesito, deverá o consulente adotar a Resolução que vigorou na Legislatura anterior. Sendo esta inconstitucional, adotará a remuneração praticada no último mês do último ano da legislatura precedente, atualizada mediante aplicação dos mesmos índices concedidos aos servidores municipais."

Por todo o exposto, e considerando que o Decreto Legislativo que fixou a remuneração dos Agentes Políticos do Município de Areal datou de 15 de dezembro de 2004; portanto, posterior às eleições municipais, que dataram de 03/10/2004; considerando que, desta forma, houve flagrante desrespeito à norma constitucional;

Considerando que os Tribunais de Contas, ao exercerem o seu mister constitucional, devem exigir com o rigor que lhes permite o ordenamento jurídico, e sem esquecer a efetividade em suas decisões, o cumprimento da norma legal, buscando sempre atingir o espírito da lei, haja vista que a *mens legis* deve sempre se superpor à *verba legis*;

Considerando que, sendo inobservado o prazo para a fixação dos subsídios, não há outra saída que não a recusa do registro do ato fixatório, *salvo na hipótese excepcional em*

que se comprova que não houve variação do valor fixado anteriormente, conforme já decidiu esta Casa nos autos do processo TCE-RJ n.º 202.033-7/05;

Considerando que, após consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos, verifiquei que houve majoração entre os valores fixados para a legislatura 2001/2004, Registrados nesta Casa nas sessões plenárias de 03/05/01 (processo TCE-RJ n.º 232.913-7/00, referente à fixação dos subsídios do Prefeito e Vice-Prefeito) e 07/11/2002 (processo TCE-RJ n.º 232.914-1/00, inerente à fixação do subsídio dos vereadores) e os valores constantes desta fixação;

Concordo com o Corpo Instrutivo quanto à Recusa do Registro do ato em análise, bem como quanto à necessidade de determinação para que, quando da próxima fixação dos subsídios dos Agentes Políticos municipais, seja respeitado o princípio da anterioridade, consagrado constitucionalmente, e também inserto na própria Lei Orgânica Municipal, que objetivamente estabelece prazo para a edição do ato.

Face ao exposto, e mantendo o posicionamento por mim adotado em voto revisor apresentado nos autos do processo TCE-RJ n.º 225.676-0/05, referente à fixação dos subsídios dos Agentes Políticos do Município de Seropédica, entendendo que deverão ser adotados, como parâmetro para efeito de pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos daquele Legislativo, os valores da última Prestação de Contas de Ordenador de Despesas daquela Municipalidade, aprovada por esta Corte.

Posto isto, cumpre esclarecer que à luz do inciso V do art. 29 da CRFB/88 os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito devem ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal e não por Decreto Legislativo, como ocorreu na fixação em análise. Portanto, tal fato ensejará em Determinação ao final deste voto, e não de mera Recomendação, sem força coercitiva, conforme sugeriu a instrução.

De igual modo, também destaco que os subsídios em exame foram fixados em percentual da remuneração dos Deputados Estaduais. Sendo assim, ocorreu afronta aos incisos X e XIII do art. 37 de nossa Carta Magna, pois o primeiro é claro ao dispor que de fixe (em moeda corrente) os subsídios dos agentes políticos ali previstos; enquanto o segundo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal no serviço público. Desta forma, concordo com a Determinação sugerida pelo Corpo Técnico por meio do item 1, letra " a" , de fls. 20.

Por fim, e considerando que os subsídios dos agentes políticos somente devem ser corrigidos quando da revisão geral anual, com data base de 01/01/05 e revistos na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme prescreve o art. 37, inciso X da Constituição Federal;

Considerando a obrigatoriedade de obediência por parte dos Chefes dos Poderes Municipais dos limites introduzidos pela Emenda Constitucional n.º 25/00 e pela Lei Complementar n.º 101/00;

Parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e com o Douto Ministério Público,

VOTO

1 - Pela recusa do registro da fixação dos subsídios dos Agentes Políticos do Município de Areal, na forma do Decreto Legislativo nº 53, de 15 de dezembro de 2004, com as seguintes determinações:

1.1 - Para que, quando da próxima fixação dos subsídios dos Agentes Políticos municipais, seja respeitado o Princípio Constitucional da Anterioridade, previsto no artigo 34 da Lei Orgânica Municipal.

1.2 - Para que sejam adotados, como parâmetro para efeito de pagamento dos subsídios dos Agentes Políticos Municipais, os valores da última Prestação de Contas de Ordenador de Despesas daquela Municipalidade, aprovada por esta Corte; devendo estes serem revistos na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme prescreve o art. 37, inciso X da Constituição Federal.

1.3 - Para que os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito sejam fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, nos termos do inciso V do art. 29 da CRFB/88.

1.4 - Para que os subsídios sejam fixados em moeda corrente, sem que haja vinculação ou equiparação a quaisquer espécies remuneratórias, conforme prescrevem os incisos X e XIII da Constituição da República.

1.5 - Para que sejam observados os limites introduzidos pela EC n.º 25/00 e pela LC n.º 101/00;

2 - Pela comunicação ao atual Prefeito Municipal de Areal, com base no disposto no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, na ordem seqüencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência da presente decisão;

3 - Pela comunicação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Areal, com base no disposto no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, na ordem seqüencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que tome ciência da presente decisão;

4 - Por determinação à Secretaria-Geral das Sessões - SSE, para que, ao materializar a presente decisão, remeta cópia da instrução (fls. 17/21), bem como do inteiro teor deste Voto;

5 - Pelo posterior arquivamento do presente processo.

Sala das Sessões, 9 de maio de 2006.

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
Relator

JOSÉ LEITE NADER



" O grande desafio do administrador público é fazer com que, dentro da lei, o interesse da coletividade seja melhor atendido, através da prestação de serviços eficientes, mais ágeis e menos onerosos aos cofres públicos (em outras palavras, aos cidadãos), atrelados, é claro, a uma série de regras e fundamentos."

Conselheiro José Nader
Processo 231.600-1/03

TERMO DE PARCERIA

Trata o presente processo de cópia do Termo de Parceria celebrado entre a Prefeitura Municipal de Sapucaia e o Instituto para a Promoção a Saúde e Bem Estar Social - INPROS, tendo como objetivo e finalidade complementar o Programa de Atendimento Ambulatorial no Município, no valor global de R$ 163.920,72 (cento e sessenta e três mil, novecentos e vinte reais e setenta e dois centavos), para vigorar em 12 meses.

Retorna o processo de diligência externa, nos termos do Voto que prolatei, aprovado na Sessão Plenária de 04/05/2004, para que a Prefeitura atendesse os itens solicitados.

Em atendimento à decisão desta Corte, o jurisdicionado enviou documentos e esclarecimentos, os quais constituíram o Documento TCE/RJ n.º 28.269-6/04, em anexo.

A 3ª IRE, após examinar a resposta apresentada e a instrução da Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas – CEA (fls. 316/317), sugere a NOTIFICAÇÃO ao Sr. Francisco de Paula Orichio, ex-Prefeito Municipal de Sapucaia, para que apresente razões de defesa em relação a transferência completa do serviço de atendimento ambulatorial, contrariando o caráter complementar de participação da OSCIP, nos termos do inciso IV, artigo 3º da Lei Federal n.º 9.790/99.

O Ministério Público, representado pela Procuradora de Justiça, Dra. Delja Marucia, manifesta-se no mesmo sentido.

É o relatório

Preliminarmente, depreende-se que a idéia central é de cooperação entre os parceiros para fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/99, regulamentada pelo Decreto n.º 3.100/99. Como assevera a legislação mencionada, o campo de atuação das OSCIPs na promoção da saúde é de caráter complementar e, portanto não pode haver a transferência completa de um serviço que incumbe ao Poder Público.

Cabe ressaltar que nossa Carta Magna, em seu art. 71, inciso VI, previu a utilização de convênio entre Entes Públicos quando atribuiu ao Congresso Nacional a obrigação de " fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo ou ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município".

Quanto aos convênios entre Entes Públicos e particulares, a Constituição de 1988, no § 1º do seu artigo 199, previu, expressamente, sob a forma de uma regra complementar, esta modalidade de avença, exclusivamente, nos casos de prestação de serviços públicos de saúde, conforme se depreende de seu texto:

> *" Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.*
>
> *§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste,*

mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas sem fins lucrativos. (Grifei)"

Tendo em vista que se apresentam conflitantes as teses referentes aos casos de Convênios entre Entidades/Órgãos Públicos e Instituições Privadas, têm sido discutido no Plenário desta Corte de Contas, por incontáveis vezes, a controvérsia da formalização de convênios com instituições privadas, na medida que a Constituição Federal não autoriza órgãos ou entidades públicas a celebrar convênios com particulares, a exceção dos ajustes que tenham propósito a prestação de serviços complementares ao Sistema Único de Saúde, situação expressamente prevista no § 1º do seu art. 199.

Devo fazer uma breve lembrança de que o serviço de saúde, agora municipalizado, atraiu para os municípios enorme responsabilidade e, acima de tudo, presteza, eis que se de um lado a população clama por um atendimento digno e eficaz, exigindo de administradores providências para atender a enorme demanda, junto a escassa linha de frente, formada por médicos, odontólogos, enfermeiros, entre outros profissionais do ramo.

O grande desafio do administrador público é fazer com que, dentro da lei, o interesse da coletividade seja melhor atendido, através da prestação de serviços eficientes, mais ágeis e menos onerosos aos cofres públicos (em outras palavras, aos cidadãos), atrelados, é claro, a uma série de regras e fundamentos.

Merece também referência a forma pela qual dará a parceria junto ao Poder Público. A lei federal nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, em seus art. 20 a 26 estabelece:

> **" TÍTULO III**
> **DOS SERVIÇOS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE**
>
> **CAPÍTULO I**
>
> Do Funcionamento
>
> Art. 21. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.
>
> Art. 22. Na prestação de serviços privados de assistência à saúde, serão observados os princípios éticos e as normas expedidas pelo órgão de direção do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto às condições para seu funcionamento...
>
> **CAPÍTULO II**
>
> Da Participação Complementar
>
> Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para

> garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.
>
> Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.
>
> Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).
>
> O entendimento da norma em tela sinaliza que para a contratação de serviço de saúde, a fim de suplementar o existente e assim conferir um melhor atendimento a população – finalidade precípua da administração pública – poderá ser adotado através da assinatura de convênio com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos que realizará o atendimento à população."

Depreende-se portanto, da série de regras e fundamentos expostos que, para a prestação de serviço de saúde, a fim de suplementar o existente e assim, conferir um melhor atendimento à população - finalidade esta precípua da administração pública – poderá ser adotado a assinatura de convênio com entidade filantrópica ou sem fins lucrativos.

Observo porém, que cabe no presente termo o esclarecimento por parte do jurisdicionado, quanto à comprovação do caráter complementar da OSCIP no presente Programa, uma vez que na cláusula segunda do Termo de Parceria, o objetivo do Programa de Trabalho, das Metas, dos Indicadores de Desempenho e da Previsão de Receitas e Despesas, é prestar o atendimento médico nos Ambulatórios Municipais aos munícipes, através de equipe composta de médicos, auxiliar de enfermagem, motoristas, auxiliar administrativo e servente. Ressalto porém que no Plano de Trabalho, o objetivo descrito foi o de efetuar consultas médicas de caráter ambulatorial de acordo com as especificações do Ministério da Saúde, manter o pronto atendimento nas unidades de saúde do município, assim como, facilitar o acesso dos usuários do SUS às Unidades de referência existentes no Município.

Cabe então aqui o esclarecimento por parte do jurisdicionado, uma vez que deve ficar comprovado o caráter complementar da OSCIP no presente Programa, na medida em que pelo que se depreende da análise do termo houve a transferência da prestação de serviço para a OSCIP.

Quanto a economicidade, consta às fls. 316/317 parecer da CEA, no qual ela verifica que o jurisdicionado encaminhou todos os documentos necessários à fiscalização do presente estudo, inclusive a relação dos funcionários e os respectivos contracheques evidenciando o valor total já informado. Em análise aos documentos enviados, verifica aquela Coordenadoria, que a justificativa para a diferença que havia sido apontada pela 3ª IRE na instrução às fls. 242 (Valor R$ 935,47) foi justificada, e os valores estão de acordo com os do mercado.

Não obstante a sugestão do Corpo Instrutivo de notificação ao jurisdicionado para apresentação de razões de defesa, mas diante da constatação de que o ofício comunicando a retro decisão não foi recebido pelo seu destinatário, como se verifica no "Aviso de Recebimento" constante às fls. 255v, entendo que deva ser novamente comunicado a fim de que sejam enviados os esclarecimentos necessários.

Desta forma, manifesto-me parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e o Douto Ministério Público Especial.

VOTO

Pela comunicação ao Sr. Francisco de Paula Orichio, ex-Prefeito Municipal de Sapucaia, com base no §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, pelo "Sistema de Mão Própria", na forma do artigo 26 do Regimento Interno, com cópia das informações do Corpo Instrutivo de fls. 318/319, para que, no prazo de 30 dias, esclareça se houve a transferência completa do serviço de atendimento ambulatorial ao INPROS, o que vai de encontro ao caráter complementar de participação da OSCIP, nos termos do inciso IV, artigo 3º da Lei Federal n.º 9.790/99.

Sala das Sessões, 13 de dezembro de 2005.

JOSÉ LEITE NADER
Relator

JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO



" Os gestores que assumiram seus mandatos em 2001 e 2005, bem como os que assumirão daqui por diante, devem ter em conta o cenário técnico-jurídico desenhado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que os obriga, em face dos princípios, inclusive da continuidade administrativa (...) a dar tratamento especial aos passivos encontrados e ainda manter suas contas equilibradas, lembrando-os que os déficits financeiros de outrora são veementemente combatidos nesta nova realidade, (...)."

Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco
Processo 212.525-2/05

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Trata o presente processo da Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de Itatiaia, relativa ao exercício de 2004, que abrange as Contas dos Poderes Executivo e Legislativo.

Em sessão de 06.04.06, solicitei vistas do presente processo, já havendo dois Votos propostos ao Plenário onde figuram o ilustre Conselheiro Julio Lambertson Rabello, como Relator, e o ilustre Conselheiro Aluisio Gama de Souza, como Revisor.

A despeito de perfilar de entendimentos esposados parte no Voto do Relator e parte no Voto do Revisor, cuidei para que fossem aclaradas minhas convicções para o caso vertente.

Na tentativa de tornar minha explanação mais didática e objetiva, decomporei este tópico (I - Aspectos Conceituais) em três subitens, a saber:

I.1) Restos a Pagar gerados anteriormente ao advento da Lei Complementar n.º 101/00; I.2) o cômputo das disponibilidades financeiras dos institutos ou fundos de previdência; e I.3) os requisitos para caracterização de descumprimento do art. 42.

I - ASPECTOS CONCEITUAIS

I.1) Restos a Pagar gerados anteriormente ao advento da Lei Complementar n.º 101/00.

Desta forma, inicio minhas ponderações destacando o que consta do relatório apresentado pelo Revisor, ilustre Conselheiro Aluisio Gama de Souza, onde se faz menção aos seguintes esclarecimentos:

> " Embora não diga respeito, especificamente, ao artigo 42, uma obscuridade da Lei Complementar 101/00 aflora quando de sua análise. Trata-se do estoque de restos a pagar, remanescentes de administrações anteriores.
>
> O artigo 42 em foco veda, nos últimos quadrimentres do mandato do gestor, o comprometimento de dívidas que não possam ser honradas, integralmente, com recursos de seu orçamento.
>
> Nos exercícios financeiros sob a vigência da Lei Complementar nº 101/00, o gestor estará obrigado a programar e a executar os respectivos orçamentos, de modo a que os seus gastos não superem as receitas, o que pressupõe a manutenção permanente do equilíbrio fiscal, não havendo que se cogitar de restos a pagar, cumulativos.
>
> No entanto, não está esclarecido qual o tratamento a ser dado aos

> estoques de restos a pagar, remanescentes de administrações anteriores, existentes quando do início da vigência da Lei em comento."

Em face dessas argumentações o Revisor refletiu sobre o tratamento que deveria ser dado a estes passivos, ditos "restos a pagar cumulativos", propondo, com esteio em fundamentos apresentados em seu voto, a exclusão do saldo acumulado de restos a pagar cujo fato gerador – competência – se deu nos exercícios de 1998 a 2000, ou seja, de períodos anteriores à vigência da Lei Complementar Federal n.º 101/00 até o ano de 2000 (início da vigência da Lei).

Os argumentos do Revisor se encerram afirmando que "em decorrência deste dispositivo, os restos a pagar, gerados anteriormente ao advento da Lei Complementar n.º 101/00, não estão sujeitos ao seu regime."

Deve-se avaliar que o trato de tal questão demanda ponderação e, como ocorre com toda interpretação que se pretenda fazer da Lei de Responsabilidade Fiscal, a aplicação de uma pluralidade de conhecimentos (contabilidade, economia, administração, direito, dentre outros).

Certamente que o Revisor, ao vislumbrar nova possibilidade de tratamento desses passivos, buscou aplicar o bom senso, tendo em vista que se investiga a possibilidade de transgressão ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, tendo pedido vistas do presente processo na sessão de 06.04.06, busco no presente administrativo perpetuar esse espírito do bom senso e da razão.

Lembro, inicialmente, que este Tribunal de Contas, mediante decisão do Conselho Superior de Administração, apresentou entendimentos quanto à apreciação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Processo TCE-RJ n.º 302.935-4/01) no seguinte sentido:

> "12 - As disponibilidades de caixa a que se refere o art. 42 da LRF compreendem os recursos financeiros restantes em 31 de dezembro (de cada ano), livres de quaisquer compromissos, ou seja, após serem deduzidos os saldos acumulados das obrigações de despesas contraídas até então (exercícios anteriores também).
>
> (...)
>
> 15 - A disponibilidade de caixa é necessária para se realizar despesa nos dois últimos quadrimestres de mandato de um gestor, que não possa ser cumprida integralmente no respectivo exercício. Esta disponibilidade é obtida, conforme a LRF, após a exclusão, do saldo financeiro em 31 de dezembro, da dívida contraída até então (*Restos a Pagar e quaisquer outros compromissos assumidos de exercícios anteriores*, bem como os valores empenhados e não pagos e quaisquer

outros compromissos assumidos entre 01 de janeiro e 30 de abril do exercício).

Desta forma, deverá o gestor que pretender realizar despesas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente no respectivo exercício, providenciar para que haja disponibilidade de caixa em 31 de dezembro para pagamento de:

- *despesas empenhadas em exercícios anteriores e não pagas até então*;

- valores empenhados e não pagos entre 01 de janeiro e 30 de abril do exercício referência;

- quaisquer outros compromissos assumidos até 30 de abril do exercício referência, como por exemplo: valores das rubricas depósitos de diversas origens, consignações, entre outros;

- valor da despesa que se pretende realizar."

Desta forma, a julgar pelas ementas aprovadas pelo Conselho Superior de Administração, os Restos a Pagar, independentemente de seu período de acumulação – anteriores ou posteriores a 2000 –, oneram os cálculos para a apuração do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tais questões, como é natural, carecem de reflexão em face da diversidade dos casos que se submetem a este Tribunal, sendo tarefa quase que inalcançável a uniformidade rígida e inflexível dessas diretivas, não se recomendando, também, a falta de parâmetros e regras, os quais serão perseguidos incessantemente em respeito aos princípios que regem a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

" Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece *normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal,* com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, *em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a* renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e *inscrição em Restos a Pagar*." (grifos e destaques meus)

Desta maneira, o objetivo maior da Lei, segundo tenho refletido, cinge-se ao equilíbrio das contas públicas, a qual vale-se, para a consecução deste objetivo, de um " pacote de medidas e metas" que deve ser cumprido pelos gestores.

Dentre estas medidas implementadas pela LRF, uma em especial cuidou de coibir a prática até então recorrente dos maus gestores de legar a mandatos sucedâneos os passivos adquiridos e acumulados em suas administrações. Com maior rigor então foi tratado o período imediatamente anterior à troca do mandato, ou seja, o último ano do mandato, visto preocupar-se, também, com os gastos excessivamente concentrados neste período, motivados pelo cenário já descrito.

Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000

" Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício." (grifos e destaques meus)

Certamente, o dispositivo acima transcrito presta-se, juntamente com outros da Lei, a levar a efeito os princípios basilares dispostos no parágrafo 1º do artigo 1º da LRF, contudo, não se nega que sua avaliação, sob a ótica da gestão fiscal, perpassa, como já havia dito, por avaliação mais complexa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor na data de sua publicação, ou seja, em maio de 2000, ao término dos mandatos dos gestores municipais que se iniciaram em 1997.

Tal questão é importante pois duas são as verdades que daí decorrem: **1)** a acumulação de passivos de curto prazo (nestes incluídos os Restos a Pagar) apurada no final de 2000 se iniciou com as gestões financeiras de exercícios anteriores (1999, 1998, 1997, 1996, etc.) ou, ao menos, foi por elas influenciada; e **2)** estes valores, não importando o tratamento jurídico que se dê, impactam negativamente o patrimônio da municipalidade, ensejando contabilmente a permanência de seu registro, para que não se subavalie as obrigações já contraídas.

Discute-se, contudo, a influência de estoques de Restos a Pagar construídos sob a prática anterior – *antes da LRF* - na apuração do cumprimento do artigo 42 da LRF do primeiro mandato totalmente cumprido sob a égide da Lei 101/00.

A construção deste saldo passivo (apurado em 31.12.00), sem dúvida, se deu,

em que pese nunca ter havido incentivo à acumulação de passivos sem o respectivo lastro financeiro[1], em momento menos restritivo para a assunção de obrigações, haja vista não dispor o ordenamento jurídico, àquela ocasião, de dispositivo equivalente ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A desejável comparabilidade entre os períodos **(mandatos)**, principalmente quando se avaliam aspectos financeiros, não se pôde estabelecer, haja vista que o mandato 1997/2000 não foi cumprido integralmente sob a égide da Lei, o que não acontecerá com o mandato 2005/2008 que contará com informações dispostas em bases comparáveis ao mandato 2001/2004.

A análise, no que se refere ao artigo 42 da LRF, focada no **mandato** satisfaz, a meu ver, mais adequadamente o espírito da Lei.

Adentrando ao caso vertente, para que se tenha melhor entendimento do que exponho, observo que o Conselheiro Revisor, Aluisio Gama de Souza, para avaliação da disponibilidade de caixa, excluiu o saldo de Restos a Pagar remanescentes do acumulado até 31.12.00 de competência dos exercícios de 1998 a 2000, sob o fundamento de que foram *"gerados"* anteriormente ao advento da Lei Complementar n.º 101/00.

Comungo da mesma opinião do Revisor quanto ao tratamento diferenciado desses passivos, contudo, pelas motivações que passo a expor, posto que, só para exemplificar, segundo o método aplicado, ao expurgar os efeitos dos **saldos** de Restos a Pagar cujas obrigações tenham sido contraídas no mandato anterior não se considerou, sob a ótica da avaliação por mandato, o esforço implementado pelo mandatário de 2001/2004 para honrar os compromissos herdados do mandato anterior, o que implicaria no presente caso não considerar o esforço da gestão que ora se examina para, por exemplo, reduzir não só o saldo de Restos a Pagar mas de todo o passivo financeiro encontrado em 01.01.01.

De outra sorte, não tenho como boa a análise pura e simples da movimentação dos Restos a Pagar de mandato anterior para considerá-los como "**passíveis de exclusão**" para efeito da apuração do superávit/déficit de disponibilidade remanescente no final do mandato analisado, haja vista que o mandatário sucedido poderia ter reservado no Ativo Financeiro correspondência financeira suficiente para compensar os efeitos dos Restos a Pagar e demais obrigações passivas acumuladas ao término de seu mandato.

1 - A Lei Federal n.º 4.320/64 já previa o estabelecimento de medidas equilibradas para a execução orçamentário-financeira:
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964
" Art. 47 - Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.
Art. 48 - A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:
a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
b) manter, em momento menos restritivo para a assunção de obrigações, haja vista não dispor o ordenamento jurídico, àquela ocasião, de dispositivo equivalente ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob esta ótica o exame da situação fiscal ao término do mandato encerrado em **31.12.00** ganha grande relevância à medida que deverá ser tomado o Resultado Financeiro (Déficit/Superávit), este sim um indicador mais genérico e realista, pois confronta os saldos ativos com os passivos, todos de curto prazo, para figurar, a meu ver, como um ponto de partida nesta avaliação.

Partindo de um déficit financeiro em 31.12.00, o gestor do mandato seguinte (2001/2004) se vê na contingência de administrá-lo, conjugando arrecadação com gastos, de maneira que honre, sob os auspícios do Princípio da Continuidade Administrativa, os compromissos, não lhe sendo dado pagar novos compromissos contraídos em sua gestão em detrimento dos compromissos herdados de gestões anteriores[2].

Dentro desta ótica estará o gestor do mandato 2001/2004 obrigado a honrar o Déficit Financeiro herdado e paralelamente despender parcela significativa de esforço para manter sua própria gestão financeira equilibrada.

Certamente, sob a ótica do mandato e considerando que as mais variadas causas em finanças públicas podem produzir efeitos que não se delimitam a um exercício ou mandato, deve-se buscar a exata medida deste impacto negativo transferido para as Contas do mandatário recém-empossado.

A boa medida, segundo muito refleti, é aquela que ao constatar o Déficit Financeiro registrado, no presente caso, em 31.12.00, o faz subtraido dos saldos do passivo financeiro remanescentes de 2000 (registrados no balanço patrimonial de 2004), para encontrar o real esforço financeiro da gestão despendido para reduzir o impacto herdado do mandato sucedido.

Encontrado o esforço financeiro da gestão, que se tratará de avaliação paralela à apuração da suficiência/insuficiência efetuada nas Inspeções Extraordinárias para avaliação do cumprimento do artigo 42 da LRF – cuja metodologia de cálculo foi bem elaborada pela

2 Vale lembrar que é vedada a inversão, não justificada, da ordem cronológica das datas de exigibilidades, conforme dispõem os seguintes diplomas legais:
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993
"Art. 5º - Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, *devendo cada unidade da administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades,* salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.
Art. 92 - Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, *ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade,* observado o disposto no art. 121 desta Lei.
Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa.
Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais." (grifos e destaques meus)
"Art. 1° - **São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais**, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:
XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário

Instrução –, deve-se confrontá-la, como elemento positivo, com a insuficiência de caixa porventura apurada.

Apurado que o esforço financeiro da gestão suplanta a insuficiência de caixa, constata-se que o Déficit Financeiro deixado pelo mandatário de 1997/2000 impactou e, de certa forma, prejudicou o gestor (2001/2004) em manter o equilíbrio das contas públicas, devendo esta Corte, em que pese não poder dar um salvo conduto ao jurisdicionado, no sentido de afirmar que só em função deste impacto não houve descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *posto que o determinante para tal é o fato do gestor ter contraído obrigação de despesa fora das hipóteses permitidas, sob a insuficiência de caixa, no período de restrição,* levar este fator em consideração ao apreciar as Contas.

Por outro lado, ainda que apurado um esforço financeiro de gestão para reduzir Déficit Financeiro herdado, a segregação dos períodos e conseqüentemente dos mandatos terminará por evidenciar eventual Desequilíbrio do gestor em seu próprio mandato.

A análise do esforço financeiro da gestão que se propõe poderia ser implementada em um contexto de mandato, havendo que se instalar com recorrência e periodicidade por meio do exame das Contas de Gestão Municipais para que se tenha a exata medida, exercício após exercício, dos impactos financeiros que se estarão eventualmente a transferir de um exercício para o outro e, principalmente, de um mandato para o outro.

Os gestores que assumiram seus mandatos em 2001 e 2005, bem como aqueles que assumirão daqui por diante, devem ter em conta o cenário técnico-jurídico desenhado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que os obriga, em face dos Princípios, inclusive da Continuidade Administrativa, que foram declinados, a dar tratamento especial aos passivos encontrados e ainda manter suas contas equilibradas, lembrando-os que os Déficits Financeiros de outrora são veementemente combatidos nesta nova realidade, devendo desta forma o gestor público primar por uma gestão fiscal responsável, a qual, mediante o que dispõe o § 1º do artigo 1º da LRF define-se como "a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar".

I.2) O cômputo das disponibilidades financeiras dos institutos ou fundos de previdência

Frisa-se que no cálculo de apuração do ativo financeiro, para os efeitos do artigo 42 da Lei Complementar 101/00, tem sido utilizado o saldo financeiro do regime previdenciário, que a meu sentir, segundo tenho refletido, não deveria compor os recursos daquela base de cálculo, fundados nos motivos que passo a expor.

Devo destacar que, quando da apreciação da consulta da Câmara Municipal de Belford Roxo autuada como TCE-RJ n.º 210.512-9/04, o Plenário desta Corte firmou entendimento na Sessão de 01.06.04, que perpassa a questão em comento, na qual foi aduzida decisão da Suprema Corte, nos termos do Voto do Ministro Marco Aurélio no Recurso Extraordinário n.º 166772-9 – Rio Grande do Sul, em 15.05.94:

> " (...) No tocante às contribuições sociais - que dessas duas modalidades tributárias é que interessa para este julgamento – não só as referidas no artigo 149 – que se subordina ao capítulo concernente ao sistema tributário nacional- têm natureza tributária, como resulta igualmente, da observância que devem ao disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, mas também as relativas à seguridade social previstas no artigo 195, que pertence ao título " Da Ordem Social". Por terem esta natureza tributária é que o artigo 149, que determina que as contribuições sociais observem o inciso III do artigo 150 (cuja letra " b" consagra o princípio da anterioridade), *exclui dessa observância as contribuições para a seguridade social previstas no artigo 195*, em conformidade com o disposto no par. 6º deste dispositivo, que, aliás, em seu par 4º, ao admitir a instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, determina se obedeça ao disposto no art. 154, I, norma tributária, o que reforça o entendimento favorável à natureza tributária dessas contribuições sociais." (negritei)

Ainda é destacada, naquela decisão do Supremo Pretório, em face do mandamento constitucional, a destinação exclusiva da contribuição social dos regimes próprios de previdência**:**

> " Destaque-se, ainda, que a instituição das contribuições sociais, regra geral, é de exclusiva competência da União (art. 149 da CF/88). Entretanto, ressalva o parágrafo único do citado dispositivo que a contribuição de seguridade social (subespécie das contribuições sociais) pode ser instituída pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, desde que restrita ao custeio de regime próprio de previdência e assistência para os seus servidores
>
> (...)
>
> Ressaltamos, em tempo, que a inclusão dessas contribuições ou de qualquer outra que venha a ser instituída e cobrada pela administração pública, na base de cálculo do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, *não implica destinação de parte dos seus recursos a uma finalidade diversa da sua originária destinação*." (grifei)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, na esteira das inovações que introduziu no

ordenamento jurídico pátrio, ratifica a regra já pontuda nos parágrafos precedentes, e traz como elemento de reforço, ao já explicitado, a anulação dos efeitos das receitas e despesas vinculadas ao regime próprio de previdência por possuírem destinações específicas, consoante ao positivado na parte final do parágrafo 2.º do artigo 149 da Constituição Federal, por estabelecer destinações específicas para aquela forma de custeio previdenciário, o que impossibilita a sua disponibilização para qualquer outra aplicação que não o especificado em sua vinculação.

A Constituição Federal estabeleceu regras nítidas quanto à utilização do produto das contribuições para o regime próprio de previdência, ao estabelecer no parágrafo 1.º do artigo 149, remunerado pela Emenda Constitucional n.º 33/01:

> §1.º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, *para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência e assistência social*. (negritei)

O citado dispositivo veda qualquer outra destinação dos recursos financeiros oriundos das contribuições do regime próprio de previdência, que não a do seu próprio custeio, estando a Administração Pública na simples condição de gestora desses recursos previdenciários. E, esta condição de gestora não a habilita a utilizar aqueles recursos previdenciários de forma diferenciada ao positivado na Constituição Federal.

Portanto, o saldo financeiro do regime próprio de previdência, utilizado na base de cálculo para apuração da suficiência/insuficiência, em face do artigo 42 da Lei Complementar n.º 101/00, deve ser expurgado, por se tratar de outros passivos da municipalidade.

I.3) os requisitos para caracterização de descumprimento do art. 42

Neste momento, o último subitem a analisar diz respeito aos requisitos para caracterização de descumprimento do art. 42 da LRF. Inicio transcrevendo a referida norma:

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
>
> Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

De sua leitura, vem aos olhos a existência de alguns elementos principais na constituição da norma, quais sejam: i) vedação; ii) dois últimos quadrimestres do mandato; e iii) disponibilidade de caixa.

O primeiro dos elementos nos dá o principal comando da norma: estipular uma

obrigação de não fazer, impor uma abstenção compulsória. Portanto, por óbvio, para que se perscrute a infringência a este dispositivo legal, há que se identificar a atuação do gestor.

Identificado o ato, há que se continuar no exame dos demais elementos, partindo-se, então, para descobrir quando o mesmo foi praticado. Isto porque a vedação destina-se apenas aos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato. Assim, se houver sido identificada a assunção de obrigação para a qual não haja suficiente disponibilidade de caixa, desde que assumida em qualquer período anterior aos dois últimos quadrimestres do mandato, não haverá descumprimento ao artigo 42 da LRF.

Outrossim, havendo sido praticado o ato no período em comento, também inexistirá descumprimento desta norma especialíssima se existirem suficientes recursos para seu pagamento até o fim do mandato ou forem legados em padrão suficiente para que o faça o sucessor relativamente às parcelas que devam vencer no exercício subseqüente.

Em outras palavras, só haverá descumprimento ao art. 42 da LRF quando reunirem-se todos os elementos nele previstos, não cabendo interpretações ampliativas dos conceitos ali expostos.

É indispensável lembrar que ao art. 42 da LRF corresponde o art. 359-C do Código Penal, que atribui cominações penais à efetivação das práticas proibidas por aquele. A paridade entre ambos é indiscutível, inclusive redacional.

> " Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura"
>
> Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:
>
> Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

A semelhança entre os artigos reforça as conclusões que já expus quanto à necessidade de reunião de todos os elementos previstos no artigo bem como a impossibilidade de interpretação ampliativa posto que, para que um fato seja qualificado como crime, ele deve ostentar a tipicidade "que é a correspondência perfeita entre o fato natural, concreto, e a descrição contida na lei" [3]

Ainda que soe redundante a explicação, é necessário que esta seja pormenorizada para que dúvidas não pairem.

3 Mirabete, Julio Fabrini. Manual de direito penal. São Paulo: Atlas 1997, vol. I, p. 111.

Dessarte, está visto que a norma, como dito especialíssima, tem um fim específico: evitar que o gestor assuma obrigações em fim de mandato como forma de inviabilizar, ou mesmo dificultar, a gestão de seu sucessor. A norma reflete a ponderação entre a preservação do erário, o compromisso com a responsabilidade fiscal e a preservação da autonomia da gestão; por isso foi arbitrado um período certo e determinado dentro apenas do último ano do mandato.

II - ASPECTOS ESPECÍFICOS DAS CONTAS DE ITATIAIA - EXERCÍCIO 2004

Vejo relevância em esclarecer que o ex-Prefeito, Sr. Almir Dumay Lima, a despeito de ter sido publicada a Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 13.03.06, como esclarece o Relator, Conselheiro Julio Lambertson Rabello, na fl. 330, não solicitou vista da presente, nem, tampouco, fez uso do seu direito de defesa.

Feitas estas considerações, passo ao caso concreto da prestação de contas ora sob análise, com proveito da metodologia antes demonstrada.

II.1) Cronologia da apuração do descumprimento do art. 42 da LRF (Inspeção Extraordinária)

Ressalto que este Tribunal, em decorrência do exercício de sua competência constitucional, acolhendo proposição de seu Presidente, Conselheiro José Gomes Graciosa, determinou a realização de Inspeção Extraordinária em todas as Prefeituras e Câmaras Municipais, com o objetivo de verificar, dentre outros, o cumprimento às disposições do supracitado artigo.

Tal proposição, constante do Processo TCE-RJ nº 280.582-8/04, originou a decisão plenária prolatada em 07.12.04, onde ficou decidido:

> I - A realização de INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, nos termos do artigo 49, parágrafo 3º, do Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, em todos os municípios sob jurisdição do TCE-RJ, a fim de coletar as informações referentes ao encerramento do exercício financeiro de 2004, em razão do primeiro término de gestão, no âmbito municipal, em que o mandato foi cumprido integralmente dentro da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000);
>
> II - Comunicação, conforme prevê o §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, aos atuais Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras Municipais, a ser efetivada no moldes do inciso II, do artigo 26, do Regimento Interno deste Tribunal, para que os mesmos, ou através de Procuradores legalmente habilitados, disponibilizem no dia 03/01/2005, nas sedes das respectivas Prefeituras e Câmaras Municipais, para fins de apresentação à equipe de inspeção deste Tribunal, dos elementos relacionados nos anexos I e II; e

III - CIÊNCIA aos Prefeitos e Vereadores eleitos da Decisão Plenária, na forma prevista no inciso III do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, de modo que os mesmos facilitem o acesso dos Prefeitos e dos Presidentes das Câmaras em término de mandato, ou seus Procuradores legalmente habilitados, na sede da Prefeitura e da Câmara Municipal no dia 03/01/2005.

O relatório contendo os aspectos verificados na Inspeção realizada no âmbito do Poder Executivo do Município de Itatiaia constituiu o Processo TCE-RJ nº 203.505-7/05. Desta forma, passo em seguida a apresentar um breve histórico do apurado naquele processo, bem como das decisões plenárias decorrentes:

1) Em atendimento ao determinado no item II da decisão Plenária proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 280.582-8/04, supracopiada, foi expedido o Ofício PRS/SSE n.º 34.601/2004, de 08 de dezembro de 2004, ao Prefeito do Município, Sr. Almir Dumay Lima, recebido em 09 de dezembro de 2004, comunicando-o para que fossem disponibilizados aos técnicos deste Tribunal, às 10 horas do dia 04.01.05, os documentos relacionados em seu anexo;

2) Ressalte-se, ainda, que foi dada conhecença aos agentes políticos, eleitos no pleito de 2004, da realização da citada inspeção, mediante edital publicado no Diário Oficial do Estado e nos jornais de grande circulação, nos dias 23 e 28 de dezembro de 2004;

3) Foram entregues documentos pelo Procurador do ex-Prefeito, Sr. Mauro Pantel de Almeida, não tendo sido, todavia, feita a entrega integral dos documentos solicitados;

4) Os documentos eventualmente não-remetidos foram posteriormente solicitados por este Tribunal em decisão plenária de 12.04.05, consoante voto proferido pelo Conselheiro-Relator Jonas Lopes de Carvalho Junior, tendo sido requerida a apresentação de razões quanto ao descumprimento parcial da decisão prolatada em sessão de 07.12.04, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 280.582-8/04;

5) O ex-Prefeito do Município, Sr. Almir Dumay Lima, através do Documento TCE-RJ n.º 20.122-8/05, apresentou defesa esclarecendo não ter mais acesso aos documentos confiados à atual gestão.

6) Em conseqüência, o Conselheiro-Relator Jonas Lopes de Carvalho Júnior, em sessão de 24.11.05, decidiu pela Comunicação ao atual Prefeito do Município para que o mesmo remetesse os documentos necessários, tendo sido, adicionalmente, decidida a Expedição de Ofício ao Sr. Almir Dumay Lima, ex-Prefeito, para ciência;

7) O atual Prefeito do Município atende parcialmente aos termos da decisão do

Tribunal, por meio dos Documentos TCE-RJ n.º 235-9/06 e TCE-RJ n.º 242-2/06, restando ainda pendente o envio de diversos documentos.

Ocorre que mediante Voto prolatado pelo Conselheiro-Relator Julio Lambertson Rabello, em sessão de 31.01.06, este Tribunal decidiu pela anexação da referida Inspeção Extraordinária aos presentes autos, com a determinação de que o Corpo Técnico incorporasse à fundamentação da sugestão do Parecer as considerações e/ou conclusões constantes da Inspeção.

II.2) Ausência de elementos e apuração do Déficit Financeiro

Dando cumprimento à decisão plenária, o Corpo Técnico concluiu:

> " Ante a ausência de tais elementos, verificamos que o Executivo Municipal de Itatiaia não logrou êxito em comprovar o cumprimento aos ditames do art. 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), restando, assim, a indicação de descumprimento do referido dispositivo, que será incluída na conclusão do presente processo como irregularidade."

Em face disto, o Conselheiro-Relator das Contas, Júlio Lambertson Rabello, utilizou como única fonte de informação os demonstrativos contábeis, mais especificamente o Balanço Patrimonial de 31.12.04, constante de fl. 135, reproduzido a seguir:

ATIVO FINANCEIRO	R$	PASSIVO FINANCEIRO	R$
Finaceiro	**6.198.451,88**	**Financeiro**	**6.472.970,10**
Bancos Movimento	581.013,63	**Dívida Flutuante**	6.460.124,44
Bancos Vinculado	428.693,05	Consignações	472.633,92
IPREVI	5.176.658,20	Despesas de Exercícios Anteriores	5.987.490,52
Câmara Municipal	12.087,00	Restos a Pagar Não Processados	639.140,16
		Restos a Pagar - 2002	122.219,58
		Restos a Pagar – 2003	516.920,58
		Restos a Pagar Processados	5.348.350,36
		Restos a Pagar - 1989	26.444,61
		Restos a Pagar – 1999	148.269,74
		Restos a Pagar – 2000	399.642,67
		Restos a Pagar – 2002	220.225,52
		Restos a Pagar – 2003	4.553.767,82
		Incorporação de Passivo Financeiro	12.845,66
		Restos a Pagar – IPREVI	707,20
		Consignações IPREVI	51,46
		Restos a Pagar Câmara Municipal	12.087,00

Fonte: Balanço Patrimonial - fl. 141.

Excluindo-se os dados relativos ao Sistema Previdenciário do Município (direitos e obrigações de curto prazo) e da Câmara Municipal ter-se-ia a situação financeira evidenciada a seguir:

Descrição	R$
Ativo Financeiro	1.009.706,68
Passivo Financeiro	(6.460.124,44)
Déficit Financeiro em 31.12.04	(5.450.417,76)

A análise que se requer, todavia, carece de maior cuidado e prudência. Conforme já ressaltei, o último ano de mandato e mais precisamente os saldos remanescentes em 31.12.04 não devem ser analisados isoladamente, posto que os valores evidenciados acima nada mais são do que um reflexo de toda a administração no decorrer do mandato, razão pela qual entendo que deva ser feita uma análise mais aprofundada, abrangendo a "herança" recebida bem como o esforço efetuado no decorrer do mandato do gestor, que, em conseqüência, resultou nos valores acima.

II.3) Apuração do esforço financeiro da gestão

Com base nos dados constantes da Prestação de Contas da Administração Financeira do Município de Itatiaia relativa a 2000 (Processo TCE-RJ nº 220.447-4/01[4]), a gestão que se iniciou em 2001 herdou uma insuficiência financeira de R$ 3.527.763,10, conforme abaixo evidenciado:

Descrição	R$
Ativo Financeiro	647.078,95
Passivo Financeiro	(4.174.842,05)
Déficit Financeiro em 31.12.00	(3.527.763,10)

Fonte: Processo TCE-RJ nº 220.447-4/01 - fls.488

Comparando-se a situação financeira de 2000 com o Passivo Financeiro constante do Balanço Patrimonial de 31.12.04, especificamente no tocante à existência de débitos anteriores a 2001, ter-se-ia o esforço da gestão em dar baixa aos mesmos, a seguir evidenciado:

Descrição	R$
Déficit Financeiro em 31.12.2000	3.527.763,10
(-) Saldos de Passivos Financeiros remanescentes de 31.12.00 conforme Balanço Patrimonial em 31.12.04	(574.357,02)
= Esforço financeiro da gestão	2.953.406,08

Por outro lado, verifica-se que a execução orçamentária e financeira do Município no decorrer dos exercícios subseqüentes não logrou êxito em eliminar de vez o resultado financeiro negativo que foi recebido pelo gestor que assumiu o mandato no exercício de 2005.

Outrossim, ainda que se possa dizer que parte da insuficiência financeira existente em 2004 está onerada pela eliminação parcial do passivo remanescente anterior ao mandato

4 Prestação de Contas da Administração Financeira do Exercício de 2000 – Processo TCE-RJ nº 220.447-4/01 (Emissão de Parecer Prévio Favorável às Contas dos Poderes Executivo e Legislativo)

que se iniciou em 2001, verifica-se não ter havido rigorosa observância ao princípio da responsabilidade da gestão fiscal, insculpido no §1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00, abaixo transcrito:

> " Art. 1º
>
> §1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o comprometimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar." (grifo meu)

Tal conclusão decorre do fato de que a execução orçamentária e financeira nos exercícios de 2001 a 2004 efetivamente contribuiu para a insuficiência financeira constatada em 31.12.04, a qual foi maior do que a remanescente em 2000, não se podendo creditar, portanto, tal valor unicamente à situação por ele assumida em 2001, embora, de fato, tenha sido constatado estar o valor onerado por tal situação.

Em resumo, as considerações acima apresentadas podem ser demonstradas como a seguir:

Descrição	R$
Insuficiência Financeira em 2004	(5.450.417,76)
(-) Parcela referente à baixa de passivos mandato anterior	2.953.406,08
Insuficiência resultante	(2.497.011,68)

NOTA: O valor de insuficiência resultante indicado acima significa que, ainda que o Prefeito Municipal de Itatiaia, no decorrer de seu mandato, tenha honrado parcialmente o déficit financeiro herdado, não logrou êxito no esforço de manter sua própria gestão financeira equilibrada.

Desta forma, considero que a despeito da limitação de escopo na verificação das obrigações de término de mandato (através da Inspeção Extraordinária), impedindo, inclusive, a verificação conclusiva do atendimento ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, restou comprovado o não-atendimento ao disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00, o que, a meu ver, configura em IRREGULARIDADE ensejadora da Emissão de Parecer Prévio Contrário às Contas.

II.4) Impactos financeiros relevantes

Por outro lado, chamo atenção específica quanto à composição do saldo de Restos a Pagar em 31.12.04, razão pela qual permito-me novamente evidenciar:

EXERCÍCIO	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	TOTAL
1998	26.444,61		26.444,61
1999	148.269,74		148.269,74
2000	399.642,67	0,00	399.642,67
2002	220.225,52	122.219,58	342.445,10
2003	4.553.767,82	516.920,58	5.070.688,40
2004	0,00	0,00	0,00
TOTAL	**5.348.350,36**	**639.140,16**	**5.987.490,52**

O saldo e a composição dos Restos Pagar, conforme acima, são remanescentes de 2003[5], ou seja, no decorrer do exercício de 2004, não houve qualquer baixa de passivos anteriores. Em face disto, a princípio, presume-se que o Prefeito Municipal de Itatiaia priorizou o pagamento das obrigações geradas no último ano de mandato em detrimento do pagamento de passivos de exercícios anteriores, inclusive decorrentes de obrigações de despesas contraídas no decorrer do seu próprio mandato (exercícios de 2002 e 2003), situação esta que inclusive poderia ser interpretada como uma tentativa de "escapar" da vedação constante do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata efetivamente da geração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato, além de burla ao disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 8666/93, que trata da ordem cronológica do pagamento das obrigações.

Não há nos autos, todavia, elementos que permitam assegurar tais irregularidades, considerando ainda que a Inspeção Extraordinária não foi conclusiva.

Por outro lado, cumpre-me ressaltar que já no exercício de 2003[6] o Município de Itatiaia deparou-se com queda expressiva de sua receita tributária própria, situação esta decorrente principalmente da queda da receita de ISS. Naquele processo, o Prefeito do Município ressaltou:

> "- Responsável por grande parte da arrecadação de ISS no Município de Itatiaia, a Xerox passou a depositar judicialmente este imposto, com isto, a queda de ISS foi fatal, comprometendo em grande parte as metas traçadas pelo governo através do PPA, LDO, e LOA. O Município, através de sua Procuradoria Geral, vem buscando junto aos órgãos competentes o recebimento destes depósitos judiciais."

Consta adicionalmente do Doc. TCE-RJ nº 34.468-0/05, em atendimento à decisão plenária constante do Processo TCE-RJ nº 204.821-6/05 (Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2004), anexo aos presentes autos:

5 Processo TCE-RJ nº 220.763-2/04 – fls. 98
6 Prestação de Contas da Administração Financeira do Exercício de 2003 – Processo TCE-RJ nº 220.763-2/04 (Emissão de Parecer Prévio Favorável às Contas dos Poderes Executivo e Legislativo)

> " O Município de Itatiaia sofreu, a partir do exercício de 2003, pesadas perdas de arrecadação, decorrentes de fatos e circunstâncias inteiramente além do alcance da Administração.
>
> (...)
>
> Como é de conhecimento de Vossas Excelências, o Município de Itatiaia possuía, até 2003, uma fonte expressiva de receita própria, diferentemente de outras cidades, que se apóiam fundamental nas transferências constitucionais correspondentes ao FPM e à participação no produto do ICMS.
>
> Após árdua batalha judicial, a Xerox obteve, nos autos de Mandado de Segurança por ela impetrado, a decisão favorável do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de considerar indevida a incidência do ISQN sobre a locação de equipamentos.

Ainda em 2003 foi editada a Lei Complementar 116, que afastou expressamente a possibilidade de cobrança do ISQN sobre o aludido fato gerador, sepultando por completo qualquer chance de recuperação daquela importante fonte de receita.

> (...)
>
> Contudo, a mesma LC nº 116 disponibilizou aos Municípios a tributação de outros importantes fatos geradores, ao atualizar a relação de serviços sujeitos à incidência do ISQN. Para tanto, seria necessário que uma lei complementar municipal disciplinasse a matéria.
>
> Com essa finalidade, o Poder Executivo elaborou e submeteu à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 241/03, que, se aprovado, permitiria que Itatiaia lançasse mão, no exercício de 2004, dos mecanismos tributários instituídos por aquele diploma legal, sobretudo em relação aos contribuintes que são grandes prestadores de serviço (NOVADUTRA, MRS), bem como aqueles que possuem grande extensão de redes subterrâneas e linhas de distribuição atravessando o território da cidade, tais como AMPLA e TELEMAR.
>
> (...)
>
> Os reflexos de quadro tão desolador logo se fizeram sentir sobre a Administração: inadimplência perante fornecedores; não-execução de obras necessárias; dificuldades para a manutenção e operacionalização de serviços públicos, inclusive com a ocorrência de cortes de energia elétrica e desativação de algumas linhas telefônicas.
>
> Diversas medidas de contenção de gastos foram adotadas, entre as

quais sobressai a exoneração de quase todos os ocupantes de cargos de provimento em comissão (Decreto 1249/04 – anexo), que poderá ser comprovado mediante a requisição, ao atual Prefeito, das respectivas Portarias; vedação ao pagamento de horas extraordinárias; o provimento de cargo público, a contratação de pessoal temporário, a conversão de 1/3 das férias em abono, a concessão de gratificação por regime de tempo integral, bem como de adiantamentos e diárias para viagens (Decretos 1221/03; 1203/03; 1132/02; 1020/00 e 1018/00, em anexo).

Contudo, era indispensável manter em funcionamento os serviços públicos essenciais, em especial o hospital municipal, os serviços de saúde ambulatoriais, as escolas, a limpeza urbana, o fornecimento de água, além de manter em dia a folha de pagamento dos servidores municipais.

Em virtude de tais circunstâncias, restou inevitável que algumas despesas não fossem plenamente liquidadas, permanecendo como restos a pagar."

Verifica-se, portanto, ter havido, no biênio 2003-2004, fatores contingenciais relevantes que podem ter contribuído para o Déficit Financeiro, muito embora com base nos demonstrativos contábeis constatar-se, por outro lado, a inexistência de valores relativos à inscrição e cobrança de dívida ativa. Ressalto, todavia, que não há nos autos, até mesmo pela carência de documentos já evidenciada agravada pelo não-atendimento à pauta especial, elementos que permitam mensurar os efeitos da queda de receita tributária própria, em contraposição às medidas adotadas pelo Prefeito visando minorá-los.

II.5) Avaliação do descumprimento do art. 42 da LRF

Reconheço que no caso vertente foi constatado alto déficit financeiro, havendo alta probabilidade de que obrigações de despesas fora das exceções poderiam ter sido, nos dois últimos quadrimestres, assumidas sem a necessária disponibilidade de caixa.

Todavia, uma vez que especificamente nestes autos não se conseguiu evidenciar, no período de 2004, a assunção de dívidas de curto prazo pendentes de pagamento, ou seja, não há no Balanço Patrimonial da Prefeitura (fl. 141), encerrado em 31.12.04[7], obrigações contraídas no referido exercício de 2004 a pagar, nem tampouco a inspeção extraordinária realizada naquele executivo municipal (processo TCE-RJ n.º 203.505-7/05) logrou êxito em tal verificação em face da inexistência de documentos que comprovem a prática comissiva do gestor, entendo que, *in casu*, não se pôde apurar o descumprimento do art. 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Em face da relevância do tema, considero que a postura do gestor, ao priorizar, conforme se avalia do Balanço Patrimonial da Prefeitura, o pagamento de todas as obrigações

7 O Balanço Patrimonial da Prefeitura Municipal de Itatiaia data de 28.04.05 foi encaminhado no conjunto deste Processo de Prestação de Contas de Administração Financeira por meio do Ofício GP 160, de 25 de abril de 2005, assinado pelo atual Prefeito desse Município, Sr. Jair Alexandre Gonçalves.

contraídas no exercício de 2004 em detrimento daquelas contraídas em exercícios pretéritos, demanda uma verificação adicional específica a ser objeto de determinação, assegurando-se a verificação e, se assim for, a conseqüente responsabilização do ex-Prefeito.

Quanto ao item relativo ao pagamento de pessoal com recursos de *royalties*, acompanho as ponderações do Conselheiro Aluisio Gama de Souza, no sentido de que, em face da imaterialidade dos recursos envolvidos possa, *in casu*, ser considerado como impropriedade. Quanto aos demais itens, acompanho integralmente as proposições do Relator, Conselheiro Julio Lambertson Rabello, nas presentes Contas.

Em face do exposto, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, Conselheiro-Relator, 1º Conselheiro-Revisor e a manifestação do Ministério Público Especial,

VOTO

I - Pela emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Itatiaia, Sr. Almir Dumay Lima, referentes ao exercício de 2004, em face das seguintes irregularidades e impropriedades:

IRREGULARIDADES

1. Expressiva insuficiência financeira constatada em 31.12.04, correspondente a R$ 5.450.417,76, decorrente da inobservância ao disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/00, tendo sido constatado que tal valor decorre, inclusive, de desequilíbrio fiscal efetivo nos exercícios de 2001 a 2004;

2. Repasse de recursos à Câmara de Vereadores abaixo do fixado no Orçamento, configurando burla ao determinado pelo inciso III, § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, na forma resumida a seguir:

Em R$

Repasse Fixado na LOA	Repasse Recebido	Repasse Recebido Abaixo do Fixado
2.320.000,00	1.988.437,44	331.562,56

IMPROPRIEDADES

1. Envio intempestivo da presente prestação de contas a este Tribunal, em desacordo com o prazo fixado no art. 27 c/c art. 119 da Lei Orgânica do Município;

2. Não-atendimento dos documentos solicitados por meio do Ofício Regularizador (Processo n.º 213.269-7/05, em anexo);

3. Inconsistência entre os números apresentados nos demonstrativos contábeis e aqueles descritos nos Relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme descrito no item 4.1 de fls. 280/281;

4. Inconsistência entre os dados de Receitas Orçamentárias/Despesas por Função constantes do Módulo Informes Mensais do SIGFIS e as informações desta prestação de contas, conforme planilhas acostadas às fls. 272/276;

5. A Administração Municipal não encaminhou as publicações originais do Plano Plurianual, LDO, LOA e dos decretos de abertura de créditos adicionais de n.º 1.239/04, 1.279/04, 1.287/04 e 1.288, impossibilitando a verificação do cumprimento do disposto no artigo 354 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

6. Não foi apresentado a esta Corte de Contas para análise o Orçamento Municipal para o exercício de 2004 (LOA – Lei n.º 390/03), em desacordo com inciso III, art. 6º da Deliberação TCE-/RJ n.º 218/00;

7. Incompatibilidade entre a Lei Orçamentária Anual (Lei n.º 390/03) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n.º 380/03), no que tange ao limite autorizado para contratação de operações de créditos, vez que o artigo 7º da LOA apresenta-se em desacordo com o artigo 10 da LDO;

8. Divergência entre o orçamento final apurado e o montante registrado no Balanço Orçamentário da Administração Direta (Prefeitura Municipal) e Indireta (IPREVI), da ordem de R$1.242.999,94;

9. Utilização de nomenclaturas que não especificam o tipo de recurso previsto, ou sem o desdobramento das subcontas de receitas, a saber:

Descrição	Valor (R$)
Demais transferências da União	49.305,43
Demais transferências de Convênios	208.967,00
Outras restituições	12.076,38
Outras receitas	5.048,11
Outras Transf. Conv. Estado	342.206,93

10. Divergências entre os percentuais da despesa com educação apurados nesta prestação de contas e aqueles apresentados no Anexo X do RREO da Deliberação TCE-RJ n.º 222/02, conforme a seguir:

Descrição	Apurado na PC	Apurado no Anexo X do RREO	Diferença
Despesas com Ensino - Caput do artigo 212 da CF/88	27,31	18,23	9,08
Despesa com Ensino Fundamental - Caput do artigo 60 do ADCT da CF/88	70,82	56,46	14,36
Despesa na Remuneração dos Professores do Ensino Fundamental	82,29	77,41	4,88

11. Divergência entre os percentuais da despesa com saúde apurados nesta prestação de contas e aqueles apresentados no Anexo XVI do RREO da Deliberação TCE-RJ n.º 222/02, conforme a seguir:

Descrição	Apurado na PC	Apurado no Anexo XII do RREO	Diferença
Despesas com Súde - Artigo 77 do ADCT	20,44	19,35	1,09

12. Divergências apuradas quando da análise da presente prestação de contas entre os valores consignados nos quadros apresentados e os demonstrativos contábeis (itens: Do Acompanhamento do FUNDEF, fl. 300, Das Despesas com Saúde, fls. 303/304, e dos *Royalties*, fl. 305);

13. O Relatório do Controle Interno Municipal não foi remetido a esta Corte, e, ainda, constata-se no exame das presentes Contas que o Município não observou, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual, as características necessárias à verificação das metas, objetivos e resultados alcançados, não tendo sido apresentada nenhuma avaliação de resultados e de efetividade dos programas de governo realizados;

14. O Chefe do Poder Executivo não apresentou sua declaração de bens e rendas ao setor de pessoal;

15. Utilização dos recursos de *royalties* em pagamento de " Pessoal e Encargo", contrariando o disposto no artigo 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

II - Pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Legislativo do Município de Itatiaia, Sr. Ronaldo Moreira Diniz, referentes ao exercício de 2004;

III - Por DETERMINAÇÃO ao atual Prefeito para que observe atentamente o que prescreve o §1º do artigo 1º da Lei Complementar n. 101/00, bem como os termos de minha fundamentação;

IV - Por DETERMINAÇÃO à Inspetoria competente para que inclua no escopo da próxima Inspeção Ordinária a verificação, a despeito do pagamento integral das despesas relativas ao exercício de 2004, da observância da ordem cronológica das obrigações e, em função disto, da assunção de obrigações fora das hipóteses de exceção, sob insuficiência de caixa, nos dois últimos quadrimestres do exercício;

V - Por RECOMENDAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE para que promova, nas Contas de Gestão municipais, o acompanhamento da gestão financeira, ano a ano, conforme proposto em minha fundamentação.

Sala das Sessões, 11 de abril de 2006.

JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
Revisor

JONAS LOPES DE CARVALHO



" Para efeito de cálculo, considera-se despesa total com pessoal o somatório dos gastos do município com os Ativos, os Inativos e os Pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do poder, com quaisquer espécies remuneratórias (...). Compõem, também, esta base de cálculo os contratos de terceirização de mão-de-obra (...) contabilizados como 'outras despesas de pessoal'(...)."

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Júnior
Processo 208.067-0/05

SÍNTESE

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Trata o presente processo da Prestação de Contas da Gestão do Município de Armação dos Búzios, que abrange as contas dos Poderes Executivo e Legislativo, relativa ao exercício de 2004.

O Chefe do Poder Executivo e o Presidente do Poder Legislativo foram, respectivamente, os Srs. Delmires de Oliveira Braga e Fernando Gonçalves dos Santos.

As presentes contas foram encaminhadas, tempestivamente, a este Egrégio Tribunal de Contas, através do Ofício nº 145/05, de 04.04.05, para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme estabelecido no art. 125, inciso I, da Constituição Estadual - redação dada pela Emenda Constitucional n.º 4/91.

Preliminarmente, foi fixado prazo, conforme Voto por mim prolatado em Sessão de 05/05/05, para que o Prefeito apresentasse a documentação complementar, tendo em vista que a constituição inicial do processo carecia de documentos essenciais para análise das contas e emissão de Parecer Prévio. Em atendimento ao Ofício-Regularizador (Processo TCE/RJ nº 208.993-3/05), foram encaminhados elementos que constituem o Doc. TCE nº 23.570-0/05.

Ao examinar os elementos que demonstram o resultado geral do Município, o Corpo Instrutivo sugere a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo (utilização de recursos provenientes de Receitas de *Royalties* em pagamentos de despesas com pessoal) e a emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Chefe do Poder Legislativo.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido às fls. 1021.

Ressalto que, em atendimento ao artigo 123 do Regimento Interno e à Del. TCE nº 199/96, o presente foi publicado em Pauta Especial no DORJ de 05.08.05, abrindo prazo para apresentação de defesa.

Em atendimento aos termos da citada publicação, o Sr. Delmires de Oliveira Braga, Prefeito Municipal, protocolou, nesta Corte, razões de defesa, autuadas sob o Doc. TCE/RJ nº 33.512-0/05.

Todavia, em Sessão de 02.02.06, o Plenário desta Corte, acolhendo Voto que proferi, decidiu por Diligência Interna, para que a Inspetoria competente, no prazo de 5 (cinco) dias, incluísse, na fundamentação da sugestão de Parecer Prévio, a análise efetuada nos autos do Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05, que trata da Inspeção Extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios a fim de coletar as informações referentes ao encerramento do exercício financeiro de 2004 (em especial as disposições do art. 42 da LRF).

Em atendimento à citada Decisão, retornam os autos ao meu Gabinete, com

manifestação do Corpo Instrutivo mantendo as sugestões de emissão de Pareceres Prévios, contrário ao Poder Executivo e favorável ao Poder Legislativo, acrescidos dos seguintes itens:

> " I - ...
>
> IRREGULARIDADES
>
> Descumprimento ao § 1º, do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 - LRF, e ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93, bem como de descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme análise efetuada, baseada nos documentos colhidos na inspeção extraordinária, podendo, em conseqüência, vir a caracterizar crime contra as finanças públicas tipificado no artigo 369-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/00.
>
> II - ...
>
> III - Pela ciência ao Ministério Público do descumprimento ao §1º, do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00, e ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93, bem como de descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, conforme análise efetuada, baseada nos documentos colhidos na inspeção extraordinária, podendo, em conseqüência, caracterizar crime contra as finanças públicas tipificado no artigo 369-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/00;
>
> IV - Pela determinação à Secretaria Geral das Sessões – SSE, para que, após emissão de parecer prévio, o processo TCE nº 203.675-8/05, do Relatório da Inspeção Extraordinária, que serviu de subsídio para análise da prestação de contas e encontra-se anexado a este, por decisão plenária, seja encaminhado à CPG/A para arquivamento."

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido às fls. 1038.

Uma vez agregada nova irregularidade a justificar a emissão de Parecer Prévio Contrário às Contas do Chefe do Poder Executivo, ressalto que, em atendimento ao artigo 123 do Regimento Interno e à Del. TCE nº 199/96, o presente foi publicado em Pauta Especial no DORJ de 17.02.06, abrindo prazo para apresentação de defesa.

Não obstante, destaco que o Chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios não atendeu ao chamamento ao Processo, não exercendo, portanto, seu direito de defesa.

É o relatório.

Com base no conjunto de informações e documentos que constituem estes autos, exponho os comentários que se seguem sobre a análise das presentes contas.

1) DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Segundo dados existentes no SCAP - Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos deste Tribunal, a Administração Municipal é constituída das entidades elencadas a seguir:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios
✓ Câmara Municipal de Armação dos Búzios
✓ Fundo Municipal de Saúde (Resultados da gestão inseridos nos da Prefeitura)
✓ Fundo Municipal de Assistência Social (Resultados da gestão inseridos nos da Prefeitura)

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
✓ Fundação de Cultura (Não Operacionalizada)

2) DA CONSISTÊNCIA ENTRE OS DADOS DO SIGFIS E DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

2.1) LRF

Os dados relativos às receitas e às despesas, base para apuração dos limites constitucionais e legais, registrados no Anexo 2 da Lei Federal nº 4.320/64 referente a cada Unidade Gestora são os seguintes:

Em R$

Receitas/Despesas	*Anexo 2 da Lei Federal nº 4.320/64*					
	PM	*CM*	*FMS*			*Total*
Tributárias	13.279.904,53					13.279.904,53
Transferências Correntes	57.904.514,52					57.904.514,52
Pessoal e Encargos	33.378.722,13	1.767.915,29				35.146.637,42

(fonte: fls. 165/198)

A comparação com o Anexo I do Relatório Resumido da Execução Orçamentária fica assim demonstrada:

Em mil R$

Receitas/Despesas	*Anexo I do RREO*	*Anexo 2 da L.F. 4.320/64*	*Diferença*
Tributárias	14.416,90	13.279,90	1.137,00
Transferências Correntes	57.835,80	57.904,51	-68,71
Pessoal e Encargos	35.146,60	35.146,64	-0,04

(fonte: fls. 116 e 228)

Do exame efetuado, pode-se constatar a inconsistência entre os dados apresentados no Balanço Orçamentário (Anexo I do RREO) com aqueles constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas Segundo Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei Federal nº 4.320/64).

2.2) INFORMES MENSAIS

Para confronto dos informes mensais com os demonstrativos contábeis selecionamos as receitas segundo suas categorias econômicas, dando destaque às que compõem a base para cálculo dos limites com gasto em educação e saúde, provenientes do Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada das diversas unidades gestoras.

Quanto às despesas, a comparação será com o Demonstrativo da Despesa por Funções, Programas e Subprogramas conforme o vínculo com os Recursos – Anexo 8 da Lei Federal nº 4.320/64.

A comparação foi efetuada com base nos Relatórios, Receitas Orçamentárias e Prestação de Contas (função/subfunção), gerados a partir dos dados constantes do Módulo Informes Mensais do SIGFIS, acostados às fls. 976/980, tendo sido verificadas inconsistências entre os dados.

3) CONSOLIDAÇÃO E CONSISTÊNCIA DOS DADOS

3.1) CONSOLIDAÇÃO

Deliberação TCE nº 199/96 e Lei Complementar nº 101/00

De acordo com o artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96, as presentes Contas devem conter os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Município, assim como dos fundos.

Cabe destacar o determinado na Lei Complementar Federal nº 101/00, no inc. III do art. 50, que dispõe sobre a escrituração e consolidação das Contas, a saber:

> "As demonstrações contábeis compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente" (grifo nosso)

Da análise do Corpo Instrutivo, cabe destacar:

"Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município abrangendo todas as entidades da administração direta e indireta, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ nº 199/96, os quais foram devidamente confrontados com as cópias das demonstrações contábeis enviadas às fls. 290/308 (Prefeitura), 335/345 (Câmara) e 352/362 (FMS) não apresentando divergências. Cabe destacar que não há evidência da realização da consolidação determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, contudo não podemos afirmar que a mesma não foi efetuada, tendo em vista que não há deliberação normatizando o encaminhamento a esta Corte dos demonstrativos contábeis decorrentes da consolidação.

Ressaltamos que a análise individual das contas das entidades da Administração direta e indireta serão efetuadas nos respectivos processos de Ordenadores de Despesas.

Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO, de acordo com o artigo 52 c/c artigo 1º, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, e os Demonstrativos Consolidados dos Relatórios de Gestão Fiscal – DCRGF, de acordo com o artigo 2º, da Portaria STN nº 559/01, devem abranger as Administrações Diretas, Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas estatais dependentes do Município.

A verificação da efetiva consolidação dos dados é realizada através da análise do documento intitulado " Recibo do Envio dos Dados dos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal", do qual constam informações sobre as Unidades Gestoras que compõem o Relatório.

De acordo com a metodologia utilizada na presente análise, haverá especial atenção para a consolidação dos dados da Prefeitura e da Câmara Municipal.

Da análise dos recibos constantes do RREO e DCRGF referentes, respectivamente, ao 6º bimestre e 2º semestre, constatou-se a devida consolidação dos dados referentes às Unidades Gestoras que compõem a Administração Municipal."

4) EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1) PLANO PLURIANUAL (PPA), LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E ORÇAMENTO (LOA)

O exame da correta elaboração das peças orçamentárias ocorre nos respectivos processos de envio obrigatório a esta Corte de Contas.

4.2) EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento do Município de Armação dos Búzios para o exercício de 2004, foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, nº 423 de dezembro/2004, estimando a receita no valor de R$ 96.852.250,00 e fixando a despesa no mesmo valor.

De acordo com a Lei Orçamentária, fica o Poder Executivo autorizado a:

1. Efetuar Operações de Crédito por Antecipação da Receita com a finalidade de manter o equilíbrio orçamentário e financeiro do Município, observados os preceitos legais aplicáveis à matéria (art. 2º).

2. Abrir créditos suplementares até o limite de 50% (cinqüenta por cento) do montante dos respectivos orçamentos, utilizando-se dos recursos estabelecidos no art. 43 da Lei Federal 4.320/64 (art. 2º).

Assim, foram fixados os seguintes limites:

Descrição	Valor (R$)
Total da Despesa Fixada/Receita Estimada	96.852.250,00
Limite para Efetuação de Operações de Crédito por Antecipação da Receita	--
Limite para Abertura de Créditos Suplementares - 50%	48.426.125,00

4.3) ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO

Durante o exercício, ocorreram alterações orçamentárias, em razão da abertura de créditos adicionais, resultando um orçamento final de R$ 101.533.450,00, que representa um acréscimo de 4,83% em relação ao orçamento inicial.

DECRETOS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Lei Autorizativa	Decreto nº	Fls.	Fonte do Recurso					Tipos do Recurso *	Exceções Previstas na LOA
			Superavit	Excesso de Arrecadação	Anulação	Operações de Crédito	Convênios		
Lei 423/03	Dec001/04	762/763			300.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 002/04	764/765			10.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 005/04	766/767	1.200.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 006/04	768/769	254.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 011/04	770/772	666.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 015/04	771/772			28.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 016/04	773/774	610.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 019/04	775/777	20.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 021/04	776/777			2.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 023/04	778/779			275.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 024/04	780/781			25.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 025/04	781/782			50.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 026/04	784/785			13.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 027/04	786/787			55.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 028/04	788/789			1.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 029/04	790/791			160.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 030/04	792/793			200.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 031/04	794/796			205.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 033/04	795/796	200.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 032/04	797/798			70.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 039/04	799/800	34.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 034/04	801/802	303.500,00					S	
Lei 423/03	Dec 035/04	803/805			475.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 036/04	804/805	64.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 037/04	806/807			30.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 038/04	808/809			130.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 042/04	810/812			37.396,50			S	
Lei 423/03	Dec 043/04	811/812			210.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 045/04	813/814			12.500,00			S	
Lei 423/03	Dec 046/04	815/817			6.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 047/04	816/817			2.610,00			S	
Lei 423/03	Dec 049/04	818/819			120.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 048/04	820/821			120.547,61			S	
Lei 423/03	Dec 052/04	822/824	1.206.700,00		1.780.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 054/04	825/826			45.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 055/04	827/830			1.171.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 056/04	829/830			11.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 057/04	831/833	49.000,00					S	
Lei 423/03	Dec 058/04	832/833	74.000,00					S	

Decreto nº	Fls.	Fonte do Recurso					Tipos do Recurso *	Exceções Previstas na LOA
		Superavit	Excesso de Arrecadação	Anulação	Operações de Crédito	Convênios		
Dec 060/04	834/836			758.566,82			S	
Dec 061/04	837/838			100.000,00			S	
Dec 062/04	839/841			515.000,00			S	
Dec 063/04	842/843			500,00			S	
Dec 065/04	844/845			4.000,00			S	
Dec 064/04	846/848			48.000,00			S	
Dec 066/04	847/848			5.000,00			S	
Dec 069/04	849/850			440.000,00			S	
Dec 071/04	851/853			700,00			S	
Dec 075/04	852/853			3.300,00			S	
Dec 072/04	854/855			5.000,00			S	
Dec 073/04	856/857			20.000,00			S	
Dec 074/04	858/859			75.000,00			S	
Dec 077/04	860/862			12.000,00			S	
Dec 078/04	861/862			40.000,00			S	
Dec 079/04	863/864			540.000,00			Es	
Dec 080/04	865/866			400.000,00			S	
Dec 081/04	867/868			6.000,00			S	
Dec 083/04	869/870			897.500,00			Es	
Dec 084/04	871/872			33.000,00			S	
Dec 085/04	873/876			2.378.600,00			S	
Dec 086/04	877/878			72.041,09			S	
Dec 087/04	879/880			6.000,00			S	
Dec 088/04	881/882			60.000,00			S	
Dec 089/04	883/885			572.135,52			Es	
Dec 090/04	886/887			30.000,00			S	
Dec 092/04	888/889			325.548,63			S	
Dec 093/04	890/891			19.000,00			S	
Dec 095/04	892/893			696.000,00			S	
Dec 097/04	844/896			53.000,00			S	
Dec 098/04	895/896			71.000,00			S	
Dec 099/04	897			2.400,00			S	ñ publicado
Dec 100/04	898			10.500,00			S	ñ publicado
Dec 101/04	899/901			50.000,00			S	
Dec 102/04	311/312			827,93			S	
Dec 125/04	900/901			195.000,00			S	
Dec 104/04	902/904			19.986,00			S	
Dec 105/04	903/904			178.000,00			S	
Dec 106/04	905/907			9.000,00			S	
Dec 107/04	906/907			3.000,00			S	
Dec 108/04	908/911			46.000,00			S	
Dec 109/04	910/911			57.000,00			S	
Dec 112/04	912/914			200.000,00			S	

continua...*Lei Autorizativa*	*Decreto nº*	*Fls.*	*Fonte do Recurso*					*Tipos do Recurso **	*Exceções Previstas na LOA*
			Superavit	*Excesso de Arrecadação*	*Anulação*	*Operações de Crédito*	*Convênios*		
Lei 423/03	Dec 114/04	913/914			40.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 115/04	915/917			9.500,00			S	
Lei 423/03	Dec 122/04	916/917			3.909,00			S	
Lei 423/03	Dec 128/04	918/920			500.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 129/04	919/920			313.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 116/04	921/923			286.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 121/04	922/923			120.529,77			S	
Lei 423/03	Dec 117/04	924/925			80.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 118/04	926/927			20.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 120/04	315			15.544,88			S	
Lei 423/04	Dec 124/04	316 e 901			41.721,41			S	
Lei 423/03	Dec 126/04	928/931			52.046,34			S	
Lei 423/03	Dec 127/04	929/931			53.173,61			S	
Lei 423/03	Dec 044/04	930/931			22.048,46			S	
Lei 423/03	Dec 131/04	932/935			57.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 132/04	933/935			310.000,00			S	
Lei 423/03	Dec 133/04	934/935			28.000,00			S	
Total Geral			4.681.200,00	0,00	16.456.133,57	0,00	0,00		0,00

(fonte: fls. 758/937)
* Fonte:
E – Extraordinário
S – Suplementar
Es - Especial

Da análise dos decretos de abertura dos créditos adicionais, verifica-se algumas impropriedades, destacadas a seguir:

Decreto nº	Fls.	Impropriedade
Dec. 099/04	897	Não enviada a publicação
Dec. 100/04	898	Não enviada a publicação
Dec. 120/04	315	Não enviada a publicação

Verifica-se, ainda, às fls. 927, a publicação do Decreto de abertura de crédito nº 119/04, entretanto a mesma encontra-se cortada, não sendo possível afirmar o valor e o tipo de crédito. Cale ressaltar que o mesmo não está inserido na relação de Decretos às fls. 199/201, bem como também não consta da citada relação o Decreto nº 124/04.

Consta também, às fls. 914, publicação do Decreto de abertura de crédito nº 113/04, entretanto a mesma encontra-se cortada, não sendo possível afirmar o valor e o tipo de crédito. Cale ressaltar que o mesmo não está inserido na relação de Decretos às fls. 199/201.

O Decreto 083/04, mencionado como "crédito especial", no valor de R$ 897.500,00, contempla Plano de Trabalho existente na LOA, conforme fls. 03 do Processo TCE 260.098-3/04, em anexo. Não obstante, na listagem de Decretos enviada, fls. 199/201, o mesmo consta como crédito suplementar, o que leva a imaginar que houve erro quando da publicação.

Do total apurado, verifica-se que houve abertura de créditos adicionais especiais no montante equivalente a R$ 1.112.135,52, valor este divergente do constante do Balanço Orçamentário, de R$ 1.153.856,93.

Cabe ressaltar que se apurou superávit financeiro no exercício de 2003 para suportar a abertura de créditos especiais, no montante de R$ 4.681.200,00, conforme demonstrado no Processo TCE 261.258-2/04, referente à Prestação de Contas de 2003.

DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO

Descrição	***Valor (R$)***
(A) Orçamento Inicial	96.852.250,00
(B) Alterações	21.137.333,57
Créditos Extraordinários	0,00
Créditos Suplementares	20.025.198,05
Créditos Especiais	1.112.135,52
(C) Anulações de Dotações	16.456.133,57
(A+B-C) Orçamento Final	***101.533.450,00***

(fonte: fls. 199/201, 149 e 758/937)

Comparando o resultado evidenciado no quadro anterior com o Balanço Orçamentário Consolidado, acostado às fls. 149, apura-se uma diferença de R$ 20.000,00, conforme demonstrado:

- Orçamento Final – Balanço Orçamentário R$ 101.513.450,00

- Orçamento Final – Apurado R$ 101.533.450,00

- Diferença R$ 20.000,00

4.4) GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A Receita Arrecadada no exercício foi de R$ 75.127.068,23, portanto abaixo da previsão que era de R$ 96.852.250,00, gerando, em conseqüência, uma variação negativa de R$ 21.725.181,77, que representa aproximadamente 23% em relação ao total da arrecadação prevista.

Comparando a Despesa Autorizada final com a Despesa Realizada no exercício, verifica-se a realização de 88,23%, gerando um saldo não utilizado de R$ 11.948.926,20.

As receitas arrecadadas corresponderam a aproximadamente 84% das despesas realizadas, o que gerou um déficit orçamentário de R$ 14.437.455,57, conforme apresentado no quadro a seguir:

Descrição	*Valor (R$)*
Receitas Arrecadadas	75.127.068,23
Despesas Realizadas	89.567.523,80
Déficit Orçamentário	***(14.440.455,57)***

(fonte: fls. 149)

Verifica-se, portanto, que não foi cumprido o princípio da gestão fiscal responsável, tendo em vista não ter sido mantido o equilíbrio das contas públicas (artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00) durante o exercício de 2004, gerando, conseqüentemente, Déficit Orçamentário.

5) GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

5.1) DA GESTÃO FINANCEIRA

As disponibilidades líquidas de Caixa e Bancos transferidas do exercício de 2003, que totalizaram a importância de R$ 24.080.631,78, passaram, em 31.12.04, a ser de R$ 5.287.362,78, constatando-se, portanto, um decréscimo das disponibilidades da ordem de aproximadamente 78%.

5.2) GESTÃO PATRIMONIAL

Em 31.12.04 o Município apresentou uma situação financeira deficitária no montante de (R$ 4.437.761,73), de acordo com o Balanço Patrimonial Consolidado, e a exposição a seguir:

Descrição	*Valor (R$)*
Ativo Financeiro	5.287.362,78
Passivo Financeiro	9.725.124,51
Déficit Financeiro	***(4.437.761,73)***

(fonte: fls. 154)

O resultado patrimonial do exercício de 2004 foi o seguinte:

Descrição	*Valor (R$)*
Variações Ativas	92.336.800,11
Variações Passivas	104.921.029,84
Resultado Patrimonial - Déficit	***(12.584.229,73)***

(fonte: fls. 153)

De acordo com o Corpo Instrutivo, tal resultado patrimonial acarretou o decréscimo do Ativo Real Líquido da municipalidade, que passou a ser de R$ 42.187.195,06.

5.3) DÍVIDA ATIVA

Durante o exercício, a Dívida Ativa sofreu um decréscimo da ordem de 7,58%, conforme exposição abaixo:

Descrição	*Valor (R$)*
Saldo do Exercício Anterior	36.957.846,83
Inscrições no Exercício	0,00
Cobrança	0,00
Baixa	2.800.358,27
Saldo para o Exercício Seguinte	***34.157.488,56***

(fonte: ADM/2003 e BP (fls. 154)

No entanto, consta do Anexo 10, às fls. 230, uma arrecadação de Dívida Ativa Tributária no valor de R$ 1.893.036,11. Tal fato pode levar a induzir que as mutações patrimoniais da Prefeitura não refletem a realidade.

6) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida, que servirá de base para o cálculo dos vários limites a serem utilizados como parâmetro neste Processo, foi extraída do Anexo III do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre do exercício de 2004.

Especificação	*Valor (R$)*
(A) RECEITAS CORRENTES (Município)	77.324.400,00
Receita Tributária	14.416.900,00
Receita de Contribuições	271.000,00
Receita Patrimonial	1.649.000,00
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita Serviços	0,00
Transferências Correntes	57.835.900,00
Outras Receitas Correntes	3.151.600,00
(B) DEDUÇÕES	2.252.700,00
Contrib. Empregados e Trab. P/ Seg. Social	0,00
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	0,00
Servidor	0,00
Patronal	0,00
Compensação Financ. Entre Regimes Previd.	0,00
Dedução de Receita para Formação do FUNDEF	2.252.700,00
(A-B) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	75.071.700,00

(fonte: fls. 120)

7) LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

7.1) ALIENAÇÃO DE ATIVOS

De acordo com o Corpo Instrutivo, não foi remetido o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos – Anexo XIV. Contudo, constatou-se, com base nos demonstrativos contábeis apresentados, que não ocorreram receitas de capital, o que pode ser corroborado com a Declaração às fls. 57 do Processo TCE 208.993-3/05, em anexo.

7.2) DÍVIDA PÚBLICA

7.2.1) Limites da Dívida Pública Consolidada ou Fundada

Considera-se dívida consolidada líquida do Município a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros (inc. V, § 1º, art. 1º da Resolução nº 40/01). Para efeito fiscal, a Dívida Consolidada, definida no inciso I, do artigo 29 da Lei Complementar nº 101/00, compreende aquela descrita no artigo 98 da Lei Federal nº 4.320/64 (Dívida Fundada), acrescida da Dívida Flutuante (artigo 92 da mesma Lei).

Conforme verificado, tanto nos exercícios de 2001, 2002 e 2003 como em todos os quadrimestres de 2004, o limite previsto no inciso II, artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL foi respeitado pelo Município (fls. 128).

7.2.2) Limite para Operações de Crédito

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo IV do Relatório de Gestão do 2º semestre de 2004 (fls. 130), constata-se que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

7.2.3) Limite para Concessão de Garantia

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo III do Relatório de Gestão do 2º semestre de 2004 (fls. 129), verifica-se que o Município não concedeu garantia em operações de crédito interna/externa.

7.2.4) Dívida pública mobiliária

Não há registros de Dívida Pública Mobiliária.

7.3) GASTOS COM A EDUCAÇÃO

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

7.3.1) Base de Cálculo para o percentual dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino – impostos

Em R$

Impostos	*Retido no Fundo Estadual - FUNDEF 15%*	*Município 85%*	*Total 100%*
I - Diretamente Arrecadados			***11.273.922,83***
ISS			3.532.660,29
IPTU			4.231.320,46
ITBI			2.015.649,93
IRRF			1.494.292,15
II - Receita de Transferência da União	605.451,11	3.430.889,62	***4.039.076,99***
FPM	578.704,96	3.279.328,11	3.858.033,07
ITR			2.736,26
ICMS Desoneração - LC 87/96	26.746,15	151.561,51	178.307,66
III - Receita de Transferência do Estado	1.674.261,20	9.487.480,11	***11.765.914,70***
ICMS	1.607.512,57	9.109.237,87	10.716.750,44
IPI - Exportação	66.748,63	378.242,23	444.990,86
IPVA			604.173,40
IV - Outras Receitas Correntes do Município	0,00	0,00	***2.727.782,79***
Multa e Juros de Mora de Impostos Municipais			70.832,69
Multa e Juros de Mora da D. A. Impostos Municipais			835.906,22
Dívida Ativa dos Impostos Municipais			1.821.043,88
V - Total (I+II+III+IV)	2.279.712,30	12.918.369,73	***29.806.697,31***

(fonte: Anexo 10, fls. 230)

7.3.2) Cálculo do percentual mínimo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino – art. 212 da CF.

Para apuração dos gastos com educação, o Corpo Instrutivo se utilizou dos valores consignados na Função 12 (Anexos 7 e 8 da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 215/223) e no Quadro V (Demonstrativo da Despesa com Educação – Recursos Vinculados – fls. 399), adicionando o montante relativo aos inativos custeados por recursos próprios registrados em outras funções que não a Função educação (Quadro VI) e procedendo-se às deduções das despesas que não correspondem a ações diretamente ligadas ao ensino, na forma que demonstraremos no quadro "Resumo das Despesas com Ensino". Os valores encontrados neste quadro serão transportados para o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com fins de apuração do percentual aplicado na educação.

QUADRO RESUMO DAS DESPESAS COM ENSINO

Descrição	*Valor (R$)*
(A) Total das Despesas com Ensino - Função 12 (A.1+A.2) = Demonstrativo Contábil e Total do Quadro V	16.206.273,47
(A.1) Ensino Fundamental - 12.361	11.820.813,89
(A.2) Outras Modalidades de Ensino- 12.362-12364-12465-12367	4.385.459,58
(B) Inativos - recursos próprios reg. em funções que não a - 12 (B.1 + B.2) (= quadro VI)	0,00
(B.1) Ensino Fundamental	0,00
(B.2) Outras Modalidades de Ensino	0,00
(C) Total das Despesas com Ensino (A+B)	16.206.273,47
(C.1) Ensino Fundamental - 12.361 (A.1+B.1)	11.820.813,89
(C.2) Outras Modalidades de Ensino - (A.2+B.2)	4.385.459,58
(D) Deduções à Função 12 (D1+D2)	3.089.696,18
(D.1) *Ensino Fundamental*	0,00
(D.1.1) Fontes Diversas a Impostos e Transferências Constitucionais	0,00
Operação de Crédito (= item h do 12.361 do Quadro V)	0,00
Royalties (= item i do 12.361 do Quadro V)	0,00
Outras (= item j do 12.361 do Quadro V)	0,00
(D.2) *Outras Modalidades de Ensino*	3.089.696,18
(D.2.1) *Outras* (Demonstrativos Contábeis)	958.038,59
Ensino Médio - 12.362	540.878,32
Ensino Profissional - 12.363	0,00
Ensino Superior - 12.364	410.400,00
Educação de Jovens e Adultos - 12.366	0,00
Educação Especial - 12.367	6.760,27
(D.2.2) *Subfunções Atípicas* (Demonstrativos Contábeis)	2.131.657,59
Cultura	0,00
Desporto Amador	0,00
Desporto Profissional	0,00
Parques Recreativos e Desportos	0,00
Outras	2.131.657,59
(D.2.3) Fontes Diversas a Impostos e Transferências Constitucionais	0,00
Operação de Crédito (= item h do 12.365 do Quadro V)	0,00
Royalties (= item i do 12.365 do Quadro V)	0,00
Outras (= item j do 12.365 do Quadro V)	0,00
(E) Despesas Vinculadas à Educação (=7)	4.908.748,09
(E.1) FUNDEF (=II do 12.361 do Quadro V) (=5 do Demonstrativo da Manutenção)	4.781.779,09
(E.2) Vinculada à Contribuição Social do Salário-Educação (= III do 12.361 e 12.365 do Quadro V) (=3 do Demonstrativo da Manutenção)	0,00
(E.3) Outras Despesas Vinculadas à Educação (convênios e outros recursos vinc.) (= itens a/g do total do Quadro V) (=4 do Demonstrativo da Manutenção)	126.969,00
(E.3.1) Despesas Vinculadas ao Ensino Fundamental (itens a/g 12.361 do Quadro V)	0,00
(E.3.2) Outras Despesas Vinculadas ao Ensino (itens a/g do 12.365 do Quadro V)	126.969,00
(F) Total da Despesa com Ensino - Ajustada (C-D-E) (=6 do dem. Da Man)	8.207.829,20
Total das Despesas com Ensino Fundamental - Ajustada (C.1-D.1-E.1-E.3.1) (=1 do Demonstrativo da Manutenção)	7.039.034,80
Total das Outras Despesas com Ensino - Ajustada (C.2-D.2-E.2-E.3.2) (=2 do Demonstrativo da Manutenção)	1.168.794,40

(fonte: fls. 202/223 e Quadro V)

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

RECEITAS	*VALOR (R$)*
(A) RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	29.806.697,31
Receitas de Impostos (*)	14.001.705,62
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	15.804.991,69
Receita Destinada à Formação do FUNDEF (15%) (B) (**)	2.279.712,30
Receita de Transferências após Dedução para o FUNDEF (85%) (***)	13.525.279,79
(C) RECEITAS VINCULADAS AO ENSINO (****)	5.744.504,16
Transferências Multigovernamentais do FUNDEF (retorno do fundo) (D)	4.817.887,48
Contribuição Social do Salário-Educação (fls. 228)	761.266,54
Outras Receitas Vinculadas à Educação (Convênios e Outros Recursos Vinculados)	165.350,14
(E) TOTAL DAS RECEITAS (A+C-B)	33.271.489,17
DESPESAS COM MANUTENÇAO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO POR VINCULAÇÃO	***VALOR (R$)***
(F) VINCULADAS ÀS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS (=6)	8.207.829,20
Despesas com Ensino Fundamental (G) (=1)	7.039.034,80
Outras Despesas com Ensino (=2)	1.168.794,40
(H) VINCULADAS AO FUNDEF, NO ENSINO FUNDAMENTAL (=5)	4.781.779,09
Pagamento dos Professores do Ensino Fundamental (I)	4.189.892,36
Outras Despesas no Ensino Fundamental	591.886,73
VINCULADAS À CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (=3)	0,00
OUTRAS DESPESAS VINCULADAS À EDUCAÇÃO (Convênios e Outros Recursos Vinculados) (=4)	126.969,00
(J) TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO (=6+7)	13.116.577,29
(L) PERDA/GANHO TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEF (B-D)	-2.538.175,18
(M) TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS P/ FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (F+B)	10.487.541,50
LIMITES	***%***
PERCENTUAL DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (M÷A) - CAPUT DO ARTIGO 212 DA CF/88 --> MÍNIMO DE 25%	35,19%
PERCENTUAL DAS DESPESAS COM MDE NO ENSINO FUNDAMENTAL - [(G+B)÷(AX0,25)] - *CAPUT* DO ARTIGO 60 DO ADCT DA CF/88 --> MÍNIMO DE 60%	125,06%
PERCENTUAL DO FUNDEF NA REMUNERAÇAO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO FUNDAMENTAL (I÷H) - § 5º DO ARTIGO 60 DO ADCT DA CF/88 --> MÍNIMO DE 60%	87,62%

(fonte: Quadros IV e V e demonstrativos contábeis)

Desta forma, constata-se:

- quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal que o Município aplicou 35,19% na manutenção e desenvolvimento do ensino, respeitando o limite estabelecido;

- quanto ao estabelecido na Emenda Constitucional nº 14/96 que o Município aplicou 125,06% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, respeitando o limite fixado;

- quanto ao estabelecido no § 5º, artigo 60 do ADCT c/c o artigo 7º da Lei Federal nº 9.424/96 que o Município obedeceu o limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEF em gastos com a remuneração de profissionais em efetivo exercício de suas atividades.

7.3.3) ACOMPANHAMENTO DO FUNDEF

A movimentação ocorrida no exercício com os recursos do FUNDEF se resume a seguir, conforme demonstrado no Quadro VII (Demonstrativo da Movimentação dos Recursos referentes ao FUNDEF):

Descrição	*Valor (R$)*
(A) Saldo Contábil do Exercício Anterior a Título de FUNDEF	127.053,44
(B) Recursos Recebidos a Título de FUNDEF no Exercício de 2004	4.749.668,36
(C) Receitas de Aplicações Financeiras com FUNDEF no Exercício de 2004	67.886,67
(D) Despesa Paga com o FUNDEF no Exercício de 2004 (inclusive os restos a pagar de exercícios anteriores)	4.641.760,06
(E) Saldo Contábil para o Próximo Exercício a Título de FUNDEF (A+B+C-D)	302.848,41

(fonte: Quadro VII, fls. 12 do Proc. TCE 208.993-3/05)

O total recebido a título do FUNDEF foi maior que o gasto realizado na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

O saldo contábil da conta-corrente vinculada ao FUNDEF nº 58021-X, da agência nº. 1592-X, do Banco do Brasil S.A. em 31.12.04 é de R$ 302.848,41, conforme Quadro VII às fls. 127 do Proc. TCE 208.993-3/05 e Balanço Financeiro/Balanço Patrimonial às fls. 291/300 o qual se coaduna com o extrato bancário, devidamente conciliado (fls. 60 e 68).

7.4) GASTOS COM PESSOAL

Para efeito de cálculo, considera-se despesa total com pessoal o somatório dos gastos do Município com os Ativos, os Inativos e os Pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como: vencimentos e vantagens fixas e variáveis,

subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Compõem, também, esta base de cálculo os contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, que neste caso são contabilizados como "outras despesas de pessoal" – artigo 18 da Lei Complementar nº 101/00, decorrentes de contrato de terceirização conforme Portaria Interministerial nº 163/01 e suas posteriores alterações.

Cabe ressaltar que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas de Ordenadores de Despesa.

Considerando que a apuração dos gastos de pessoal se faz semestralmente, sendo inclusive a não-observância aos percentuais motivo de Alerta nos Relatórios de Gestão Fiscal, na forma do § 1º, artigo 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00, destacarei a transcrição dos dados cuja trajetória se deu no exercício de 2004, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I, conforme demonstramos:

Percentual aplicado com Pessoal – exercício de 2004

Em %

Descrição	***1º Semestre***	***2º Semestre***
Poder Executivo	46,42	44,10
Poder Legislativo	**2,22**	2,28
Total	**48,64**	46,38

Fonte: fls.127 e módulo auditor sigfis.

Como se pode constatar os poderes Executivo e Legislativo respeitaram o limite estabelecido no artigo 19 da LRF, nos dois semestres do exercício de 2004.

7.5) DESPESAS COM SAÚDE

As despesas com ações e serviços públicos de saúde devem corresponder a 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, em consonância com o disposto no inciso III, artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a saber:

> "Art. 77 - Até o exercício de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:
>
> .....
>
> III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º"

Note-se, entretanto, conforme a Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, que os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados no inciso III do artigo 77, retroreproduzido, deverão reduzir a diferença à razão de um quinto ao ano, atentando para que no exercício de 2000, a aplicação não poderá ser inferior a 7% (sete por cento), em face do disposto no § 1º do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, *in verbis*:

> "§ 1º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença a razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento." (grifo nosso)

Em %

Descrição	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*
Limite a ser Aplicado na Saúde	7,00%	8,60%	10,20%	11,80%	15,00%

Conforme Manual sobre a Operacionalização da Emenda Constitucional nº 29/00 do Ministério da Saúde

Em relação aos recursos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, passo a destacar as análises elaboradas pelo Corpo Instrutivo (fls. 1003/1005):

" Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê em seu artigo 277, parágrafo 1º, que o município deverá gastar 10 % das despesas globais do orçamento anual do município, excluídas as decorrentes de receitas específicas, computadas as das aplicações de Transferências Constitucionais e a participação nos recursos do SUS, com saúde.

A seguir, evidenciaremos a situação do município com relação aos gastos com saúde, tendo como base os Demonstrativos Contábeis e os Quadros I,II e III solicitados no Check-List, ressaltando que da mesma forma procedida na Educação, consideraremos as despesas com inativos custeadas com recursos próprios:

RECEITAS	VALOR (R$)
(A) RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	29.806.697,31
Impostos (*)	14.001.705,62
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	15.804.991,69
Da União	4.039.076,99
Do Estado	11.765.914,70
(B) TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS (**)	1.251.272,38
Da União para o Município	1.251.272,38
Do Estado para o Município	-
Demais Municípios para o Município	-
(C) RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO VINCULADAS À SAÚDE	-
OUTRAS RECEITAS (***)	-
(-) DEDUÇÃO PARA O FUNDEF (****)	2.279.712,30
TOTAL	28.778.257,39
DESPESAS COM SAÚDE (Por Grupo de Natureza da Despesa)	**VALOR (R$)**
DESPESAS CORRENTES	9.036.627,72
Pessoal e Encargos Sociais (soma do J de todos os órgãos no quadro III)	-
Juros e Encargos da Dívida (soma do J de todos os órgãos no quadro III)	-
Outras Despesas Correntes (soma do J de todos os órgãos no quadro III)	9.036.627,72
DESPESAS DE CAPITAL	7.404.480,06
Investimentos (soma do J de todos os órgãos no quadro III)	7.404.480,06
Inversões Financeiras (soma do J de todos os órgãos no quadro III)	-
Amortização da Dívida (soma do J de todos os órgãos no quadro III)	-
(D) TOTAL	16.441.107,78
DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE	**VALOR (R$)**
DESPESAS COM SAÚDE (=J do quadro III)	16.441.107,78
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS ORIUNDAS RECURSOS VINCULADOS (soma de A do quadro III do inativos e pens. Pagos RPPS	-
(-) TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SUS (soma do F do quadro III)	1.469.634,90
(-) RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO VINCULADAS À SAÚDE (soma do G do quadro III)	-
(E) TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE	14.971.472,88

EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DA DESPESA PRÓPRIA COM SAÚDE/RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS

ANO	2000	2001	2002	2003	2004
%Aplicado	48,23	46,99	49,55	59,16	54,39
%Mínimo a Aplicar	7	8,6	10,2	11,8	15

Ajuste da Receita para fins da EC nº 29/00	
(A) Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais	29.806.697,31
(-) Dedução para o FUNDEF	2.279.712,30
(=)Total Ajustado das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (F)	27.526.985,01
Ajuste das Despesas com Saúde	
(D) Total das Despesas com Saúde	16.441.107,78
(-) Despesas com inativos e pensionistas pagas com recursos vinculados	-
(-) Despesas vinculadas aos recursos do SUS	1.469.634,90
(-) Despesas financiadas com recursos de operações de crédito	-
(=) Total Ajustado das Despesas Próprias com Saúde (G)	14.971.472,88
%das Despesas Próprias com Saúde, para fins da EC nº 29/00 (G÷F)	54,39%

Fonte: Quadros, fls. 124 do Proc. TCE 208.993-3/05

" Da análise dos quadros, verificamos que o montante gasto com saúde no exercício de 2004 foi de 54,39% tendo cumprido, portanto, o previsto inciso III do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como também o previsto no art. 277, §1º da Lei Orgânica Municipal. O Conselho Municipal de Saúde através do Parecer acostado às fls. 392/393 opinou favoravelmente quanto a fiscalização da aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde. A cópia do Plano de Saúde do Município consta às fls. 367/391. Cabe ressaltar que as despesas realizadas com saúde no âmbito do Município, estão, de forma geral, contempladas no plano de saúde. O Município não participa de consórcio intermunicipal de saúde, de acordo com o declarado às fls. 128 do processo TCE 208.993-3/05."

7.6) *ROYALTIES*

O artigo 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.89 veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, à exceção aberta pela Lei Federal nº 10.195/01, para pagamento da dívida com a União, bem como para capitalização de fundos de previdência. Da análise do Corpo Instrutivo, cabe destacar:

" De acordo com o Demonstrativo Consolidado das Receitas e Despesas inerentes à Compensação Financeira decorrentes da Exploração de Recursos Naturais – Quadro VIII – a movimentação dos recursos de *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

RECEITAS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	***VALOR (R$)***
I - Transferência da União	25.600.982,08
Compensação Financeira de Recursos Hídricos	0,00
Compensação Financeira de Recursos Minerais	0,00
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural	25.600.982,08
Royalties pela Produção	25.591.331,95
Royalties pelo Excedente da Produção	0,00
Participação Especial	0,00
Fundo Especial do Petróleo - FEP	9.650,13
II - Transferência do Estado	9.987.369,61
Cota-Parte *Royalties* pela Produção (25% da Quota Produção do Estado)	9.987.369,61
III - Outras Compensações Financeiras	
IV - Aplicações Financeiras	
V - Total das Receitas (I+II+III+IV)	35.588.351,69
DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA	***VALOR (R$)***
I - Despesas Correntes	17.468.880,12
Pessoal e Encargos	134.460,75
Juros e Encagos da Dívida	9.779,02
Outras Despesas Correntes	17.324.640,35
II - Despesas de Capital	10.147.438,38
Investimentos	10.039.179,67
Inversões Financeiras	35.000,00
Amortização da Dívida	73.258,71
III - Total das Despesas (I+II)	27.616.318,50

(fonte: Quadro VI às fls. 414)

Dos recursos recebidos a título de *royalties*, constatamos que não houve realização de Transferências Financeiras a outras entidades, conforme segue:

Unidade Gestora Beneficiada com o Repasse	***Valor (R$)***
Não houve repasse feito com recursos dos Royalties	
Total	***0,00***

(fonte: Quadro VII às fls. 415)

Unidade Gestora Beneficiada com o Repasse	***Despesas Correntes***			***Despesas de Capital***		
	Pessoal e Encargos	***Juros e Encargos da Dívida***	***Outras Despesas Correntes***	***Investimentos***	***Inversões Financeiras***	***Amortização da Dívida***
PREFEITURA	134.460,75	0,00	17.404.726,68	10.007.671,32	35.000,00	73.258,71
Total	134460,75	0,00	17404726,68	10007671,32	35000,00	73258,71

(fonte: Quadro às fls. 129 do processo TCE 208.993-3/05)

Dos quadros acima, podemos concluir que o município aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal.

Segundo o artigo 8º da Lei 7.990/89, nos parágrafos 1º e 2º, os recursos provenientes dos *Royalties* podem ser aplicados em despesas de qualquer natureza, excetuando-se as de dívida e pessoal.

Constam, ainda, no referido Quadro, as seguintes informações:

- Não constam deste relatório os valores transferidos para a conta de pessoal 5357-0 para pagamento de pessoal não pertencente ao quadro permanente.

- Os valores empenhados e pagos a título de Pessoal e Encargos, aqui demonstrados, se referem as rescisões de contratos de trabalho.

Comentários: Conforme já mencionado acima, os recursos provenientes dos Royalties não podem ser aplicados em despesas com de dívida e pessoal.

- Não constam deste Quadro os Pagamentos referentes a valores inscritos em Restos a Pagar.

Comentários: Quanto à utilização dos recursos de *royalties* em pagamento de dívidas, ressaltamos que não há a informações no presente processo acerca das fontes de recursos utilizadas para pagamento dos restos a pagar, haja vista que somente os restos a pagar derivados de empenhos procedidos com recursos dos royalties é que podem ser saldados com recursos de restos a pagar. Desta forma restou prejudicada a análise da presente matéria.

- Os valores que constavam no relatório anteriormente enviado a título de despesas com juros e encargos da dívida e Amortização de Dívidas cujos empenhos de nº 3943 no valor de R$ 73.258,71 e o 3944 de valor de R$ 9.779,02 (em favor do INSS – Dívida Fundada) não figuram neste relatório, mas foram pagos com a conta *Royalties*.

Comentários: Neste caso não houve afronta a legislação atinente à matéria, uma vez que o art. 8º, §1º da Lei 8.001/90 informa que a vedação não se aplica ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

Quanto ao saldo financeiro de *royalties*, verificamos que o extrato bancário evidenciando a situação em 31.12.2004 (fls. 409/410) e sua respectiva conciliação (fls. 402), encontram consonância com o informado no Quadro IX (fls. 417) e nos Balanços Financeiro/Patrimonial (fls. 291/298), conforme se demonstra:"

Valor (R$)

Unidade Gestora	***Saldo em 31.12.2004***
Pref. Municipal de Armação dos Búzios	146.811,48
TOTAL	146.811,48

Em relação à questão da utilização dos recursos de *royalties*, o responsável apresentou defesa, constituída no Doc. 33.512-0/05, em atendimento à publicação da primeira pauta especial, cujas alegações dão conta de que " as despesas com pessoal pagas pela Administração Municipal, durante o exercício de 2004, com recursos dos *royalties*, decorreram estritamente das despesas com pessoal provenientes dos contratos por prazo determinado e da remuneração dos ocupantes de cargos de confiança e seus respectivos encargos".

Neste aspecto, vale ressaltar o posicionamento adotado por esta Corte ao dar tratamento à consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (TCE/RJ nº 203.093-4/05), no que concerne à aplicação dos recursos provenientes dos *royalties* no pagamento de pessoal sob o regime de contratação temporária e do pessoal que ocupa cargos em comissão:

"1) Poderão ser pagas as despesas de pessoal contratado por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e naqueles casos previstos em lei – portanto, caracterizando-se por uma despesa não permanente, não gerando compromissos futuros.

2) Não poderão ser aplicados nas despesas com cargos em comissão, haja vista que os mesmos pertencem aos quadros permanentes das entidades."

Nestes termos, não há como acolher as alegações do responsável no que se refere à utilização de recursos de *royalties* para pagamento de despesas com pessoal ocupantes de cargos em comissão.

7.7) VERIFICAÇÃO QUANTO AO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

7.7.1) PREFEITURA

Os incisos I e III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal prevêem que o repasse à Câmara, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária constituem crime de responsabilidade do Prefeito Municipal. Assim, faz-se necessária a verificação do enquadramento ou não do Chefe do Executivo nestes dispositivos.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO INCISO I, § 2º DO ARTIGO 29-A DA CF

Seguindo os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal de Armação dos Búzios em 2004, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o percentual de 8% relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 efetivamente realizado no exercício anterior, observados os resultados preliminares do Censo IBGE/2000 que estima a população do Município em 18.179 habitantes.

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2003	
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (tributos diretamente arrecadados)	14.081.428,59
ISS	2.483.724,65
IPTU	3.664.941,91
ITBI	1.889.467,41
IRRF	1.277.287,16
Taxas (1)	1.158.213,13
Contribuição de Melhoria	0,00
Dívida Ativa de Tributos	2.759.958,57
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Tributos	547.319,01
Multa e Juros de Mora de Tributos	37.559,35
Receitas de Bem de Uso Especial (Cemitério, Mercado Mun. etc) (2)	0,00
Contribuição Previdenciária (3)	0,00
Contribuição de Iluminação Pública (3)	262.957,40
(B) TRANSFERÊNCIAS	15.389.715,48
FPM	3.568.995,81
ITR	2.569,42
ICMS Lei 87/96	191.824,74
ICMS	11.008.083,58
IPVA	519.831,29
IPI Exportação	98.410,64
(C) TOTAL	29.471.144,07
PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	8%
LIMITE DO REPASSE DO EXECUTIVO PARA O LEGISLATIVO - 2004	2.357.691,53

Fonte: Anexo 10 da Prefeitura de 2003 – fls. 132/135 do Processo 208.993-3/05, em anexo.
(1) Inclusive a Taxa de Poder de Polícia – Processo TCE nº 261.314-8/02
(2) Receitas de Mercado Municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no Processo TCE nº 261.314-8/02
(3) Receitas incluídas em virtude do voto proferido no Processo TCE nº 210.512-9/04

Comparação do Limite Previsto com o Repasse Recebido

Em R$

Limite de Repasse Permitido	Repasse Recebido	Repasse Recebido Abaixo
2.357.691,53	2.351.936,75	5.754,78

(Fonte: Balanço Financeiro da Câmara - fls. 336)

De acordo com o quadro anterior, o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, em função do disposto no art. 29-A da Constituição Federal, monta em R$ 2.357.691,53. Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se que o limite foi respeitado.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO INC. III, § 2º DO ARTIGO 29-A DA CF

Acordemente com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o montante previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2004 montava em R$ 2.396.361,36.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fls. 336, constata-se o repasse a menor, conforme se demonstra:

Em R$

Repasse Fixado na LOA	*Repasse Recebido*	*Repasse Recebido Abaixo do Fixado*
2.396.361,36	2.351.936,75	44.424,61

(fonte: LOA – proc. anexo TCE/RJ nº 260.098-3/04 e Balanço Financeiro da Câmara - fls. 336)

Como é possível observar, o Orçamento da Câmara Municipal foi aprovado em patamar superior ao limite previsto no artigo 29-A da CRFB. No caso em epígrafe, não seria possível o atendimento ao inciso III, § 2º do artigo 29-A, sem antes contrariar a regra insculpida no inciso I do mesmo parágrafo, que tipifica como crime de responsabilidade o repasse efetuado a maior em relação aos limites expressos nos incisos do artigo retrocitado. Desta forma, conforme esta Corte já se manifestou ao examinar outros Processos similares, deve ser obedecido o limite mais restritivo, correspondente ao limite de repasse de acordo com a Constituição Federal.

Não obstante, registra-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo foi inferior ao repasse recebido, como se pode observar às fls. 336, em que foi anexado o BalanLço Financeiro (Anexo 13). Tal fato evidencia que, no exercício de 2004, os recursos transferidos foram mais que suficientes para atender às necessidades de funcionamento do Legislativo.

7.7.2) CÂMARA

Conforme anteriormente mencionado, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal em 2004, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o percentual de 8% relativo ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 efetivamente realizado no exercício anterior. A Câmara também não deverá gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO *CAPUT* DO ART. 29-A DA CF/88

Comparação do Limite Previsto com a Despesa Total do Poder Legislativo

Em R$

Limite de Repasse Permitido	Despesa Total do Poder Legislativo	Despesa Paga Abaixo do Repasse Permitido
2.357.691,53	2.351.606,13	6.085,40

(fonte: Balanço Orçamentário da Câmara - fls. 335)

Pelo quadro acima, nota-se que o Legislativo não ultrapassou o percentual permitido para as despesas do referido Poder, nos termos do inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal.

VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ART. 29-A, § 1º DA CF/88

Observa-se que a despesa com a folha de pagamento de 2004 da Câmara Municipal em relação ao repasse permitido a mesma encontra-se 7,73 pontos percentuais abaixo do percentual-limite de 70%, havendo o cumprimento do determinado pelo § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Em R$

Descrição	Valor (R$)
(A) Repasse Permitido para a Câmara no exercício de 2004 (Limite Apurado)	2.357.691,53
(B) Limite para gasto com a Folha de Pagamento do Legislativo (70%A)	1.650.384,07
(C) Gastos com Folha de Pagamento (*)	1.468.247,90
Pessoal Civil	1.468.247,90
Salário-Família	0,00
Outros (especificar)	0,00
(D) Total do Gasto abaixo do Limite (C-B)	(182.136,17)

(fonte: Modelo 2 da Câmara, fls. 961)

8) DAS DISPOSIÇÕES PARA O ÚLTIMO ANO DE MANDATO

No exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, este TCE-RJ, por ocasião da mudança das administrações municipais decorrentes do início de um novo mandato, acolhendo proposição de seu Presidente, Conselheiro José Gomes Graciosa, determinou a realização de Inspeção Extraordinária em todas as Prefeituras e Câmaras Municipais, com o objetivo de verificar, em especial, o cumprimento às disposições do art. 42 da LRF, uma vez que se tratava do primeiro término de gestão em que o mandato foi cumprido integralmente sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposição, constante do Processo TCE-RJ nº 280.582-8/04, foi apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente, em Sessão Plenária de 7/12/2004, expressa nos seguintes termos:

" CONSIDERANDO que se aproxima o primeiro término de gestão no âmbito municipal, em que o mandato foi cumprido integralmente dentro da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000);

CONSIDERANDO que um processo de transição transparente, além de propiciar condições para que o novo gestor possa receber de seu antecessor os dados e informações indispensáveis ao programa do novo governo, assegura e facilita, em última análise, o exercício da fiscalização por parte deste Tribunal;

CONSIDERANDO serem de fundamental importância, num momento de transição, as informações referentes às dívidas de curto prazo, os contratos em execução e os recursos financeiros disponíveis (caixa e bancos);

CONSIDERANDO que tais informações são necessárias para a verificação, em especial, do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO, finalmente, que tais informações deverão servir de subsídio à análise das Prestações de Contas de Administração Financeira dos Municípios;

Submeto ao Egrégio Plenário, na forma sugerida pelo Corpo Instrutivo, a seguinte proposta:

I - REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA, em todos os Municípios sob a jurisdição do TCE-RJ, a fim de coletar as informações referentes ao término de gestão, anteriormente mencionadas;

II - COMUNICAÇÃO aos atuais Prefeitos e Presidentes de Câmaras, na forma do inciso II do art. 26 do Regimento Interno, a fim de que preparem a documentação a ser entregue aos seus sucessores e a este Tribunal;

III - CIÊNCIA aos Prefeitos e Vereadores eleitos, na forma do inciso III do art. 26 do Regimento Interno, para que os mesmos facilitem o acesso dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras, ou de seus Procuradores legalmente habilitados, à sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal, conforme o caso, na primeira semana do mês de janeiro/2005, ocasião em que se dará a Inspeção Extraordinária."

A referida proposição foi acolhida *in totum* pelo Egrégio Plenário, tendo sido acrescentado, tão-somente, que a realização da Inspeção dar-se-ia de forma simultânea em todos os municípios sob a jurisdição do TCE-RJ, conforme pode ser observado no Certificado expedido pela Secretaria-Geral das Sessões.

Os relatórios contendo os aspectos verificados nas Inspeções realizadas nos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Armação dos Búzios constituíram, respectivamente, os Processos TCE-RJ nºs 203.675-8/05 e 203.676-2/05.

Assim, em Sessão de 14/04/05, nos termos do voto por mim proferido, o Plenário decidiu, nos autos do Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05, pela notificação ao Sr. Delmires de Oliveira Braga, ex-Prefeito do Município de Armação dos Búzios, para que apresentasse razões de defesa pelo descumprimento da Decisão Plenária proferida nos autos do Processo TCE nº 280.582-8/04 e os documentos elencados pelo Corpo Instrutivo, bem como determinação ao atual Prefeito, para que desse acesso ao ex-Prefeito à documentação necessária ao atendimento à decisão desta Corte.

Tendo em vista que não foram enviados todos os elementos solicitados, em Sessão de 13/10/05, o Plenário decidiu pela desconsideração do Certificado de Revelia nº 568/05, comunicação ao atual Prefeito, para que apresentasse os documentos elencados na conclusão da instrução, expedição de ofício ao Sr. Delmires de Oliveira Braga, ex-Prefeito, para que tomasse ciência daquela decisão e determinação à SSE.

Em atendimento à Decisão Plenária, foram encaminhados, por intermédio do Controlador-Geral do Município, os elementos constantes dos Docs. TCE nºs 39.195-0/05 e 40.142-2/05, entretanto restou pendente a remessa de alguns documentos, dentre eles, a relação dos Restos a Pagar Processados e Não-Processados de exercícios anteriores pendentes de pagamento em 31/12/2004 de algumas unidades.

Por fim, em Sessão de 02.02.06, o Plenário decidiu pela Anexação do Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05 (Inspeção Extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios) aos autos do presente Processo, objetivando subsidiar este com as informações e conclusões daquele.

Isto posto, o Corpo Instrutivo, em atendimento à Decisão, manteve a sugestão de emissão de Parecer Prévio Contrário às contas do Chefe do Poder Executivo, acrescentando a seguinte irregularidade:

" Descumprimento ao § 1º, do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00-LRF, e ao art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93, bem como de descumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme análise efetuada, baseada nos documentos colhidos na inspeção extraordinária, podendo, em conseqüência, vir a caracterizar crime contra as finanças públicas tipificado no artigo 369-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/00."

Em relação ao art. 42 da LRF, as análises do Corpo Instrutivo, subsidiadas com informações colhidas na Inspeção Extraordinária (Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05) e nos demonstrativos contábeis que integram estes autos, demonstram:

" Desta forma, em nossos exames, na forma que se segue, utilizamos, como fonte de informação, os saldos registrados nos balanços e demais demonstrações contábeis apresentadas na presente prestação de contas.

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	Lei de Criação
✓ Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios	
✓ Câmara Municipal de Armação dos Búzios	
✓ Fundo Municipal de Saúde	Lei Municipal n.º 011/97 – alterada pela Lei Municipal n.º 301/01 (**conselho**) Lei Municipal n.º 012/97 (**criação**)
✓ Fundo Municipal de Assistência Social	Lei Municipal n.° 034/97 (**conselho**) Lei Municipal n.° 035/97 (**fundo**)
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	**Lei de Criação**
✓ Fundação de Cultura	Lei Municipal n.° 202/00 (**criação**)
✓ Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Lei Municipal n.° 052/97 (**fundo e conselho**)

Assim, verificamos disponibilidades financeiras nos seguintes valores:

Órgão	Disponibilidades em 31/12/05
Prefeitura Municipal (total do Poder Executivo)	5.257.828,83
Câmara Municipal	29.533,95
Total	**5.287.363,30**

Recursos Financeiros	Prefeitura Municipal	Demais Órgãos	Poder Executivo
Caixa	1.744,35	0,00	1.744,35
Bancos	5.256.084,48	0,00	5.256.084,48
TOTAL	**5.257.828,83**	**0,00**	**5.257.828,83**

Destacamos que os órgãos e fundos que compõem o Poder Executivo Municipal não se encontram com a contabilidade segregada ou não operacionalizados, motivo pelo qual só haver sido demonstrado o valor das disponibilidades financeiras da Prefeitura Municipal.

Os restos a pagar assim se apresentam (consoante processo TCE n.º 217.802-3/05, da prestação de contas do ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios relativa ao exercício de 2004):

Exercício	Valor
Restos a Pagar de 2002	116.216,95
Restos a Pagar de 2003	1.238.318,09
Subtotal	**1.354.535,04**
Restos a Pagar de 2004	7.115.210,64
Total	**8.469.745,68**

Os depósitos de diversas origens apresentam como saldo em 31/12/04 o valor de R$ 1.252.114,83 (consoante processo TCE n.º 217.802-3/05, da prestação de contas do ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios relativa ao exercício de 2004).

Desta forma, alcançamos os seguintes valores:

Exercício	Valor
Restos a Pagar de 2002	116.216,95
Restos a Pagar de 2003	1.238.318,09
Subtotal	**1.354.535,04**
Restos a Pagar de 2004	7.115.210,64
Total	**8.469.745,68**

	Prefeitura Municipal	Demais Órgãos	Poder Executivo
Recursos Financeiros	5.256.084,48	0,00	5.256.084,48
Dívidas de Curto Prazo	(9.721.860,51)	0,00	(9.721.860,51)
Déficit	**(4.465.776,03)**	**0,00**	**(4.465.776,03)**

A relação dos restos a pagar às fls. 738/747 e 798/817 do processo TCE n.º 203.675-8/05 apontam os seguintes valores (segregados), que coincidem com os valores registrados nas demonstrações contábeis:

	Até 30/04/04	A partir de 1º/05/04	Total
Fundo Municipal de Saúde	211.196,05	2.519.371,88	2.730.567,93
Prefeitura Municipal	830.719,13	3.220.625,43	4.051.344,56
Fundo Municipal de Assistência Social	17.950,17	315.347,98	333.298,15
Total	**1.059.865,35**	**6.055.345,29**	**7.115.210,64**

Assim, apuramos os seguintes valores:

Quanto ao resultado da disponibilidade de caixa:

- superávit de disponibilidade;

Quanto ao resultado da avaliação do art. 42 da LRF:

- insuficiência de caixa em 31/12/2004.

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2004	Total das Obrigações de despesa Contraídas	Insuficiência de Caixa - 31/12/2004 – Art. 42 LRF
1.589.569,26	6.055.345,29	**4.465.776,03**

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2004	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2004	Superávit de Disponibilidade – 31/12/2004
5.256.084,48	3.666.515,22	**1.589.569,26**

9) SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

A Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

De acordo com Declaração acostada às fls. 349, o Município de Armação dos Búzios não possui regime de previdência próprio, não gerando, destarte, despesas nesta rubrica.

10) RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO

O Relatório do Controle Interno Municipal foi anexado às fls. 06/25 do presente processo, no qual observaram-se algumas considerações acerca da gestão relativa ao exercício de 2004, que, segundo Corpo Instrutivo, foram consideradas na análise desta prestação de contas.

11) PARECER PRÉVIO

Diante do exposto e,

Considerando que esta Colenda Corte de Contas, nos termos dos arts. 75, da Constituição Federal, e 124, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 4/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro;

Considerando, com fulcro no art. 125, incisos I e II, da Constituição do Rio de Janeiro, também com a alteração consubstanciada pela supramencionada emenda constitucional, que é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara;

Considerando que o parecer prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio do Tribunal de Contas e o subseqüente julgamento pela Câmara dos Vereadores não eximem a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que as Contas de Gestão do Prefeito foram constituídas dos respectivos balanços gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e nas empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino atenderam ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, bem como as despesas com ensino fundamental observaram o previsto na Emenda Constitucional n.º 14/96;

Considerando que os gastos com pessoal ativo e inativo se encontram de acordo com o limite estabelecido nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que os gastos, com recursos próprios, com ações e serviços de saúde, cumpriram o limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29/00 c/c o inciso III, artigo 77 do ADCT;

Considerando o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo;

Considerando a não-observância às disposições do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

Considerando a não-observância às disposições da Lei Federal nº 7.990/89, no que se refere à vedação à aplicação de recursos dos *Royalties* em despesas com pagamentos de pessoal;

Considerando que as Contas do Senhor Prefeito Municipal, Sr. Delmires de Oliveira Braga, referentes ao exercício de 2004, incluíram, além das suas próprias, os demonstrativos contábeis que compõem as contas do Chefe do Poder Legislativo, Sr. Fernando Gonçalves dos Santos, com base no disposto no artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Face ao exposto e examinado, e de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial,

VOTO

I - Pela emissão de parecer pévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios, Sr. Delmires de Oliveira Braga, referentes ao exercício de 2004, face às seguintes IRREGULARIDADES e impropriedades:

IRREGULARIDADES

1) Descumprimento do disposto no § 1º do artigo 1º, bem como ao artigo 42, ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme análise efetuada, baseada nos documentos colhidos na inspeção extraordinária e nos demonstrativos contábeis que integram os autos deste Processo, que revelaram insuficiência de caixa na ordem de R$ 4.465.776,00, demonstrando o não-atendimento às vedações impostas em final de mandato pelo referido dispositivo.

2) Descumprimento ao art. 8º da Lei Federal n.º 7.990/89, uma vez que foram utilizados recursos provenientes dos royalties no custeio de despesas com pessoal.

IMPROPRIEDADES

1) Falta de segregação contábil nas seguintes entidades municipais, em desacordo com legislação local e federal pertinente à matéria: Fundação Cultural de Armação dos Búzios; Fundos Municipais de Saúde, da Criança e do Adolescente e de Assistência Social;

2) Inconsistências entre os dados apresentados no Balanço Orçamentário (Anexo I do RREO) com aqueles constantes do Demonstrativo das Receitas e Despesas Segundo Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei Federal nº 4.320/64), em descumprimento ao disposto no art. 85, da Lei Federal n.º 4.320/64;

3) Inconsistências entre os dados informados no SIGFIS – Receitas Orçamentárias e Prestação de Contas (função/subfunção) – gerados a partir dos dados constantes do Módulo Informes Mensais do SIGFIS e os demonstrativos contábeis presentes nesta prestação de contas, em descumprimento ao disposto no art. 85, da Lei Federal n.º 4.320/64;

4) Não-remessa das publicações dos decretos municipais de abertura de créditos adicionais n.ºs 099/04, 100/04 e 120/04, em descumprimento ao disposto no art. 3º, inciso IV, da Deliberação TCE

n.º 199/96, bem como do fornecimento de cópias ilegíveis dos decretos municipais n.os 113/04 e 119/04 e a elaboração inconsistente da relação dos referidos decretos fornecida a esta Corte de Contas;

5) Divergência entre a abertura de créditos adicionais, conforme apurado, no montante equivalente R$ 1.112.135,52 e o valor constante do balanço orçamentário, de R$ 1.153.856,93, em descumprimento ao disposto no art. 85, da Lei Federal n.º 4.320/64;

6) Divergência entre o orçamento final apurado, de R$ 101.533.450,00 e o consignado no balanço orçamentário consolidado, de R$ 101.513.450,00;

7) Quanto ao déficit na execução orçamentária de R$ 14.440.455,57, cerca de 19% da Receita Arrecadada, comprometendo o princípio da gestão fiscal responsável, tendo em vista não haver sido mantido o equilíbrio das contas públicas durante o exercício em análise, em descumprimento ao estabelecido no artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

8) Não-contabilização das mutações patrimoniais decorrentes da cobrança de dívida ativa tributária, no valor de R$ 1.893.036,11, em desacordo com o artigo 104 c/c art. 85, ambos da Lei Federal n.º 4.320/64;

II - Pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas de Gestão do Chefe do Poder Legislativo do Município de Armação dos Búzios, Sr. Fernando Gonçalves dos Santos, referentes ao exercício de 2004.

III - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acompanhado de cópia digitalizada da Inspeção Extraordinária (Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05), que verificou o descumprimento das disposições do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o qual caracteriza crime contra as finanças públicas tipificado no artigo 359-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/00;

IV - Pela EXTRAÇÃO DE CÓPIA de inteiro teor do Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05 (Inspeção Extraordinária) ora desanexado, que deverá ser encaminhada junto à presente Prestação de Contas para julgamento pela Câmara Municipal de Armação dos Búzios;

V - Pelo ARQUIVAMENTO dos Processos TCE/RJ nos 202.241-4/04, 260.669-8/04, 280.892-1/04, 261.388-3/04 e 207.356-0/04, referentes aos Relatórios impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Processo TCE/RJ nº 203.675-8/05, relativo à Inspeção Extraordinária realizada na Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, que serviram de subsídio à análise das presentes contas.

Sala das Sessões, 14 de março de 2006.

JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

PROCESSO Nº 208.067-0/05

EXERCÍCIO DE 2004

PREFEITO: Sr. DELMIRES DE OLIVEIRA BRAGA

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o projeto de Parecer Prévio do Conselheiro-Relator, aprovando-os, e

Considerando que as Contas do Município de Armação dos Búzios, relativas ao exercício de 2004, foram apresentadas a esta Corte, tendo como representante do Poder Executivo o Sr. Delmires de Oliveira Braga;

Considerando, com base no artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência deste Tribunal emitir parecer prévio sobre as Contas da Administração Financeira dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

Considerando que o parecer prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio do Tribunal de Contas e o subseqüente julgamento pela Câmara dos Vereadores não eximem a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que as Contas de Gestão do Prefeito foram constituídas dos respectivos balanços gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil;

Considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e nas empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que os gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino atenderam ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal, bem como as despesas com ensino fundamental observaram o previsto na Emenda Constitucional n.º 14/96;

Considerando que os gastos com pessoal ativo e inativo se encontram de acordo com o limite estabelecido nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que os gastos, com recursos próprios, com ações e serviços de saúde cumpriram o limite estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29/00 c/c o inciso III, artigo 77 do ADCT;

Considerando o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal pelo Poder Executivo;

Considerando a não-observância às disposições do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

Considerando a não-observância às disposições da Lei Federal nº 7.990/89, no que se refere à vedação à aplicação de recursos dos *Royalties* em despesas com pagamentos de pessoal;

Considerando que as Contas do Senhor Prefeito Municipal, Sr. Delmires de Oliveira Braga, referentes ao exercício de 2004, incluíram, além das suas próprias, os demonstrativos contábeis que compõem as contas do Chefe do Poder Legislativo, Sr. Fernando Gonçalves dos Santos, com base no disposto no artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

Considerando que, em atendimento ao artigo 123 do Regimento Interno e à Del. TCE nº 199/96, o presente foi publicado em Pauta Especial no DORJ de 17.02.06, abrindo prazo para apresentação de defesa;

Considerando que o Chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios não atendeu ao chamamento ao Processo, não exercendo, portanto, seu direito de defesa;.

Considerando o Parecer do Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros;

Considerando, finalmente, o voto do Conselheiro-Relator,

RESOLVE:

Emitir PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas de Administração Financeira do Chefe do Poder Executivo do Município de Armação dos Búzios, Sr. Delmires de Oliveira Braga, referentes ao exercício de 2004, face às IRREGULARIDADES e IMPROPRIEDADES constantes do Voto.

Sala das Sessões, 14 de março de 2006.

Conselheiro JOSÉ GOMES GRACIOSA
PRESIDENTE

Conselheiro JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
RELATOR

Procurador HORÁCIO MACHADO MEDEIROS
Representante do MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS

PROCESSO Nº 208.067-0/05

EXERCÍCIO DE 2004

PRESIDENTE DA CÂMARA: Sr. FERNANDO GONÇALVES DOS SANTOS

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o projeto de Parecer Prévio do Conselheiro-Relator, aprovando-os, e

Considerando que as Contas do Município de Armação dos Búzios, relativas ao exercício de 2004, foram apresentadas a esta Corte, tendo como representante do Poder Legislativo o Sr. Fernando Gonçalves dos Santos;

Considerando, com base no artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência deste Tribunal emitir parecer prévio sobre as Contas da Administração Financeira dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

Considerando que, consoante o art. 56 da Lei Complementar nº 101/00, as Contas do Poder Legislativo receberão Parecer Prévio em separado do Poder Executivo;

Considerando que as presentes Contas de Gestão do Poder Legislativo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das Demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas em observância às disposições legais pertinentes;

Considerando a análise técnica constante da informação do Corpo Instrutivo desta Corte de Contas sobre o Balanço Geral da Câmara Municipal;

Considerando que, nos termos da Legislação vigente, o Parecer Prévio e o subseqüente julgamento pela Câmara de Vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como daqueles que geriram valores e bens municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão ou serão alvo de fiscalização e julgamento por este Tribunal;

Considerando o Parecer do Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros;

Considerando, finalmente, o voto do Conselheiro-Relator,

RESOLVE:

Emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas de Administração Financeira do Chefe do Poder Legislativo do Município de Armação dos Búzios, Sr. Fernando Gonçalves dos Santos, referentes ao exercício de 2004.

Sala das Sessões, 14 de março de 2006.

Conselheiro José Gomes Graciosa
PRESIDENTE

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior
RELATOR

Procurador HORÁCIO MACHADO MEDEIROS
Representante do MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

JULIO LAMBERTSON RABELLO



" (...) Caso possua, conforme exposto (verba percebida pelos servidores municipais), caráter excepcional, sua natureza será indenizatória, não se constituindo, pois, em despesa com pessoal para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal (no que tange ao limite máximo para gastos com pessoal, em regulamentação ao disposto no artigo 169 da Constituição Federal). Caso contrário (verba paga de forma regular) sua natureza será remuneratória, constituindo em despesas com pessoal para os fins explicitados da LRF."

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 201.562-3/06

SÍNTESE

CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta apresentada a esta Corte pelo Prefeito Municipal de São Francisco do Itabapoana, Sr. Pedro Jorge Cherene.

A autoridade, através do Ofício 036/06 – GAB.PREF.SFI, acostado às fls. 02, objetiva dirimir dúvidas quanto à verba percebida por servidores municipais pelo uso de veículo próprio no desempenho de suas funções, *in verbis* (fls. 02 a 04):

> Sob a forma de consulta desejaríamos saber desta Corte, em função do dispositivo legal contido no Estatuto dos Servidores civis do Município de São Francisco de Itabapoana, nos artigos adiante transcritos, a que título a verba indenizatória percebida nas circunstâncias ali descritas, pode ser lançada nas contas municipais e se as mesmas refletem no limite percentual da folha de pagamento, em face a lei de Responsabilidade Fiscal?

Segue ao questionamento a transcrição dos artigos 187 a 192 do Regulamento do Estatuto dos Servidores Públicos Civis de São Francisco do Itabapoana, de 30 de dezembro de 2003 e a última indagação lançada (fls. 04):

> Releva saber ademais, se a verba indenizatória deve ser lançada no contracheque do servidor, ou pode ser creditada a seu favor em sua conta pagamento?

Preliminarmente os autos foram encaminhados à 6ª Inspetoria Regional de Controle Externo - 6ª IRE, que considerou necessária a manifestação da Subsecretaria de Controle de Pessoal, quanto à sua área de competência.

A 2ª Inspetoria Geral de Controle de Pessoal – 2ª IGP manifestou-se então com relação ao reflexo de tais despesas nos limites de gastos com pessoal, definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Após analisar o conceito de despesa com pessoal, exposto no artigo 18 da LRF, ratificar o posicionamento desta Corte expresso no Processo TCE nº 221.491-4/02[1] e citar estudo sobre a matéria[2], afirma que "...as despesas indenizatórias não estão inseridas no cômputo da despesa total com pessoal...".

Foi sugerido então o encaminhamento do presente à Subsecretaria de Controle Municipal - SUM, com vistas à Inspetoria competente, para apreciação das demais perguntas feitas.

1 Trata o processo de consulta formulada pela Câmara Municipal de Rio Claro, apreciada em Sessão Plenária de 26/02/03. O objeto desta consulta foi o de esclarecer "...a viabilidade legal da concessão de cota de combustível para os Senhores Edis, em missões oficiais e de serviço, quando em utilização de carro particular...".
2 Modesto, Paulo. Teto Constitucional de Remuneração dos Agentes Públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais. II Congresso Brasileiro de Direito Constitucional. Brasília - 27/10/2000.

A 5ª IRE, examinou os seguintes questionamentos, ponderando (fls. 14), *sic*:

> Destarte, descortinado o perfil indenizatório das despesas restaram as seguintes indagações:
>
> a) a que contas se dará o registro da verba indenizatória percebida;
>
> b) se a verba pode ser lançada no contra cheque ou creditada na conta do indenizado.
>
> Quanto ao item a o registro deverá ser à conta 3.3.90.93.
>
> Quanto ao item b, formalizado o devido processo legal, não há impedimentos de depósito bancário na conta do indenizado.

A instrução conclui pois pelo Conhecimento *in casu* da consulta[3], pela expedição de ofício ao consulente, cientificando-o do exposto, e pelo posterior arquivamento do processo.

Após reexame dos autos, a SUM, expressa concordância com a Inspetoria.

Posteriormente, a Secretaria Geral de Controle Externo - SGE encaminhou os autos à Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas - CEA, conforme disposto no Ato Normativo deste Tribunal de nº 78, de 03/03/2005.

A CEA, às fls. 23 e 24, manifesta-se conforme a SUM.

A Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, ratificando o posicionamento da CEA, encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência (fls. 25), a fim de que, em atendimento ao disposto no artigo 3º da Deliberação TCE nº 216/2000, fosse ouvida a Procuradoria Geral deste Tribunal, antes da designação do Conselheiro Relator do processo.

O parecer elaborado pela Procuradoria (fls. 28 a 31) traz à discussão os seguintes itens:

- Natureza jurídica da verba percebida (fls. 29 e 31):

> Malgrado o consulente firme-se na premissa de que se trata de verba indenizatória, calha atentar que essa natureza apenas poderá ser atribuída à verba paga, uma vez que se esteja diante de pagamento de caráter eventual, episódico e, evidentemente, compensatório.
>
> Nesse caso, o pagamento excluir-se-á do espectro conceitual de despesa com pessoal, tal qual descrito na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 " 1) Pelo Conhecimento, *in casu*, da presente consulta por ser cabível e interposta por pessoa competente;"

> Significa afirmar que, acaso aquele pagamento se trate, de fato, de verba indenizatória, não será computado para efeito dos limites de gastos com pessoal a que alude o art. 18 da Lei Complementar 101/2000.
>
> (...)
>
> De observar-se, conseguintemente, que, assumindo a verba paga a título de cota de combustível o caráter de remuneração, em vista de sua fulgente incidência rotineira, deverão ser observados os limites dos arts. 18 e seguintes da LC 101/2000.
>
> (...)
>
> Assim sendo, é imperioso dar-se a devida atenção à verdadeira natureza jurídica da verba paga, uma vez que a normatização trazida à colação pelo consulente é passível de gerar dúvida nesse ponto, por ocasião de sua aplicação.

- Validade de concessão da verba (fls. 30 e 31)

A Procuradoria trouxe à discussão trechos do voto proferido no Processo TCE nº 221.491-4/02:

> O Poder Legislativo pode, em tese, conceder cota de combustível para os senhores edis, em missões oficiais e de serviço, utilizando-se veículo particular para tal, sob as seguintes condições:
>
> a) Poderá ser concedida excepcionalmente, e apenas na absoluta impossibilidade do uso regular da frota oficial, caso em que deverá ser assegurado o funcionamento e a eficácia de mecanismo para aferição e controle da necessidade e do *quantum* de combustível a ser concedido e da atividade efetivamente desempenhada, de maneira a garantir que os recursos públicos estejam efetivamente sendo utilizados para atendimento do interesse coletivo;
>
> nesse caso, o pagamento de tais despesas deverá ser efetuado por meio de regime de adiantamento, tal como previsto nos arts. 65 e 68 da Lei Federal nº 4.320/64, observando-se a legislação – inclusive lei municipal específica – que rege a matéria, (...)

- Registro contábil da verba paga (fls. 31)

> E ainda, o pagamento da parcela sob apreço há de ser realizado por via de regime de adiantamento, nos termos do voto acima transcrito, e deverá ter seu registro feito à conta 3.3.90.93, conforme manifestação do corpo técnico desta Corte.

Segue o parecer da Procuradoria, relatório do Subprocurador-Geral, que reitera o contido no citado parecer e a decisão proferida nos autos do Processo TCE nº 221.491-4/02.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Horacio M. Medeiros (fls. 33), manifesta-se de acordo com as conclusões da Procuradoria Geral.

É o relatório.

A consulta ora em análise preenche os pressupostos para sua admissibilidade elencados nos artigos 1º e 2º da Deliberação TCE nº 216/2000, uma vez ter sido formulada por Titular de Poder Executivo Municipal e se referir à dúvida quanto à aplicação de dispositivo legal relativo à matéria de competência deste Tribunal, além de conter a indicação precisa do seu objeto.

Todavia, considerando que, conforme contido no art. 4º da Deliberação TCE nº 216/00, as consultas se constituem em prejulgamento da tese, entendo pois que as indagações em tela têm como objetivo dirimir as seguintes dúvidas:

1ª Questão) A verba percebida por servidores municipais, pelo uso de veículo próprio no desempenho de suas funções, se constitui em despesas com pessoal, para os fins da LRF?

2ª Questão) A que título tal verba pode ser lançada nas contas municipais?

3ª Questão) Esta verba deve ser lançada no contracheque do servidor ou pode ser depositado em sua conta pagamento?

Caso contrário, estaria esta Corte interpretando legislação local, o que, definitivamente, não deve ser o objeto de uma consulta.

Ultrapassadas as preliminares e considerando as teses formuladas, entendo que as indagações objetos do presente processo devam ser respondidas.

Quanto ao mérito, as análises procedidas pelo Corpo Instrutivo e pela Procuradoria deste Tribunal abordaram a matéria de forma própria, tendo por fundamentos aspectos importantes. Acrescentarei apenas alguns comentários no que tange às 2ª e 3ª questões.

Dessarte, objetivamente, passo, a seguir, a comentar os pontos que considero mais relevantes das questões em apreço.

1ª Questão) A verba percebida por servidores municipais, pelo uso de veículo próprio no desempenho de suas funções, se constitui em despesas com pessoal, para os fins da LRF?

Conforme bem destacado na instrução, a questão apresentada possui objeto semelhante daquele observado no Processo TCE nº 221.491-4/02, Consulta formulada pela

Câmara Municipal de Rio Claro, apreciado em Sessão Plenária de 26/02/2003[4]. Conforme voto proferido naqueles autos, foram apresentadas as seguintes ponderações e conclusões:

> O Poder Legislativo pode, em tese, conceder cota de combustível para os senhores edis, em missões oficiais e de serviço, utilizando-se veículo particular para tal, sob as seguintes condições:
>
> a) Poderá ser concedida excepcionalmente, e apenas na absoluta impossibilidade do uso regular da frota oficial, caso em que deverá ser assegurado o funcionamento e a eficácia de mecanismos para aferição e controle da necessidade do quantum de combustível a ser concedido e da atividade efetivamente desempenhada, de maneira a garantir que os recursos públicos estejam efetivamente sendo utilizados para atendimento do interesse coletivo;
>
> nesse caso, o pagamento de tais despesas deverá ser efetuado por meio de regime de adiantamento, tal como previsto nos arts. 65 e 68 da Lei Federal nº 4.320/64, observando-se a legislação – inclusive lei municipal específica – que rege a matéria (...)
>
> b) Alternativamente, poderá ser concedida cota de combustível aos Vereadores Municipais, se assim deliberar o Poder Legislativo, constituindo parcela com caráter remuneratório, passando necessariamente a integrar a remuneração dos edis, desde que respeitados o princípio da anterioridade - estabelecendo-se a cota em uma legislatura para vigorar apenas na legislatura seguinte – e os limites constitucionais e legais para a remuneração dos Vereadores e para os gastos do Poder Legislativo, devendo portanto ser observados os limites para tal fixados na legislação municipal, na Constituição Federal e respectivas Emendas e na Lei Complementar nº 101/2000.

Aplica-se à questão formulada pelo jurisdicionado as premissas da referida posição Plenária. Deve-se associar o termo " cota de combustível" à " verba" a ser paga pelo uso de veículo do servidor.

A verba em referência pode ter pois tanto caráter excepcional quanto ser regular. Sendo excepcional, tal situação deve restar bem tipificada (impossibilidade de uso da frota regular, condições da concessão da verba, valor da verba, valor calculado tendo por base os reais custos que

4 Esta consulta foi respondida sob a égide da legislação vigente à época. Atualmente, com a edição de Lei nº 11.143 de 26/07/05, o subsídio de membros de Poderes Municipais e outros agentes, conforme disposto no § 4º do art. 39 da CF, devem ser fixados em parcela única. Aquela lei fixou o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal a partir de 1º janeiro de 2005, tornando aplicáveis diversos dispositivos constitucionais, dentre eles o inciso XI do art. 37 (limitação de remuneração e subsídio ao subsídio dos referidos Ministros) e o § 4º do art. 39, ambos da CF. Destarte, não podem tais agentes, desde a vigência daquela lei, receberem benefício da espécie de caráter remuneratório de forma dissociada de sua remuneração como um todo (remuneração em parcela única).

administração teria se incorresse nas respectivas despesas, forma de pagamento, que neste caso, também pode se dar via regime de adiantamentos ou via pagamento de indenização, entre outros aspectos) e, como ressaltado, devem ser realizados controles efetivos sobre sua necessidade e uso (comprovação da correta e eficiente utilização dos recursos percebidos). Por outro lado, tal verba deverá ser entendida como regular se for concedida indiscriminadamente aos servidores, em caráter permanente (caráter de generalidade ao pagamento – pagamentos periódicos e permanentes)[5].

Para responder à questão apresentada, é preciso pois conhecer da natureza da verba percebida pelos servidores municipais. Caso possua, conforme exposto, caráter excepcional, sua natureza será indenizatória, não se constituindo pois em despesa com pessoal para os fins da LRF[6] (no que tange ao limite máximo para gastos com pessoal, em regulamentação ao disposto no artigo 169 da Constituição Federal). Caso contrário (verba paga de forma regular) sua natureza será remuneratória, constituindo em despesas com pessoal para os fins explicitados da LRF.

Deverá assim o Município, independentemente da classificação atribuída a tal verba na norma local, observar o caráter que a despesa efetivamente possui.

2ª Questão) A que título tal verba pode ser lançada nas contas municipais?

Analogamente, a dualidade – indenização x remuneração – deve ser atentamente observada.

Caso a verba tenha caráter indenizatório, conforme explicitado, seu pagamento dar-se-á via regime de adiantamento[7] ou via despesa com indenizações aos servidores.

Conforme explicitado no artigo 68 da Lei Federal nº 4.320/64, no caso do adiantamento, o empenho da despesa deve ser realizado na " dotação própria" , ou seja, na dotação que corresponda ao objeto da despesa realizada. O servidor recebe o dinheiro e o utiliza pela administração. É preciso pois, previamente, verificar-se quais as despesas que o agente realizará, inerentes ao gastos pelo uso do seu veículo em atividades de suas funções de servidor público.

Assim, quanto à natureza da despesa, por exemplo, *dependendo do tipo de despesa a ser realizada*, ter-se-á (conforme disposições da Portaria Interministerial nº 163/2001 e posteriores alterações), dentre outras possíveis:

5 Reitere-se aqui os comentários que fiz constar na nota anterior a esta (de nº 4) sobre a remuneração de membros de Poderes e outros agentes, que deve ser fixada em parcela única.

6 A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 18, limita as despesas com pessoal dos entes da Federação. As despesas abrangidas por esta Lei são aquelas de natureza remuneratória, conforme se depreende do texto em destaque:

Art. 18 – Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder, *com quaisquer espécies remuneratórias*, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (grifos meus)

7 Somente existem duas formas de pagamento de despesas públicas: aquela que acontece no rito normal, na ordem seqüencial das despesas – empenho, liquidação e pagamento e aquela que não pode ser assim processada. Para tal, foi criado o regime de adiantamento, previsto na Lei Federal nº 4.320/64: Art. 68 – O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. (grifo meu)

Verba indenizatória – pagamento sob o regime de adiantamentos

Quanto à categoria econômica	3 - Despesa Corrente[8]
Quanto ao grupo de natureza da despesa	3 - Outras Despesas Correntes[9]
Quanto à modalidade de aplicação	90 - Aplicações Diretas[10]
Quanto ao elemento de despesa	30 - Material de Consumo[11]
Código da despesa	3.3.90.30

Caso a despesa seja realizada pela administração, com o pagamento de indenização a servidor, ter-se-á:

Verba indenizatória – pagamento de indenização a servidor

Quanto à categoria econômica	3 - Despesa Corrente
Quanto ao grupo de natureza da despesa	3 - Outras Despesas Correntes
Quanto à modalidade de aplicação	90 - Aplicações Diretas
Quanto ao elemento de despesa	93 - Indenizações e Restituições[12]
Código da despesa	3.3.90.93

8 Ementa conforme a citada Portaria:

3 - Despesas Correntes

Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

9 Ementa conforme a citada Portaria:

3 - Outras Despesas Correntes

Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa;
(ALTERADO CONFORME ART. 1º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 519, DE 27/11/2001)

10 Ementa conforme a citada Portaria:

90 - Aplicações Diretas

Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

11 Ementa conforme a citada Portaria:

30 - Material de Consumo

Despesas com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao vôo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não-duradouro.
(ALTERADO CONFORME INCISO III, ART. 4º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 325, DE 27/08/2001)

12 Ementa conforme a citada Portaria:

93 - Indenizações e Restituições

Despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.
(ALTERADO CONFORME INCISO III, ART. 4º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 325, DE 27/08/2001)

Agora, caso a verba em discussão tenha caráter remuneratório, constituir-se-á em despesa com pessoal.

Aqui também é preciso verificar a legislação local, ou seja, definir a que título será paga tal verba, se como gratificação, como despesas variáveis, etc.

Algumas possibilidades estão adiante listadas:

Verba remuneratória

Quanto à categoria econômica	3 – Despesa Corrente
Quanto ao grupo de natureza da despesa	1 – Pessoal e Encargos[13]
Quanto à modalidade de aplicação	90 – Aplicações Diretas
Quanto ao elemento de despesa	11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil[14]
Código da despesa	3.1.90.11

Verba remuneratória

13 Emenda conforme a citada Portaria:

1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas de natureza remuneratória decorrentes do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, das obrigações trabalhistas de responsabilidade do empregador, incidentes sobre a folha de salários, contribuição a entidades fechadas de previdência, outros benefícios assistenciais classificáveis neste grupo de despesa, bem como soldo, gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios, pertinentes a este grupo de despesa, previstos na estrutura remuneratória dos militares, e ainda, despesas com o ressarcimento de pessoal requisitado, despesas com a contratação temporária para atender a necessidade de excepcional interesse público e despesas com contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1o , da Lei Complementar no 101, de 2000;
(ALTERADO CONFORME ART. 1º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 519, DE 27/11/2001)

14 Emenda conforme a citada Portaria:
11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

Despesas com: Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Subsídios; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificações, tais como: Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicação Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Gratificação de Direção Geral ou Direção (Magistério de 1º e 2º Graus); Gratificação de Função-Magistério Superior; Gratificação de Atendimento e Habilitação Previdenciários; Gratificação Especial de Localidade; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; Gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho; Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Gratificação de Natal; Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação de Contribuições e de Tributos; Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Gratificação de Habilitação Profissional; Gratificação de Atividade; Gratificação de Representação de Gabinete; Adicional de Insalubridade; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7º, item XVII, da Constituição); Adicionais de Periculosidade; Representação Mensal; Licença-Prêmio por assiduidade; Retribuição Básica (Vencimentos ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e de Município; Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Parcela Incorporada (ex-quintos e ex-décimos); Indenização de Habilitação Policial; Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; Incentivo Funcional - Sanitarista; Abono Provisório; "Pró-labore" de Procuradores; e outras despesas correlatas de caráter permanente.
(ALTERADO CONFORME INCISO III, ART. 4º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL N.º 325, DE 27/08/2001)

Quanto à categoria econômica	3 - Despesa Corrente
Quanto ao grupo de natureza da despesa	1 - Pessoal e Encargos
Quanto à modalidade de aplicação	90 - Aplicações Diretas
Quanto ao elemento de despesa	16 - Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil[15]
Código da despesa	3.1.90.16

3ª Questão) Esta verba deve ser lançada no contracheque do servidor ou pode ser depositada em sua conta pagamento?

Novamente será retomada a questão do caráter da despesa incorrida: se indenizatória ou remuneratória.

Sendo indenizatória, na medida em que ocorra através do regime de adiantamentos[16], deve-se observar a legislação local própria sobre tal regime, caso haja. Habitualmente, os pagamentos através desta modalidade acontecem por intermédio de depósito em conta-corrente dos servidores. Ocorrendo como despesa do Município com indenizações a servidores (processando-se assim dentro do rito normal das despesas – empenho, liquidação e pagamento), seu pagamento dar-se-á como os demais da administração – usualmente, via depósito em conta corrente do credor do ente público, no caso, o servidor.

Sendo remuneratória, o pagamento da mesma deverá acontecer juntamente com as demais parcelas percebidas pelo servidor, ou seja, em seu contra-cheque.

Por derradeiro, é preciso destacar questão sobre a qual já tive a oportunidade de me manifestar – o fato das respostas às consultas não possuírem efeito vinculante ou caráter normativo. Proferi os seguintes comentários no voto do Processo TCE nº 203.065-7/05 (fls. 56 e 57):

> *(...) Gostaria apenas de ressaltar que a Deliberação TCE nº 216/2000 assim dispõe:*
>
> *Art. 4º - A resposta à consulta não possui efeito vinculante ou caráter normativo; entretanto, constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.*

15 Emenda conforme a citada Portaria:

16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil

Despesas relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, e cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra; substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

16 O servidor que receber o adiantamento deverá prestar contas da utilização do mesmo. Caso tal aplicação seja considerada irregular, caberá ao mesmo a devolução do valor assim considerado aos cofres públicos, sem prejuízo de outras sanções que poderão restar tipificadas em normas locais.

> É pois claro, a partir do dispositivo acima transcrito, que a resposta formulada por esta Corte a uma consulta não obriga, a qualquer tempo, os jurisdicionados a adotarem a mesma, uma vez não se constituir em disposição normativa expedida pelo Tribunal. A referida resposta retrata, em dado momento, o entendimento que este TCE*TCE tem sobre determinado assunto. Conforme exposto é um "prejulgamento da tese". Não há pois que se falar em definição de momento de aplicação, por parte dos jurisdicionados, de uma resposta proferida por este TCE à consulta formulada pelos mesmos. (...)*

Contudo, não se pode deixar de destacar as ponderações da Procuradoria Geral deste Tribunal quanto à legislação municipal trazida pelo consulente e sua aplicação, em face da natureza jurídica lá atribuída à verba que ora se discute. Entendo pois que a Inspetoria Geral de Controle de Pessoal competente deva ser informada quanto ao assunto em questão, observando-o no desempenho de suas funções.

Assim sendo, em face do exposto, de acordo em parte com o proposto pelo Corpo Instrutivo, pela Procuradoria Geral e o Ministério Público junto a este Tribunal, em face dos comentários que acrescentei às respostas das 2ª e 3ª questões,

VOTO

I - Pelo conhecimento da presente consulta;

II - pela expedição de ofício ao Prefeito Municipal de São Francisco do Itabapoana, Sr. Pedro Jorge Cherene, para que tome ciência desta decisão nos termos deste voto;

III - por determinação à Secretaria das Sessões para que, ao efetuar a expedição do ofício, faça juntar àquele cópia do inteiro teor deste Voto;

IV - por determinação à Inspetoria Geral de Controle de Pessoal competente para que observe o conteúdo deste voto quando da realização da próxima Inspeção Ordinária no Município de São Francisco do Itabapoana, objetivando apurar a natureza atribuída à verba em questão, e seus reflexos nos gastos com pessoal da localidade;

V - pelo arquivamento do presente processo.

Sala das Sessões, 22 de agosto de 2006.

JULIO L. RABELLO
Relator


TCERJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

"Mas, a ação prática não basta. O surgimento da Escola de Contas e Gestão e sua disposição no sentido de unir teoria e prática refletem uma necessidade que vai além da simples correção e/ou prevenção contra erros dos administradores públicos. Trata-se, na verdade, de consolidar ações que formam um conjunto sistemático visando ao constante desenvolvimento das estruturas da Administração Pública, acompanhado, obviamente, da capacitação e aprimoramento dos seus agentes nos diferentes escalões".

Conselheiro José Gomes Graciosa
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro