



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista da Escola de Contas e Gestão do
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Volume 10, número 1, jan./jun. 2015



Rio de Janeiro

2015

Conselho Deliberativo

Presidente

Jonas Lopes de Carvalho Junior

Vice-Presidente

Aloysio Neves Guedes

Conselheiros

José Gomes Graciosa

Marco Antonio Barbosa de Alencar

José Maurício de Lima Nolasco

Domingos Inácio Brazão

Marianna Montebello Willeman

Procurador-Geral do Ministério Público Especial

Horácio Machado Medeiros

Secretário-Geral de Controle Externo

Carlos Roberto de Freitas Leal

Secretário-Geral de Planejamento

José Roberto Pereira Monteiro

Secretário-Geral de Administração

Marcelo Alves Martins Pinheiro

Secretária-Geral das Sessões

Gardênia de Andrade Costa

Procurador-Geral

Sergio Cavalieri Filho

Chefe de Gabinete da Presidência

Ana Helena Bogado Serrão

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão

Paula Alexandra Nazareth

Coordenadora-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração

Fernanda Pedrosa

Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
ISSN: 1981-3074 - volume 10, número 1, jan./jun. 2015

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

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica

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

Editora Executiva: Fernanda Pedrosa / **Editora Assistente:** Tetê Oliveira / **Projeto gráfico:** Inês Blanchart / **Diagramação:** Margareth Peçanha **Fotografias:** Jorge Campos e Banco de imagens da CCS/TCE-RJ, Penitenciária Esmeraldino Bandeira, Claudir Tigre (TCE-RS)/ Alerj / **Arte e editoração:** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / **Revisão:** Márcia Aguiar, com colaboração de Luiz Henrique de Almeida Pereira (referências)

Impressa na Gráfica Rio DG

Periodicidade: Semestral

Tiragem: 500 exemplares – Distribuição gratuita

Endereço para correspondência

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
e-mail: pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas

Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Semestral
ISSN: 1981-3074

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

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

CDD 352

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

SUMÁRIO

4	EDITORIAL Presidente JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
6	APRESENTAÇÃO Paula Alexandra Nazareth
8	ESTUDOS
10	O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e as perspectivas de aprimoramento institucional <i>Autores: Paulo Henrique Feijó e Pedro Jucá Maciel</i>
36	GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social <i>Autores: Valfran de Aguiar Moreira e Cláudia Góes</i>
56	(DES)INVESTIMENTO EM TRATAMENTO PRISIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO <i>Autor: Carlos Leandro dos Santos Reginaldo</i>
76	ESCOLAS DE GOVERNO: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública <i>Autores: Rosa Maria Chaise, Sandro Trescastro Bergue e Sérgio Lino da S. Carvalho</i>
100	CONSÓRCIO PÚBLICO: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de prevenção ambiental <i>Autor: Bruno Cerqueira Ribeiro</i>
120	JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação da política <i>Autora: Nathalia Gallo de Oliveira</i>
146	CONTROLE INTERNO: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios <i>Autora: Patrícia da Cruz Fernandes</i>



JONAS LOPES DE
CARVALHO JUNIOR

Presidente do Tribunal
de Contas do Estado
do Rio de Janeiro

Uma das características marcantes da sociedade moderna é o constante surgimento de novos desafios, seja para as corporações privadas, seja para os governos e organizações do setor público. Cada vez mais, precisamos enfrentar situações complexas, em contextos diversificados, que exigem um paradigma gerencial baseado em flexibilidade na gestão, descentralização de funções e desenvolvimento do capital humano.

Nos últimos 15 anos, com o surgimento de crises em grandes corporações antes aparentemente inabaláveis, tem crescido o interesse pelo tema Governança Corporativa. O setor público também sofreu uma crise de descrédito, o que nos levou a buscar uma maior profissionalização da gestão, baseada nos modelos corporativos. Assim, a disseminação dos princípios da Governança Pública tem o objetivo de evitar, na origem, irregularidades como superfaturamento, licitação irregular, falta de projetos básico ou executivo, e estudos ambientais mal feitos.

No mundo globalizado, não há mais espaço para a gestão ineficiente e isolada. Por isso mesmo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro vem promovendo internamente uma verdadeira mudança cultural, baseada na melhor comunicação interna e externa, prontidão no atendimento de demandas, transparência e constante capacitação dos jurisdicionados, através da nossa Escola de Contas e Gestão.

O papel de um Tribunal de Contas não se resume à função de fiscalização e responsabilização. Tão importante quanto essa é a sua função didática, de orientação e capacitação do corpo técnico dos jurisdicionados, que vem se aprofundando e se profissionalizando nos últimos anos, principalmente após a criação da ECG.

Historicamente, o controle externo a cargo dos Tribunais de Contas vinha dando mais ênfase à fiscalização da despesa, com foco nos gastos públicos. Nos últimos anos, no entanto, a necessidade de um maior controle da receita vem sendo crescentemente reconhecida e demandada pela sociedade, principalmente após o advento da LRF.

A LRF – que está completando 15 anos e é um dos temas desta revista – alçou a receita ao mesmo patamar de importância da despesa, tornando a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

Com o advento da LRF, marco das importantes mudanças institucionais adotadas no processo de ajuste fiscal que marcou a política econômica dos últimos anos, a previsão passou a constituir um dos requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, juntamente com a instituição e a efetiva arrecadação

de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Temos contribuído e participado ativamente nas nossas relações externas, fortalecendo a parceria com todos os órgãos de nosso estado e com o sistema “Tribunal de Contas” no cenário nacional. A postura hoje adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – de ser um órgão mais orientador do que punitivo – também pode ser percebida no TCU, onde predomina uma forma de atuação mais pedagógica, no sentido de auxiliar os gestores públicos a evitar a prática de atos que possam levar à aplicação de sanções.

O TCE-RJ aderiu ao Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC) do Projeto Qualidade e Agilidade dos TCs, coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. A ferramenta proporcionará a autoavaliação de desempenho das Cortes de Contas brasileiras, com base em normas internacionais de auditoria.

O objetivo do projeto é fortalecer o sistema nacional de controle externo e contribuir para que as Cortes de Contas do País aprimorem a qualidade e agilidade dos seus serviços, oferecendo serviços de excelência.

Estas são contribuições importantes que procuramos dar à melhoria do sistema de controle da gestão pública no Brasil, no qual a Escola de Contas e sua revista têm papel fundamental.

Paula
Alexandra
Nazareth

A **REVISTA SÍNTESE** ratifica o seu objetivo de estimular e divulgar a produção de conhecimentos em forma de artigos e trabalhos que possam trazer novas reflexões na área da Administração Pública.

Reafirmando o caráter multidisciplinar da publicação, nesta edição apresentamos artigos elaborados por servidores dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, autores externos especialistas e ex-alunos do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, oferecido pela Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ), que trazem uma diversidade de temas, tendo como fio condutor novas reflexões para uma melhor gestão pública.

O artigo que abre este número da **REVISTA SÍNTESE** trata da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que comemora, neste ano, 15 anos da sua vigência. Ela é, sem dúvida, um marco regulatório nas finanças públicas do País. “O nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e as perspectivas de aprimoramento institucional”, de autoria de Paulo Henrique Feijó, professor de Gestão de Finanças Públicas e Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e Pedro Jucá Maciel, assessor parlamentar de Assuntos Econômicos no Senado Federal, apresenta uma retrospectiva histórica da LRF, desde as suas discussões iniciais para a aprovação, perpassando pela oposição política à lei até o momento atual.

“Gestão democrática dos Conselhos Municipais de Previdência: instrumentos de transparência dos Regimes Próprios de Previdência Social”, de Cláudia Góes, procuradora do Município de Itaboraí, e Valfran de Aguiar Moreira, procurador do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de São Gonçalo, discorre sobre a importância destes Conselhos para uma melhor gestão dos Institutos de Previdência. Os autores apontam que transparência e capacitação são elementos fundamentais para a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social. Este artigo é resultante do trabalho que recebeu Menção Honrosa no Prêmio Ministro Gama Filho em 2014.

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

Carlos Leandro dos Santos Reginaldo, analista de Controle Externo do TCE-RJ e também professor da ECG, assina o artigo “(Des)investimento em tratamento prisional no

Sistema Penitenciário Fluminense”, que traz uma análise histórica sobre a política prisional, desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 2009 a 2014. O trabalho tem o propósito de suscitar a discussão sobre a qualidade dos investimentos realizados pelo poder público estadual nos aspectos referentes à gestão dos recursos humanos, financeira e orçamentária e o planejamento governamental.

“Escolas de Governo: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública”, artigo assinado por Sandro Trescastro Bergue, diretor-geral da Escola Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; e os professores da ECG Rosa Maria Chaise, coordenadora de Estudos e Pesquisas da Escola, e Sérgio Lino S. Carvalho, titular da Coordenadoria de Auditorias Temáticas do TCE-RJ, apresenta diferentes experiências vivenciadas por estas escolas quanto ao seu papel pedagógico, tanto no aspecto do envolvimento da sociedade nas ações desenvolvidas pelo TCE-RJ como no incentivo e oferecimento de capacitação permanente aos seus técnicos, jurisdicionados e à sociedade. Dois relatos enfocando públicos diferentes, mas ambos com o objetivo final de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Fecham esta edição artigos resultantes de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs), elaborados por alunos da 2ª turma do curso de pós-graduação em Gestão Pública Municipal, da ECG/TCE-RJ. São trabalhos que discutem temas da maior relevância para a Administração Pública e que, ao mesmo tempo, relatam situações específicas da realidade vivida por esses alunos em seus municípios. Os artigos são: “Consórcio público: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de preservação ambiental”, de autoria de Bruno Cerqueira Ribeiro, analista processual da Prefeitura de São Gonçalo/RJ; “Judicialização da política: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação de políticas públicas”, de Nathalia Gallo de Oliveira, analista processual da Secretaria da Fazenda de São Gonçalo/RJ; e, encerrando esta publicação, “Controle Interno: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios”, de Patrícia da Cruz Fernandes, contadora da Prefeitura de Santa Maria Madalena/RJ.

Esperando contribuir com a disseminação do conhecimento gerado em nosso Tribunal de Contas e pelos nossos parceiros, desejamos a todos uma boa leitura.

ESTU



10

O NASCIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL e as perspectivas de aprimoramento institucional

36

GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PREVIDÊNCIA: instrumento de transparência dos regimes próprios de Previdência Social



56

(DES)INVESTIMENTO EM TRATAMENTO PRISIONAL NO SISTEMA PENITENCIÁRIO

76

ESCOLAS DE GOVERNO: o papel pedagógico dos Tribunais de Contas e os impactos na gestão pública



DOS



100

CONSÓRCIO PÚBLICO: estudo de caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) – políticas públicas de prevenção ambiental

120

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: possibilidades e limites de atuação do poder jurisdicional na efetivação da política



146

CONTROLE INTERNO: desafios e perspectivas na gestão de pequenos municípios

