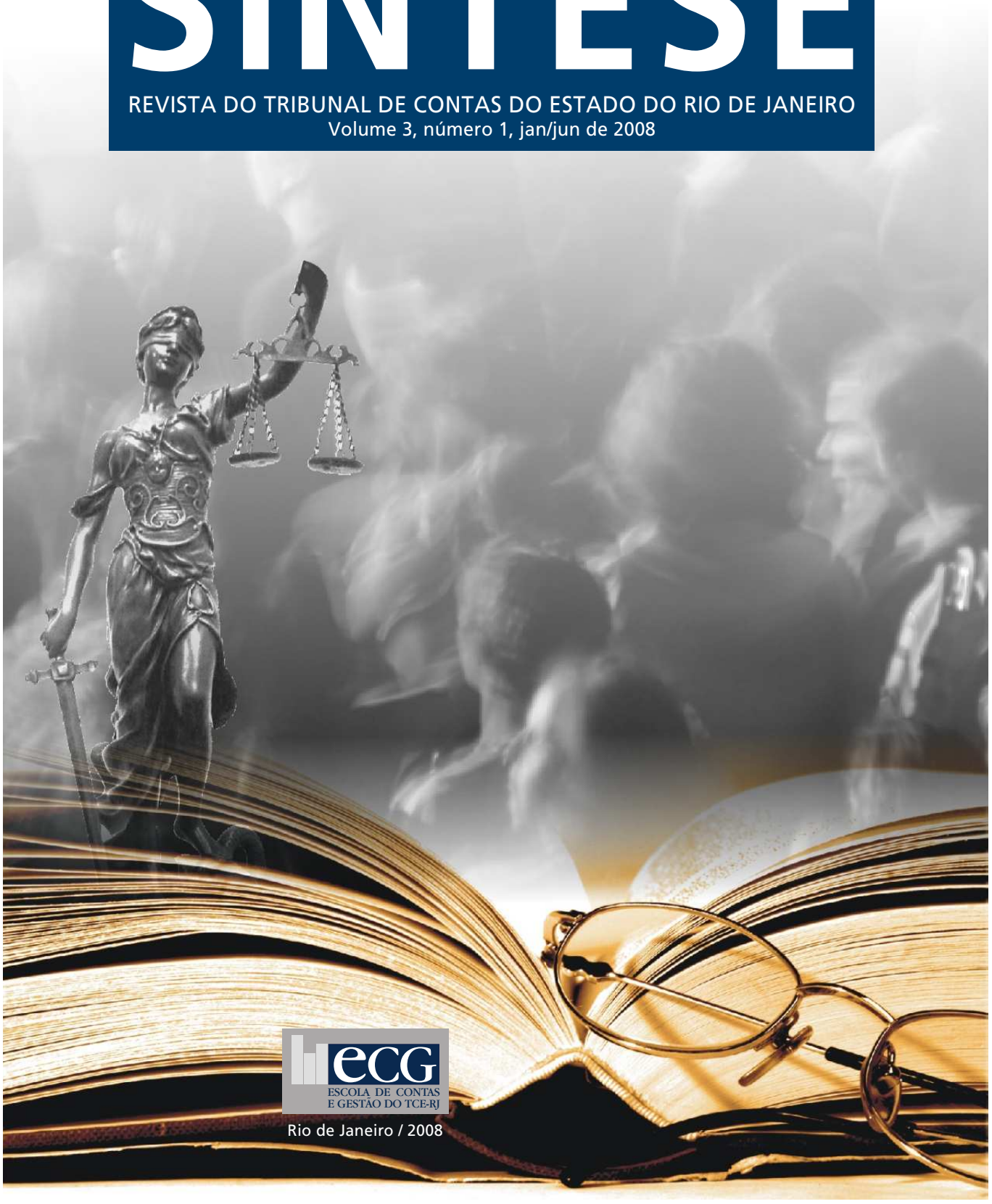
TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Volume 3, número 1, jan/jun de 2008



ECG
ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro / 2008

TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

volume 3, número 1, jan./jun. de 2008

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro
2008

Conselho Deliberativo

Presidente
José Maurício de Lima Nolasco

Vice-Presidente
Jonas Lopes de Carvalho Junior

Conselheiros
Aluisio Gama de Souza
José Gomes Graciosa
Marco Antonio Barbosa de Alencar
José Leite Nader
Julio Lambertson Rabello

Ministério Público Especial
Horacio Machado Medeiros

Secretário-Geral de Controle Externo
Ricardo Ewerton Britto Santos

Secretária-Geral de Planejamento
Maria Alice dos Santos

Secretário-Geral de Administração
Emerson Maia do Carmo

Secretária-Geral das Sessões
Leila Santos Dias

Procurador-Geral
Sylvio Mário de Lossio Brasil

Chefe de Gabinete da Presidência
Adriana Lopes de Castro

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

Coordenador-Geral de Comunicação Social, Imprensa e Editoração
Mauro Silveira

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro **ISSN: 1981 - 3074**
volume 3, número 1, jan./jul. 2008

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

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

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

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

Impresso na Coordenadoria Setorial de Gráfica e Reprografia do TCE-RJ
Coordenadora: Márcia Aguiar

Periodicidade
Semestral

Tiragem
500 exemplares – Distribuição gratuita

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Praça da República, 70
CEP 20211-351- Centro - RJ
Tels.: (21) 3231-5573 / 3231-5690
e-mail: pesquisas_ ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas
Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 3, n. 1 (jan./jun. 2008) Rio de Janeiro: O Tribunal, 2007

Semestral
ISSN: 1981-3074

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

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

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

SUMÁRIO

4 **EDITORIAL**
Presidente JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

6 **APRESENTAÇÃO**
José Augusto de Assumpção Brito — Diretor-Geral da ECG

ESTUDOS

10 CONTROLE DA ÉTICA NA ERA DO RISCO
contribuições periféricas à reflexividade contemporânea
Autora: Wanda Claudia Galluzzi Nunes

36 A AUDITORIA GOVERNAMENTAL E O CONTROLE SOCIAL
sob o prisma da ética na gestão pública
Autora: Aline Medeiros Santos Rocha

60 A AUDITORIA DA ÉTICA
nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social
Autora: Heloisa Helena Santos Teixeira

86 A EDUCAÇÃO FISCAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ações para a promoção da cidadania
Autor: Mozart Chammas do Nascimento

102 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
um caminho para os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo
Autores: Adriana Lopes de Castro, Manuel Trigo Ferreira e Regina Maria Themistocles Esperança

120 A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DAS AUDITORIAS
realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), mantida por seus auditores
Autores: Geane de Figueiredo Porto Ferreira e Toneypson da Silva Abreu

VOTOS

138 Conselheiro ALUISIO GAMA DE SOUZA

148 Conselheiro JOSÉ GOMES GRACIOSA

162 Conselheiro MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

170 Conselheiro JOSÉ LEITE NADER

178 Conselheiro JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

186 Conselheiro JULIO LAMBERTSON RABELLO



JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

Presidente do Tribunal
de Contas do Estado
do Rio de Janeiro

O que mais preocupa não é nem o grito dos violentos, dos corruptos, dos desonestos, dos sem-caráter, dos sem-ética. O que mais preocupa é o silêncio dos bons.

Martin Luther King

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro foi contemplado com três excelentes trabalhos de estudiosos sobre o tema ÉTICA, visto sob ângulos diferenciados, estudos esses que fazem parte desta edição e integrarão o acervo da Biblioteca desta Corte. São eles: "CONTROLE DA ÉTICA NA ERA DO RISCO", contribuições periféricas à reflexividade contemporânea, de Wanda Claudia Galluzzi Nunes, Analista de Controle Externo deste Tribunal e Mestre em Ciências Jurídicas; "A AUDITORIA GOVERNAMENTAL E O CONTROLE SOCIAL", sob o prisma da ética na gestão pública, de autoria de Aline Medeiros Santos Rocha, Técnico Administrativo da Câmara Municipal de Araruama e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ; e "A AUDITORIA DA ÉTICA": nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social, de

Heloisa Helena Santos Teixeira, Chefe de Divisão na Secretaria Municipal de Saúde de Piraí e Especialista em Auditoria e Controladoria e Mestranda em Gestão e Estratégia de Negócios, na UFRRJ.

O primeiro desses estudos, no dizer da sua autora, "...examina as possibilidades de controle da ética na gestão pública por parte dos Tribunais de Contas em parceria com a sociedade civil, com base nos conceitos de reflexividade propostos por Anthony Giddens e Ulrich Beck, e de centro/periferia, propostos por Immanuel Wallerstein. O objetivo é demonstrar como a interação entre atores nas ações de fiscalização, fenômeno crescente hoje na América Latina, pode contribuir para a consolidação de formas mais eficientes e legítimas de atuação na esfera pública, especialmente no que se refere ao controle da moralidade...";

O segundo, conforme sua autora, "...tem como finalidade demonstrar o papel atual desempenhado pela Auditoria junto à administração pública, buscando-se evidenciar a natureza preventiva assumida hodiernamente pela Auditoria, que, pautada na conduta ética e visando a uma maior eficiência na gestão pública, deixou de ser um mero gerenciador de crises para se transformar em um mecanismo mais atuante em todo procedimento administrativo...";

O terceiro, resume a autora, "A preocupação com a ética pública ressurgiu, com grande ênfase, na agenda política das nações devido aos efeitos perversos que resultam da sua inexistência, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. Essa preocupação fez surgir o que no Brasil chamamos de Gestão da Ética Pública, um instrumento de controle cuja finalidade é prestar contas aos cidadãos, que exercem o controle social quanto à conduta do Gestor Público e seus agentes. Os resultados da Auditoria da Ética indicam não apenas a aderência aos padrões, mas também podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos. As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação, os códigos de conduto e auto-avaliação organizacional."

Esses trabalhos, o leitor terá a oportunidade de conferir, convergem para o ponto central que é a ética e a moralidade no trato com a coisa pública, postura essa que sempre deve ser cobrada do administrador público não só pelos Tribunais de Contas como pela própria sociedade.

No momento em que o país atravessa uma avalanche de desmandos, menosprezo aos valores morais e éticos do administrador público e ausência de compromisso no trato com a coisa pública, o que felizmente não se pode generalizar – o cenário político está aí para todo mundo ver –, estudos como esses que se direcionam ao resgate desses valores vêm em boa hora à reflexão de todos nós.

José Augusto de Assumpção Brito

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

Esta edição da Revista Síntese, além dos artigos oriundos dos trabalhos vencedores do Prêmio Ministro Gama Filho, também contempla artigos de Servidores do TCE-RJ que finalizaram o Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública — CIPAD, cujos textos foram elaborados a partir dos seus trabalhos de conclusão.

No artigo *A Educação Fiscal e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro: ações para a promoção da cidadania*, Mozart Chammas do Nascimento analisa a importância da educação na formação dos indivíduos e da sociedade, expondo o conflito entre o Estado e o cidadão. Relata pesquisa realizada junto à Secretaria de Estado de Fazenda e à Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, estabelecendo ações que este Tribunal poderá exercer visando à promoção e institucionalização da educação fiscal para o pleno exercício da cidadania.

O artigo *Desenvolvimento Sustentável: um caminho para os recursos provenientes dos Royalties do Petróleo*, de Adriana Lopes de Castro, Manuel Trigo Ferreira e Regina Maria Themistocles Esperança, faz um levantamento das legislações a respeito dos *royalties* do petróleo e do gás natural com o objetivo de apontar as possibilidades e/ou limitações da sua aplicação para o desenvolvimento sustentável. O trabalho apresenta uma análise da evolução da receita proveniente dos *royalties*, no período compreendido entre 2002 e 2006, nos oito municípios maiores beneficiários, indicando o impacto nos seus respectivos orçamentos municipais. Aponta, ao final, algumas recomendações e alertas aos municípios possuidores desta arrecadação, principalmente em razão do alto grau de dependência a ela.

No artigo *A Representação Social das Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), mantida por seus auditores*, Geane de Figueiredo Porto Ferreira e Toneypson da Silva Abreu discorrem sobre a atividade de auditoria governamental realizada pelo TCE-RJ, que constitui uma prática social em transformação. Os autores, utilizando-se de referencial teórico-metodológico desenvolvido a partir da Teoria das Representações Sociais, acessaram as categorias de cognições verbalizadas e classificadas pelos servidores envolvidos no planejamento e/ou na realiza-

ção de auditorias *in loco* há mais de três anos. Os resultados apontaram para uma dicotomia, revelada pelos sujeitos da pesquisa, entre os modelos de controle externo, com categorias associadas a cada um deles distribuídas em pólos distintos da representação social. Verificaram-se, ainda, significativas relações de antagonismo entre descrições e desejos para algumas categorias.

Os artigos apresentados representam um somatório de conhecimentos criados, tanto por técnicos do Tribunal como por outros técnicos da Administração Pública, que possuem um mesmo objetivo: a geração de reflexões que dêem origem ao pensar de uma nova prática pública.

ESTUDOS



10
CONTROLE DA ÉTICA NA ERA DO RISCO
contribuições periféricas à reflexividade contemporânea

36
A AUDITORIA GOVERNAMENTAL E O CONTROLE SOCIAL
sob o prisma da ética na gestão pública





60
A AUDITORIA DA ÉTICA
nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social

86
A EDUCAÇÃO FISCAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ações para a promoção da cidadania





102
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
um caminho para os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo

120
A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DAS AUDITORIAS
realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), mantida por seus auditores

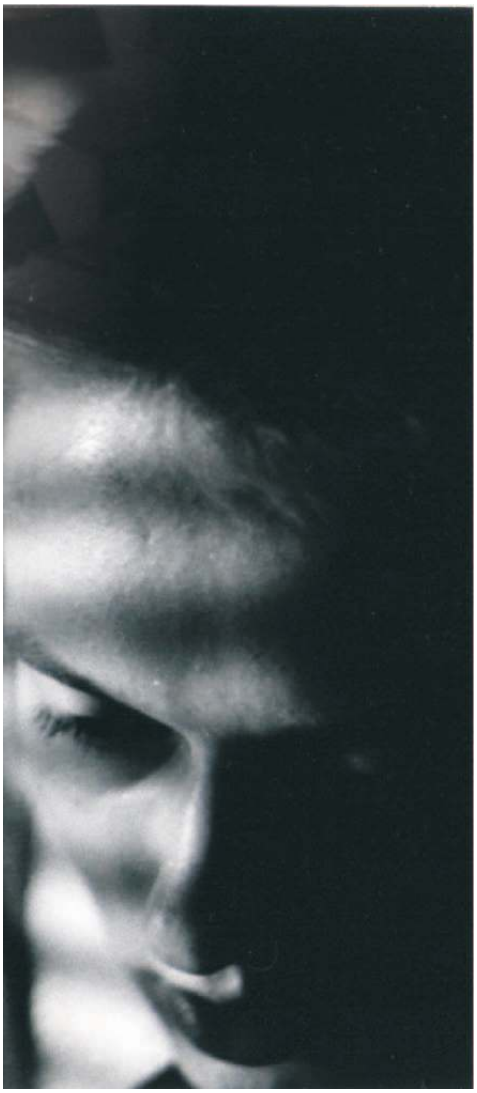




CONTROLE DA ÉTICA NA ERA DO RISCO

contribuições periféricas à reflexividade contemporânea[1]

1 Artigo originado da monografia vencedora do 1° lugar no II Prêmio Ministro Gama Filho, versão 2007/08



Wanda Claudia Galluzzi Nunes
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro — Coordenadoria de Controle da Receita
Mestre em Ciências Jurídicas pela PUC-Rio

RESUMO: A busca de prevenção para as conseqüências futuras da ação humana constitui uma das principais características da modernidade radicalizada. Num cenário de exacerbação de incertezas, a crescente demanda por controle dos perigos globais tem ocupado o centro da agenda pública. A corrupção, fenômeno complexo e disseminado, é uma dessas ameaças. Iniciativas têm sido adotadas, em todo o mundo, para reprimir condutas contrárias à moralidade praticadas por agentes públicos e políticos. O Brasil integra essa tendência, apresentando um ambiente institucional favorável a este controle, exercido por diversas agências de fiscalização, dentre as quais se destacam os Tribunais de Contas, que, por meio das auditorias, ajudam a melhorar os impactos externos das ações governamentais também no campo da ética. Entretanto, uma sinergia maior com a sociedade civil pode tornar esse trabalho ainda mais eficiente, contribuindo positivamente para a consolidação tanto da legitimidade das Cortes de Contas como do papel significativo que desempenham na sociedade.

*ABSTRACT: The search for prevention as regards the future consequences of human action is one of de main characteristics of radical modernity. In a scenery where uncertainty stands out, the growing demand for control global danger control has become the gist on the public agenda. As for corruption, which happens to be a complex and growing phenomenon, we must say that it is one of those hovering threats that society hardly ever seems to be able to get rid of. Initiatives have been taken all over the world so as to restrain each and every kind of behavior on the part of civil servants and politicians that deviates from valid moral standards. Brazil has also adopted such a policy by presenting an institutional environment that is favorable to that kind of control performed by several inspection agencies, among which the Courts of Accounts stand out. By means of audits, the Courts help reduce the external impacts of government actions, also in the field of activity of ethics. Nevertheless, a stronger synergy between the Courts of Accounts and civil society can make that control even more efficient, thus co-operating positively to the improvement of both the legitimacy of the Courts of Accounts and the significant role they play in society*invading the reserve of convenience and opportunity, can live harmoniously with this power.

PALAVRAS-CHAVE: auditoria de ética; *accountability*; Tribunal de Contas; controle social; corrupção.

KEYWORDS: ethical accounting; accountability; Court of Accounts; social control; corruption.

Você só tende a perceber as coisas e colocá-las sob o foco de seu olhar perscrutador e de sua contemplação quando elas se desvanecem, fracassam, começam a se comportar estranhamente ou o decepcionam de alguma forma.

Zygmunt Bauman - Identidade

INTRODUÇÃO

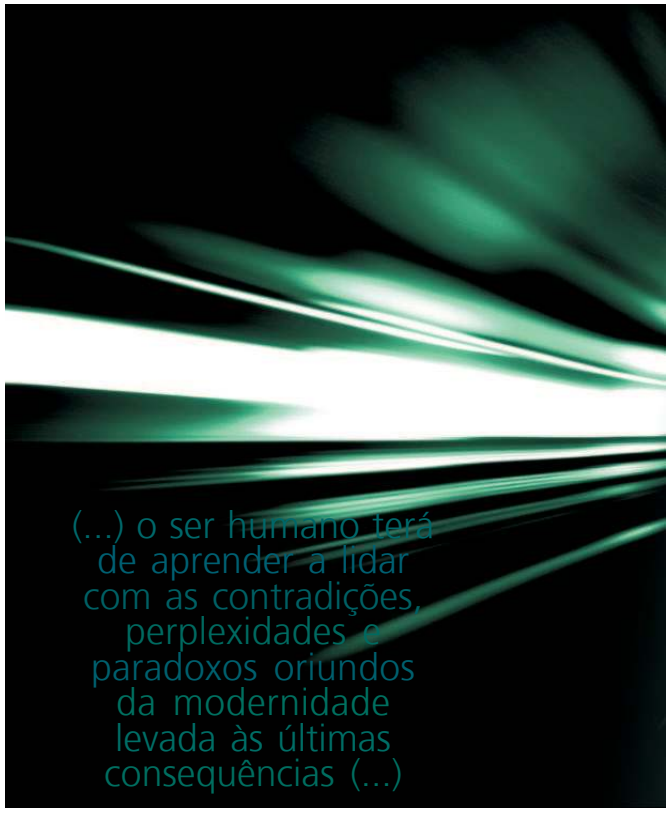
Este trabalho examina as possibilidades de controle da ética na gestão pública por parte dos Tribunais de Contas em parceria com a sociedade civil, com base nos conceitos de reflexividade, proposto por Anthony Giddens e Ulrich Beck, e de centro/periferia, propostos por Immanuel Wallerstein. O objetivo é demonstrar como a interação entre atores nas ações de fiscalização, fenômeno crescente hoje na América Latina, pode contribuir para a consolidação de formas mais eficientes e legítimas de atuação na esfera pública, especialmente no que se refere ao controle da moralidade.

O trabalho apresenta, inicialmente, um breve panorama sócio-político da atualidade, com enfoque no aumento do risco resultante do processo de radicalização da modernidade, assim como em seu impacto assimétrico sobre as zonas periféricas. Em seguida, a discussão moral é situada diante dos desafios da era contemporânea. Mais adiante, são examinadas as formas e os agentes de fiscalização da ética pública, com destaque para a sociedade civil e os Tribunais de Contas, apresentando-se a auditoria da ética como recurso privilegiado neste tipo de controle. Sugere-se que a expansão da interação entre estes dois atores, para além dos resultados positivos quanto a um possível fortalecimento da moral pública, pode contribuir para aprimorar tanto a legitimidade das Cortes de Contas como o protagonismo social.

O CENÁRIO PÓS-MODERNO: RUPTURAS E SOCIEDADE DE RISCO

A marca do nosso tempo parece ser a crise. Por todo o mundo, as sociedades atravessam mudanças espetaculares que solapam o estilo de vida próprio da modernidade. O homem contemporâneo se vê hoje às voltas com os resultados inesperados deste processo: complexidade, incerteza e risco.

Diferentes termos são utilizados para classificar esse estado de coisas, como pós-modernidade (Zygmunt Bauman), modernidade tardia ou reflexiva (Anthony Giddens), segunda modernidade (Ulrich Beck), todos eles indicando um contraste com o modelo precedente e convergindo no sentido de que, nos próximos tempos, o ser humano terá



de aprender a lidar com as contradições, perplexidades e paradoxos oriundos da modernidade levada às últimas conseqüências, ou radicalizada, porque os mecanismos de controle conhecidos tornaram-se insuficientes para o tamanho da empreitada. A pós-modernidade é a era da desilusão.

Beck (2005) situa essa crise na superveniência de cinco processos interligados: globalização, individualização, revolução de gênero, crescimento do subemprego e expansão dos riscos globais.

Por globalização entende-se o deslocamento do controle dos processos de tráfego, comunicação e trocas do âmbito nacional para o transnacional (HABERMAS, 2000), tendo como principal conseqüência, segundo Beck, a exclusão da política do quadro categorial do Estado-Nação, em face da sua incapacidade para lidar com as pressões que este novo modelo implementa.



A individualização é o individualismo institucionalizado, a prevalência da orientação individual sobre a coletiva, na busca de direitos e, em última instância, de um projeto pessoal de felicidade. Esta condição, associada à perda do referencial simbólico identitário fornecido pelo agora debilitado Estado-Nação, a nacionalidade, contribuiu significativamente para o desmantelamento progressivo das identidades coletivas, libertando de forma ambígua os indivíduos, que agora flutuam em busca de propostas que lhes forneçam sentido de longo prazo.

A revolução de gênero, por sua vez, alterou de forma profunda a família como instituição, assim como o enfoque lançado sobre temas como sexo, afetividade, amor e intimidade. Bauman (2000) sugere que a perda do referencial familiar tradicional também contribuiu para o aumento da incerteza e perplexidade na sociedade contemporânea, uma vez que abalou o laço identitário mais poderoso de que o indivíduo dispunha.

O aumento crescente da informalidade e do desemprego não faz mais do que corroborar a insegurança do homem pós-moderno. Sua história pessoal, também neste campo, caracteriza-se por uma sucessão episódica, deixando de fazer sentido como trajetória. A par disso, os resultados nefastos da flexibilização — entendida como a redistribuição dos riscos, a partir do Estado e da economia, para o cidadão — são ainda mais agudos: a redução das alternativas formais incrementa o exército dos marginalizados. Como salienta Beck, o capitalismo gera proporcionalmente menos — e não mais — empregos, à medida em que se desenvolve.

Finalmente, a expansão dos riscos globais tornou-se o ponto central de mudança de paradigmas na atualidade. Como risco, Beck (2005) define a abordagem contemporânea na busca da prevenção e controle das conseqüên-

cias futuras da ação humana, isto é, dos resultados imprevistos da modernidade radicalizada — uma tentativa institucionalizada de colonizar o futuro. Embora a proteção em relação ao perigo sempre tenha feito parte da agenda das sociedades, o processo atual traz algo de novo: as ameaças deixaram de ser locais, operando em escala global.

A sociedade de risco é aquela em que a lógica precedente, de produção de riqueza, foi substituída pela da prevenção dos perigos. A modernidade radical trabalha no sentido de "abolir as instituições que visam a limitar o grau de incerteza e a extensão dos danos que a incerteza desenfreada causou" (BAUMAN, 2000, p. 35). Os perigos contemporâneos caracterizam-se pela dissociação entre seu âmbito de produção e de impacto, como no caso dos problemas ambientais, da flutuação do capital financeiro, do crime organizado, do terrorismo e da pobreza. Estratégias locais parecem ser insuficientes para enfrentá-los.

Beck (2005) sugere que o momento atual é reflexivo, no sentido de avaliar as bases, as conseqüências e os problemas do processo de modernização e seus resultados inesperados. O conhecimento adquirido nos dois últimos séculos oferece a possibilidade de promover mudanças. A reflexividade é uma autocrítica da modernidade. Assim, a radicalização moderna, com todas as suas conseqüências nefastas, não deve conduzir ao pessimismo. Com efeito, o risco tornou-se a maior força de mobilização política na atualidade, o que pode ser confirmado por um exame, ainda que superficial, tanto das últimas plataformas políticas de candidatos aos diversos níveis de representação nas democracias ocidentais, como das agendas das principais organizações não-governamentais em todo o mundo.

Bauman (2000), nesta mesma linha, entende que a reflexividade atual tem como aspecto central a monitoração do risco, isto é, o controle, o que explicaria o fenômeno disseminado da crescente expansão da produção legiferante, sobretudo, no campo penal, praticamente a única alternativa de impacto (ainda que duvidoso) no nível local. O autor salienta que esse diagnóstico favorece a mutação social, o que seria um aspecto positivo do quadro de frustração que a incerteza provoca.

Com efeito, Beck sugere "a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial" (1995, p. 12). A proposta utiliza o conceito formulado por Giddens (1991) de *modernização reflexiva*, relacionado a uma autoconfrontação com as conseqüências do modelo social moderno que não podem ser tratadas e assimiladas pelos recursos disponíveis dentro daquele paradigma. Para Beck, foi exatamente a ausência da abordagem reflexiva no período industrial que permitiu a continuidade de práticas e políticas similares durante toda uma era, com os efeitos perversos que hoje se verificam. A exaustão, a desintegração e o desencantamento característicos da pós-modernidade são, assim, positivamente manejados, a fim de dar sentido a uma nova proposta de vida em comunidade.

PROTAGONISMO SOCIAL

Um dos fenômenos mais marcantes da pós-modernidade é o protagonismo social, ou a proliferação de agrupamentos em torno de interesses particulares ou corporativos, que trouxeram ao centro do debate público a sociedade civil. Esta última pode ser designada, segundo Taylor (2000), num sentido mínimo, como um conjunto de associações livres sem a tutela estatal; num sentido mais denso, como a sociedade coordenada e estruturada por meio dessas associações, ou, carregando um significado ainda mais forte, como esta mesma sociedade, agindo de forma a influenciar significativamente o curso das políticas públicas.

Pippa Norris (1999) considera a expansão da sociedade civil como uma espécie de efeito colateral do aparente descrédito que se abate sobre as instituições tradicionais da democracia em nossa era. A autora faz um diagnóstico positivo da situação, em virtude da ampliação do número de pessoas envolvidas politicamente em formas de participação heterodoxas. São os chamados cidadãos críticos ou democratas insatisfeitos, que, apesar de demonstrarem forte adesão aos ideais democráticos, constatam que as conhecidas estruturas de participação, formuladas nos séculos XVIII e XIX, são insuficientes para os desafios que a contemporaneidade apresenta. A desilusão quanto aos mecanismos tradicionais da democracia, como o instituto da representação, estimula, de alguma forma, o surgimento de novos canais de participação. Foi o desmantelamento do Estado-Nação e de suas instituições (partidos, sindicatos, aparato administrativo) como mediadores das demandas coletivas que abriu espaço para novos atores na intermediação de interesses coletivos.

PÓS-MODERNIDADE E PERIFERIA

Alguns dos mitos modernos mais questionados nas últimas décadas são, de um lado, a referência eurocêntrica na interpretação de processos econômicos, sociais e políticos por todo o planeta e, de outro, a noção de progressividade linear, no tempo e no espaço, do desenvolvimento. Ainda assim, a convicção de que os países integram, cada vez mais, um sistema mundial, atuando de forma quase simbiótica em um cenário de trocas, deu ensejo à multiplicação de teorias que buscam dar conta da assimetria característica do capitalismo mundial, radicalizada pela globalização.

Neste contexto, emergiu o modelo centro-periferia, elaborado originalmente por Wallerstein (1994), segundo o qual a era moderna seria constituída por um sistema mundial de produção desigual, caracterizado por uma dicotomia entre regiões distintas geográfica e culturalmente, agrupadas em um centro (âmbito do capital intensivo) e uma periferia (âmbito do trabalho intensivo), associados ainda a uma zona intermediária, a semiperiferia, que combina características tanto de um quanto de outro extremo.

As pressões oriundas da globalização vêm forçando um rearranjo destes papéis, especialmente nas zonas não-centrais. O final da Guerra Fria, com a ascensão do capitalismo como modelo amplamente hegemônico, a polarização econômica, militar e política dos Estados Unidos da América e o enfraquecimento dos Estados nacionais ensejaram o aparecimento de diferentes estratégias de sobrevivência nos países da periferia. Na América Latina, bloco situado, em grande parte, na semi-periferia, verifica-se, apesar das especificidades locais, uma proposta similar de inserção no cenário global: no plano político, os processos de democratização; na economia, a adoção do modelo neoliberal[1] e, no âmbito internacional, o surgimento de projetos de integração regional.

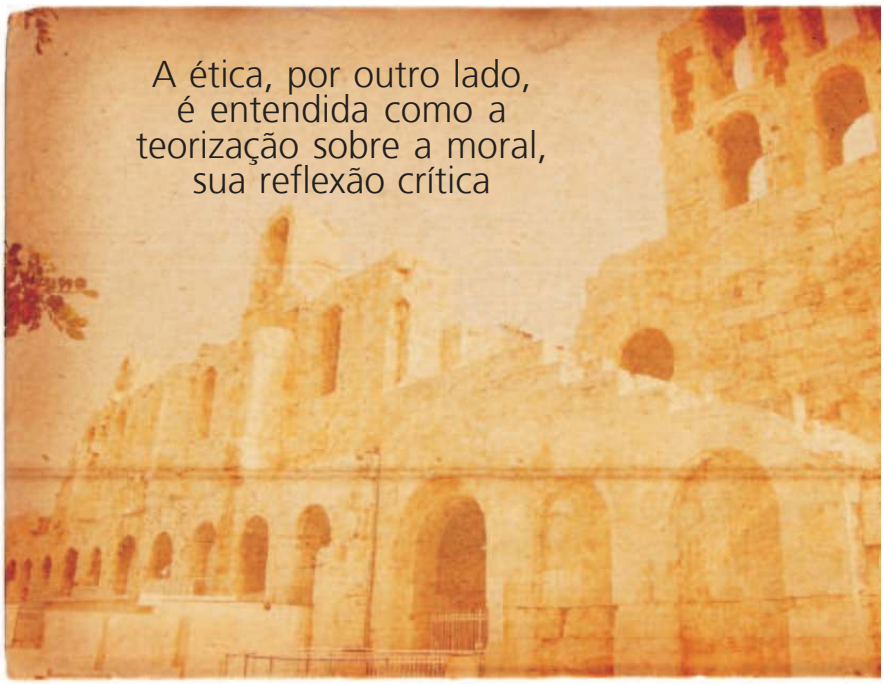
O Brasil, que capitaneia esse bloco[2] , pode ser examinado como um caso paradigmático des-

1 O neoliberalismo constitui, segundo Rodrigues (1999), um corpo articulado de proposições econômicas e sociais, de inspiração liberal, conjugado a uma prática política adotada por organismos internacionais de financiamento, sob hegemonia dos países capitalistas centrais, destinada a estabelecer programas de "ajuste estrutural" também nas economias periféricas.

2 Segundo demonstrativo do Banco Mundial, o Brasil figura na melhor posição, dentre os países latino-americanos, no ranking classificatório por PIB (Produto Interno Bruto) do ano de 2006 (Fonte: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf>. Acesso em 05/01/08).

ta tendência. Os anos 80[3] são um momento histórico crucial neste processo, não só sob o ponto de vista econômico (o período foi considerado "a década perdida", em virtude da forte recessão verificada), como na política, com o esgotamento do modelo autoritário, pressionado por fatores endógenos (a ampliação das reações libertárias, em resposta à radicalização da perseguição política, em especial após a edição do Ato Institucional nº 05/68[4]) e exógenos (a expansão do ideário democrático no plano internacional, associado à prevalência crescente do modo de produção capitalista). Mudanças importantes resultaram dessas pressões. Democratização e implantação de um modelo neoliberal foram as mais significativas.

A ampliação do debate político foi uma das características que marcaram esta reconfiguração, com destaque para a elaboração da Constituição Federal de 1988, que representou uma expansão dos mecanismos de participação e controle democráticos, determinando um possível ponto de inflexão da tendência à anemia cívica que tem caracterizado a sociedade civil no Brasil desde os tempos de colônia.



ÉTICA: DEFINIÇÃO, ORIGEM, TEORIAS

O termo ética tem oferecido dificuldades aos estudiosos no que se refere à sua definição. A origem da palavra é grega *(ethos)* e o significado é costume, modo habitual de agir. O mesmo sentido apresenta o vocábulo moral, proveniente do latim *(moralis)*, razão pela qual, freqüentemente, são utilizados de modo quase equivalente. Entretanto, é mais ou menos consensual a distinção pela qual se entende que a moral é o modo espontâneo de agir e de relacionar-se com os outros, segundo determinadas normas (inclui, portanto, a prática e

3 A referência a décadas neste trabalho é sempre relacionada ao século XX, exceto quando expressamente mencionado.
4 Esta norma, editada pelo governo militar autoritário, regulava a supressão de garantias individuais, mediante o estado de sítio, a intervenção nos estados e municípios, a cassação de mandatos eletivos, a suspensão de direitos políticos, das garantias de *vitaliciedade*, inamovibilidade e estabilidade, do *habeas corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, ordem econômica e social e economia popular e a decretação de confisco de bens.



as normas que a regem). A ética, por outro lado, é entendida como a teorização sobre a moral, sua reflexão crítica.

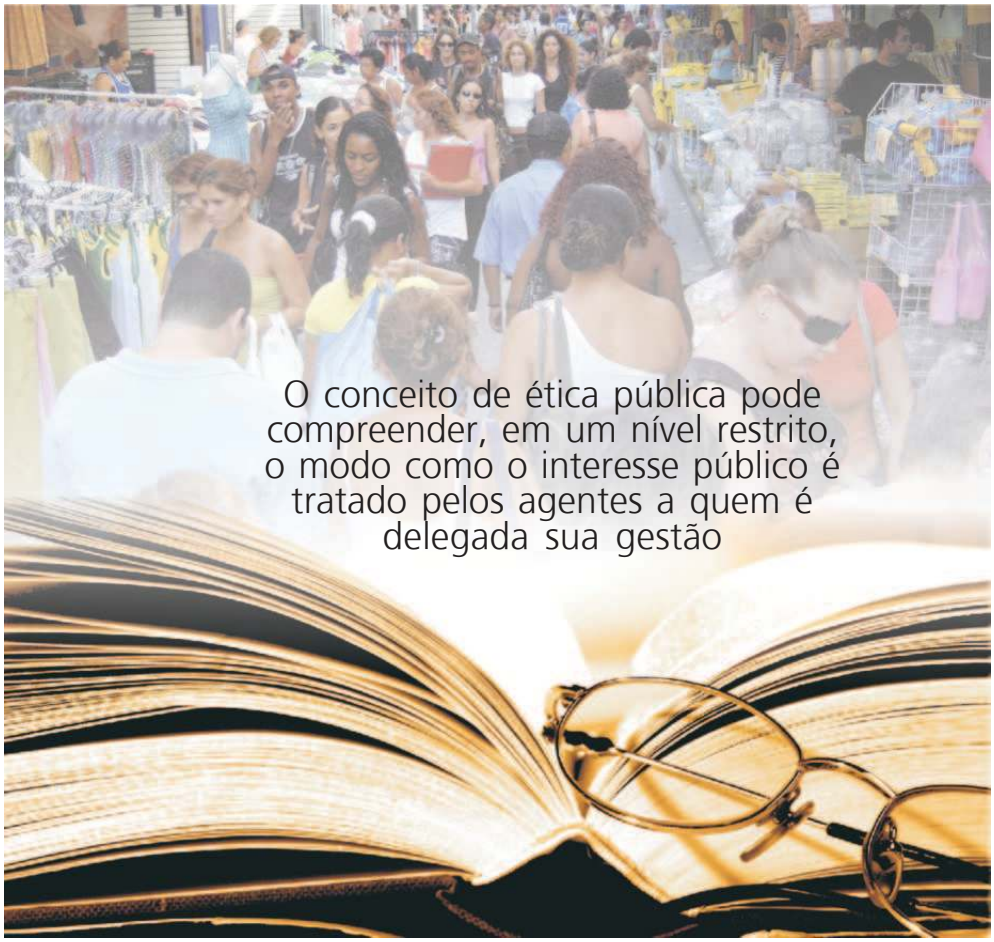
O surgimento da moralidade enquanto preocupação humana remonta ao início da vida associada, na qual costumes importantes do ponto de vista da manutenção da comunidade e da defesa externa começaram a ser positivamente avaliados. É comum fixar a origem da filosofia moral na Antigüidade Clássica, onde os grandes pensadores procuravam identificar o tipo de vida que levaria à felicidade, concluindo que esta seria alcançada por meio do exercício das virtudes. A doutrina cristã, algum tempo depois, aproveitou essa noção, acrescentando a idéia de que o homem era dotado de faculdades intelectuais capazes de lhe revelar as condutas conformes à vontade de Deus e, por isso, apropriadas, o que, mais tarde, deu origem ao conceito de leis naturais. Com a secularização promovida pelo Iluminismo, o recurso às leis naturais como fundamento ético não foi abandonado, mas reformulado: excluiu-se a idéia de que estas normas teriam origem divina, para afirmar que elas seriam, sim, inerentes à natureza humana e, neste sentido, acessíveis à razão. Este o caminho da ética até a modernidade.

A ética se ocupa dos julgamentos morais. Há dois tipos clássicos da avaliação neste sentido: as axiológicas, que classificam seu objeto segundo a validade (bom/mau) e as deônticas, que enfocam a correção (deve/não deve ser). O primeiro deles está relacionado à noção de bem, de valor, daquilo que se deve buscar para viver bem. O segundo está centrado no dever, como forma, aí sim, de alcançar a vida boa. Aquele dá ensejo às éticas teleológicas (o valor moral da conduta resulta dos bons ou maus resultados produzidos), das quais a maior expressão é o utilitarismo. No outro extremo, estão as éticas deontológicas (as ações são intrinsecamente boas ou más, do que resulta a necessidade de obediência a padrões morais universais), sendo Kant o principal arauto desta família teórica. Ambas as soluções apresentam fragilidades. As principais críticas direcionadas ao utilitarismo estão relacionadas à instabilidade dos padrões morais, o que representaria uma pressão extrema sobre o indivíduo, instado a decidir ininterruptamente sobre as melhores condutas, o que, aliás, somente seria possível em situações de conseqüências previsíveis. No campo da ética deontológica, a dificuldade de fixação de padrões morais universais apresenta-se como a objeção mais importante.

A preocupação com a identificação de um fundamento que legitimasse as propriedades morais (o que é bom, o que é correto) sempre ocupou lugar central na filosofia moral, persistindo nos dias atuais, embora hoje venha sendo dada ênfase à filosofia prática, que busca objetivos mais modestos: não mais o de perseguir a descrição de uma ordem, natural ou sobrenatural, imutável e universal, mas sim o de garantir um grau razoável de validade aos preceitos morais. Esta abordagem tem promovido um retorno à deontologia, como tentativa de fixação de padrões objetivos, legitimados não tanto por seu conteúdo, mas mediante um procedimento adequado de debate no âmbito da sociedade.

CRISE MORAL E ÉTICA DO RISCO

A moral não ficou imune à instabilidade provocada pela era pós-moderna. Bauman (1997) situa no cerne da crise atual a discrepância entre a oferta e a demanda de capacidades morais. Segundo o autor, o homem foi treinado para adotar soluções oriundas de uma lógica que não mais atende às demandas da pós-modernidade: as expectativas em torno da universalidade e da fundamentação das propriedades morais ruíram e as conseqüências



dos atos humanos são cada vez mais distantes, no tempo e no espaço, das decisões que os provocam, dificultando assim a avaliação das perdas e ganhos - e dos sujeitos neles implicados: "A moralidade que herdamos [...] é uma moralidade de proximidade e, como tal, infelizmente, inadequada numa sociedade em que toda ação importante é ação à distância" (BAUMAN, 1997, p. 247). É assim que o autor vislumbra a instauração de um novo padrão para os julgamentos morais: a ética da autolimitação. Os ideais de progresso e perfeição que guiaram as mentes modernas foram substituídos pelos objetivos de prevenção e preservação.

Com efeito, uma das conseqüências da irrupção da sociedade de risco é o incremento do controle. Beck (2005) aponta a busca por mecanismos de identificação, coerção e sanção de condutas indesejáveis como uma das características deste novo ambiente. O campo da ética parece ter sido fortemente atingido por este fenômeno. Como resultado, as normas morais se multiplicam e especializam, o que também deriva da fragmentação das instâncias legiferantes, dando origem a esferas de incidência específicas. Surgem a ética dos negócios, das profissões, do ambiente e a bioética. Proliferam os códigos de conduta. Crescem as demandas por moralidade na política. O mundo contemporâneo parece precisar, mais do que nunca, garantir que as escolhas humanas sejam permeadas pelo julgamento moral.

CONTROLE DA ÉTICA PÚBLICA

O conceito de ética pública pode compreender, em um nível restrito, o modo como o interesse público é tratado pelos agentes a quem é delegada sua gestão. Uma noção ampliada refere-se à ética na ação estatal de implementação de políticas públicas. Por fim, numa visão macro, refere-se à constituição de um espaço em que sejam discutidos, difundidos, reconhecidos e defendidos os valores éti-

cos no âmbito das relações sociais (CARVALHO, 2005).

Nas últimas décadas, houve uma expansão crescente dos mecanismos de controle da ética pública, embora raramente referidos aos níveis intermediário e amplo mencionados acima. Parece haver uma preocupação disseminada quanto ao comportamento moral dos agentes políticos e públicos, embora pouco enfoque seja dado ao debate sobre a ética nas políticas públicas e nas relações sociais. Alguns fatores podem explicar esta abordagem: o aspecto econômico é uma influência importante, na medida em que a corrupção[5] acarreta, com freqüência, sobrepreços que investidores transnacionais não estão dispostos a pagar. O enfoque na prevenção e no controle característico da sociedade de risco é certamente outro elemento de contribuição. A dificuldade de manejar as demais formas de ética fora do nível privado também colabora para que práticas mais restritas sejam adotadas como forma possível, ao menos temporariamente, de alçar níveis mais razoáveis de moralidade pública.

Embora grande parte das legislações nacionais venha contemplando, desde as Revoluções Liberais, dispositivos destinados a inibir práticas imorais nos governos, a centralidade dessa repressão verificou-se em fins do século XX. Desde então, cresceu a percepção acerca do impacto nocivo da corrupção sobre a sociedade, tanto no nível local, como no regional e no global: enfraquecimento das instituições e dos valores da democracia, da ética e da justiça, comprometendo o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito; contribuição para o surgimento de outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro; comprometimento de parcela importante dos recursos dos Estados e expansão do fenômeno para a esfera transnacional, afetando todas as sociedades e economias[6] .

A partir de então, a produção legiferante sobre o tema cresceu de maneira espantosa, destacando-se, nas esferas mundial e regional, acordos multilaterais contra a corrupção. Organizações como a ONU[7] , a OCDE[8] e a OEA[9] editaram normas específicas sobre o assunto.

NORMAS INTERNACIONAIS

O primeiro passo na construção de um sistema de combate à corrupção é a determinação de padrões adequados de conduta — da definição do bom e do mau. Embora a determinação de *standards* universais seja um dos pontos nevrálgicos de nossa sociedade fragmentada, as normas relacionadas ao tema têm revelado relativo consenso acerca do mínimo exigível. Como esperado, o nível de detalhamento destes requisitos torna-se mais complexo à medida que sua fonte se aproxima da esfera local, em face das dificuldades relativas à produção do consenso em âmbito internacional.

Dentre os organismos multilaterais que propõem normas de combate à corrupção, destacam-se, por incluírem o Brasil em seu âmbito de incidência, a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. A principal norma elaborada pelas Nações Unidas no campo da ética pública é a Resolução

5 O termo aqui é usado em sentido lato, indicando atos incompatíveis com a moralidade administrativa, não se restringindo, assim, aos tipos penais definidos nos art. 317/333 do Decreto-lei nº 2.848/40 (Código Penal Brasileiro).
6 Cf. o preâmbulo da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (BRASIL, 2006).
7 Organização das Nações Unidas *(United Nations)*.
8 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico *(Organization of Economic Co-operation and Development)*.
9 Organização dos Estados Americanos *(Organization of American States)*.

da Assembléia Geral nº 58/4 (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção), de outubro/2003. Seu enfoque recai sobre a prevenção, a criminalização, a cooperação internacional, a indenização por vantagens ilícitas e a adoção de mecanismos de implementação.

No nível regional, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, representa norma precursora no campo da ética pública. O acordo vincula os Estados-parte a desenvolver mecanismos de prevenção, detecção, punição e erradicação da corrupção e a promover, facilitar e regular a cooperação entre si, para conter este tipo de prática, em especial, no setor público. A norma traz, ainda, diversas definições, destinadas a conferir uniformidade de conceitos em seu âmbito de aplicação, além de uma série de medidas que objetivam combater as práticas ilícitas, dentre as quais se destacam a adoção de Códigos de Conduta para servidores públicos, o treinamento de agentes públicos para o conhecimento e o cumprimento destas regras, o acompanhamento da situação patrimonial destes agentes, o incremento da transparência, eqüidade e eficiência na Administração Pública, a adequada arrecadação e controle das receitas públicas, a garantia de proteção aos cidadãos que denunciem práticas administrativas ilícitas, a ampliação do controle da corrupção por parte de entidades fiscalizadoras, o aperfeiçoamento dos controles internos, a participação da sociedade civil nas ações de controle e a facilitação de medidas que requeiram participação de outros Estados-parte, como a extradição e a quebra de sigilo bancário.

NORMAS NACIONAIS

O Brasil apresenta um modelo de gestão de ética constituído por grande número de normas. A par disso, diversos órgãos e entes são titulares de atribuições relacionadas ao controle da moralidade pública. Não obstante, verifica-se certo ceticismo quanto à sua eficácia: trata-se de um sistema complexo, incoerente e pouco coordenado[10]. Esforços vêm sendo feitos, contudo, no sentido de conferir organicidade e eficiência a este modelo, integrando a ação dos órgãos competentes, em conformidade com o robusto arcabouço legal constituído por princípios constitucionais e normas de hierarquia inferior.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A atual importância da moralidade pública na agenda brasileira é tema relativamente recente, tendo ganhado impulso a partir de sua inclusão no texto constitucional, na forma de princípio: "Art. 37 — A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, *moralidade*, publicidade e eficiência [...]" (BRASIL, 1988, grifo acrescentado)[11].

10 O Relatório Sobre a Integridade Global - versão 2006, produzido pela Organização *International Transparency*, revela que o país apresenta nível moderado na classificação quanto à integridade. A composição do indicador consolida avaliações específicas, como a participação na esfera pública pela sociedade civil e mídia (fraca), eleições (forte) *accountability* governamental (moderada), administração e serviços públicos (fraca), controle e regulação (moderada) e, finalmente, legislação anti-corrupção (moderada). Cf.:
<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/BRAZIL/index.cfm>. Acesso em 05.01.08.

11Deve ser destacado, não obstante, que, desde a Constituição de 1934, o Brasil só não contou com a ação popular no período de vigência do Texto Maior de 1937. A ação popular, atualmente regulada pela Lei nº 4.717/65, é o instituto jurídico que confere aos cidadãos a possibilidade de controlar judicialmente os atos lesivos ao patrimônio público. Seu escopo foi estendido na Constituição vigente, para abranger também outros controles, como o da moralidade, ampliando o enfoque precedente, de cunho marcadamente patrimonial.



Moreira Neto (1992) elenca cinqüenta e oito dispositivos em nossa atual Constituição relacionados à moralidade, destacando, dentre eles, o princípio já mencionado e os seguintes preceitos: a garantia do *habeas corpus* contra abuso de poder (art. 5º, LXVIII); a garantia do mandado de segurança contra abuso de poder (art. 5º, LXIX); a legitimação dos cidadãos para propor ação popular por ato lesivo à moralidade administrativa (art. 5º, LXXXIII); a suspensão de direitos políticos e outras sanções por atos de improbidade administrativa (art. 36, § 4º); a sustação de despesa irregular pelo Congresso Nacional, proposta pelo Tribunal de Contas (art. 72, § 2º); a legitimação dos cidadãos, dentre outros, para denunciar irregularidades e ilegalidades ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º) e, finalmente, a inclusão da improbidade administrativa como crime de responsabilidade atribuível ao Presidente da República (art. 85, V), combinado com o julgamento, nestes casos, pelo Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados (art. 52, I).

Figueiredo (2006) acrescenta ainda a esse rol a fiscalização quanto ao cumprimento dos princípios da legitimidade e da economicidade pelos controles externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas) e interno (órgãos integrantes da estrutura do ente controlado).

LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A principal norma geral infraconstitucional relacionada ao princípio da moralidade é a Lei nº 8.429/92, que trata da improbidade administrativa. Esta é considerada uma imoralidade qualificada, distinguindo-se assim do conceito geral de desvio de finalidade. O texto legal reprova três modalidades de atos: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. A ação de improbidade, de natureza civil e punitiva, sem caráter penal, é proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, podendo gerar sanções que vão da suspensão dos direitos políticos ao ressarcimento ao erário, passando pela perda de função pública, pagamento de multa civil, vedação de contratar com o Poder Público ou até de receber incentivos fiscais.

No campo das leis específicas, o Poder Executivo federal conta com amplo arcabouço normativo relacionado à ética pública, criado a partir da experiência de sua Comissão de Ética Pública, com destaque para o Código de Ética

do Servidor Público Civil Federal (Decreto nº 1.171/94). O Poder Legislativo dispõe da Resolução nº 20/93 do Senado Federal, que institui seu Código de Ética e Decoro Parlamentar, e a Câmara Federal, da Resolução nº 25/01, que estabelece norma equivalente. O Judiciário, apesar de não contar com um Código de Conduta específico, obedece às disposições do Estatuto da Magistratura (Lei Complementar nº 35/79), que, nos artigos 35 a 39, estabelece normas relativas à moralidade.

Os entes locais apresentam um quadro heterogêneo neste campo de normatização[12] . Algumas Casas Legislativas apresentam Códigos de Ética e/ou Decoro Parlamentar e o Poder Executivo pode contar com normas específicas ou dispositivos isolados, em geral integrantes de estatutos reguladores da função pública em sua esfera de competência. No Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual prevê a perda de mandato em caso de ofensa ao decoro parlamentar[13] e a Assembléia Legislativa local promulgou, no ano de 2005, seu Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 836/05). O Executivo conta com o Decreto-lei nº 220/75, o chamado Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, que institui uma série de deveres e proibições relacionados ao comportamento moral desses agentes.

AGENTES DE CONTROLE

Controle é a faculdade de fiscalização que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro e pode ser classificado de diferentes maneiras: segundo o Poder, o órgão ou a autoridade que o exerce, ou ainda conforme o fundamento, modo e momento de sua efetivação. Por sua amplitude e permanência, destacam-se o controle administrativo, o parlamentar e o jurídico, assim como aquele diretamente exercido pela sociedade, na qualidade, hoje, de verdadeira autoridade, em face do protagonismo social característico das democracias contemporâneas. Há ainda o controle integrado, que constitui o exercício conjunto e/ou complementar das modalidades mencionadas.

CONTROLE ESTATAL

A legitimidade para o controle estatal da moralidade é ampla na ordem jurídica nacional. Destacam-se nesta constelação insti-

A legitimidade para o controle estatal da moralidade é ampla na ordem jurídica nacional. Destacam-se nesta constelação instituições de natureza fiscalizatória, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas



12 Em vista deste cenário, a União Nacional dos Legislativos Estaduais - UNALE - vem promovendo, desde 2005, debates no sentido de elaborar um Código de Ética unificado para este segmento. Embora até o momento a norma não tenha sido editada, acredita-se que a iniciativa tenha estimulado a criação de códigos de conduta pelos entes locais, conforme noticia o portal de entidade (Cf.:<http://www.unale.org.br/M007/M0074021.ASP?txtID_PRINCIPAL=2284>. Acesso em 05.01.08).

13 "Art. 104 - Perderá o mandato o Deputado: [...] II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar" (RIO DE JANEIRO, 1989).

tuições de natureza fiscalizatória, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Os órgãos integrantes da estrutura do próprio ente controlado, como as Controladorias e Corregedorias, também desempenham papel importante. Outras agências, ainda que não afetas ao controle de forma precípua, são indispensáveis ao funcionamento do sistema, como ocorre com o Judiciário, ao qual cabe, quase sempre, tornar exeqüíveis as sanções propostas pelos entes fiscalizadores[14] .

O Ministério Público tem sua legitimidade neste campo fundada, especialmente, na atribuição de propor ou acompanhar as ações civis públicas relacionadas à improbidade administrativa, conforme estabelecem tanto o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, como também o artigo 17, *caput* e § 4º, da Lei nº 8.429/92.

Os Tribunais de Contas, órgãos colegiados de estatura constitucional aos quais incumbe o controle externo, em auxílio ao Poder Legislativo, têm função relevante neste controle. Os art. 70 e seguintes do texto constitucional fixam a disciplina da Corte de Contas federal e, por simetria, daquelas pertencentes às demais esferas de Poder.

O sistema de controle interno é estabelecido pelo art. 74 do texto fundamental, incidindo, sob a forma de homologação (reconhecimento, por autoridade superior, da legalidade de ato praticado), aprovação (tem natureza similar à homologação, acrescendo-se ao exame da legalidade o da conveniência do ato praticado), invalidação (desconstituição de ato considerado desconforme o ordenamento jurídico) e revogação (emanação de novo provimento sobre matéria anteriormente provida que, por situação superveniente, postula novo ato ou supressão do anterior). Os procedimentos sancionadores e disciplinares também se enquadram no rol dos mecanismos utilizados para a consecução do controle interno.

Finalmente, o controle jurisdicional da atividade administrativa no Brasil obedece ao sistema de jurisdição única e tem como principal dispositivo estruturante o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (submissão de lesão ou ameaça de lesão à apreciação judicial). A expansão da legitimação ativa conferida pelo atual Texto Maior (em especial nas ações populares e na ação civil pública) também contribui, de forma reflexa, para a ampliação do controle promovido por este Poder, já que o Judiciário somente age por provocação.

14 O'Donnel (2003) denomina como agências de *accountability* horizontal todas aquelas instituições designadas para fiscalizar, prevenir, desencorajar e sancionar ações ou omissões ilegais ou irregulares de órgãos governamentais, salientando que dificilmente uma destas agências cumpre todas as funções de controle autonomamente, requerendo uma rede de instituições que culmina, freqüentemente, em um órgão superior do Poder Judiciário para a aplicação das sanções estabelecidas, a fim de que a *accountability* tenha efetivo resultado. O conceito de *accountability* horizontal, formulado pelo autor (O'DONNEL, 1998), designa o controle intra-estatal, isto é, exercido por entidades fiscalizadoras integrantes do Poder Público. Em contrapartida, a *accountability* vertical constitui o controle exercido individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não, tendo como principal mecanismo o voto. Mais tarde, Peruzzotti e Smulovitz (2002) elaboraram o conceito de *accountability* social, um mecanismo de controle vertical mas não eleitoral das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores teriam por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal.

O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Autores salientam, em uníssono, a posição central ocupada pelas Cortes de Contas no controle da ética pública[15] .

Já no nascedouro a instituição demonstrava esta vocação. Seu surgimento se deu com o advento da República, por sugestão de Rui Barbosa. Os ideais republicanos eram perfeitamente afinados com as noções de limitação do poder e de responsabilização dos governantes, tão bem levadas a efeito por um órgão de controle financeiro. Esse tipo de fiscalização foi sendo consolidado ao longo do tempo, adquirindo grande centralidade nas últimas décadas. O incremento do controle, com a noção crescente de risco em nossa sociedade, em especial no que se refere às conseqüências deletérias da corrupção, só fez aumentar a importância das entidades fiscalizadoras na agenda pública contemporânea.

As principais atribuições da instituição se dividem, basicamente, entre a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo para subsidiar o julgamento a ser efetuado pelo Poder Legislativo; o julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; a apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, concessões de aposentadoria, reformas e pensões e, finalmente, a realização de auditorias e inspeções.

AUDITORIA DA ÉTICA

Os Tribunais de Contas têm expandido significativamente a fiscalização por meio de auditorias[16]. Estas, segundo Barzelay (2002), são formas de verificação que comparam critérios preestabelecidos com as transações realizadas nas organizações. Elas se dividem em análises de *conformidade*, que são aquelas voltadas para a mera comparação entre a operação examinada e seus requisitos legais e/ou formais, ou *operacionais*, constituídas por avaliações que envolvem julgamentos comumente relacionados aos resultados das atividades do órgão ou ente auditado, em especial sob os aspectos da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

As auditorias de ética são ainda extremamente incipientes no controle governamental. Este tipo de verificação integra o grupo das chamadas auditorias sociais, processos que avaliam, demonstram e contribuem para melhorar a performance social de uma entidade por meio do exame do impacto de seu comportamento ético sobre a comunidade. Seu surgimento se deu no ramo empresarial, com a percepção crescente de que a sobrevivência de uma organização está intimamente relacionada não só à sua capacidade de produzir bens e serviços, mas também de atender às expectativas da sociedade quanto a outros aspectos, inclusive no que se refere à moralidade de suas ações.

A complexidade de um procedimento de auditoria requer um planejamento atento para que sejam adequadamente selecionados os órgãos e entes fiscalizados, a fim de concentrar esforços sobre aqueles que apresentem maior suscetibilidade a desvios éticos. Uma vez selecionados os órgãos e entes a serem auditados, devem ser identificados os critérios utilizados para a avaliação da ética. Dentre os mais utilizados, considerando que uma das preocupações centrais das auditorias sociais é medir até

15 Cf. Brito (2005), Moreira Neto (1992) e Torres (1991, 1993), entre outros.
16 Cf. Speck (2000).

que ponto a organização atinge os valores que se propõe a promover, figura a conformidade entre desempenho e missão institucional. A importância desta correlação é salientada como um dos mais relevantes fundamentos da confiança nas instituições[17]. Quando a auditoria de ética analisa as operações da entidade em comparação com seus objetivos institucionais, tem como meta auxiliar o auditado a refletir sistematicamente acerca dos impactos externos de suas ações, melhorando assim seus procedimentos. Em muitos casos, os exames podem contribuir inclusive para tornar mais clara a missão da instituição, uma vez que a gestão da ética é tema bastante recente na agenda tanto corporativa quanto governamental.

Sousa Filho (2004) esclarece que esse modelo de auditoria deve ser orientado para os seguintes aspectos: identificação da missão da instituição; verificação acerca de eventuais superposições em relação aos objetivos de outras entidades; avaliação quanto à conformidade e aderência das atividades desenvolvidas em relação à missão estabelecida; identificação da clientela atingida pelas operações da organização; análise da adequação dos recursos disponíveis aos objetivos organizacionais, e parecer quanto ao atendimento da missão pela entidade.

A auditoria de ética pode também utilizar outras abordagens mais específicas. Neste caso, embora os procedimentos de avaliação se subsumam às modalidades de conformidade ou operacional (ou ainda, à combinação de ambas), é importante selecionar cuidadosamente os critérios, uma vez que, freqüentemente, não haverá norma legal que defina o padrão a ser seguido. Caso o órgão ou ente auditado disponha de um código de conduta, este trabalho será facilitado, permitindo, inclusive, auditorias de regularidade. Na sua ausência, as normas internacionais, os princípios constitucionais, os regulamentos e as melhores práticas desenvolvidos por outras entidades, as decisões judiciais sobre a matéria e textos doutrinários podem auxiliar na elaboração de critérios por parte do auditor. Alguns parâmetros, sugeridos por Souza Filho (2004), são: a existência de normas de conduta gerais e específicas aplicáveis aos servidores, a atribuição formal de controle quanto ao cumprimento das normas de conduta a um setor específico da entidade, a instituição de uma Comissão de Ética, a disponibilidade de mecanismos de proteção àqueles que denunciem e apurem transgressões às normas de conduta, a identificação e o controle sobre as áreas mais suscetíveis a desvios éticos, a integração da gestão ética ao plano de trabalho da entidade, o comprometimento da alta administração com a disseminação e observação das normas de conduta, a divulgação das normas de conduta aos servidores, a incorporação de disciplina relacionada à ética e às normas de conduta aos programas de capacitação e treinamento da entidade, a aferição do conhecimento, por parte dos servidores, acerca de normas de conduta, a existência de canais para a solução de

17 "Confiar em instituições supõe conhecer a idéia básica ou a função permanente atribuída a elas pela sociedade [...]. Isso se explicita através das regras constitutivas das instituições que remetem a conteúdos éticos e normativos resultantes da disputa dos atores pelo sentido da política; por isso, essas regras são referências tanto da ação dos responsáveis pelas instituições como das pessoas comuns que se orientam, a partir de sua experiência, por aquilo que aprendem sobre o funcionamento das instituições. [...] Ou seja, a confiança política dos cidadãos depende da coerência das instituições a respeito de sua justificação normativa, e é o repertório de significações resultante de seu funcionamento que determina a medida dessa confiança, que pode ou não se estender aos seus responsáveis, conforme seu comportamento seja compatível com aqueles objetivos. Essa dinâmica envolve, portanto, a experiência dos cidadãos com as instituições e isso conta para a ocorrência do fenômeno de confiança." (Moisés, 2005).

dúvidas relacionadas à aplicação de normas de conduta, o monitoramento quanto ao cumprimento de normas de conduta, a efetiva apuração dos desvios de conduta e a aplicação de sanções, a existência de formas de reconhecimento ou premiação da ética.

CONTROLE SOCIAL

Diversos autores destacaram, logo após o implemento da Constituição Federal de 1988, a fragilidade das relações entre a sociedade civil e a Administração Pública no Brasil[18] . Acreditava-se que somente a cidadania organizada seria capaz de promover um controle governamental efetivo, uma vez que é o comportamento da clientela que condiciona o da burocracia. Em nossa sociedade, onde o baixo nível de organização e mobilização encontrava-se associado à falta de um sentimento de comunidade, o cidadão permanecia como sujeito passivo das decisões públicas, sem participação ou controle em sua formulação e implementação.

Desde então, duas décadas se passaram. Mudanças significativas ocorreram na cultura política nacional e regional, fortalecendo o protagonismo social e a *accountability*, especialmente, daquela demanda pela sociedade.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) apontam esta expansão como uma tendência em toda a América Latina. A dupla de pesquisadores formulou, a partir desta constatação, o conceito de *accountability* social. Trata-se de um

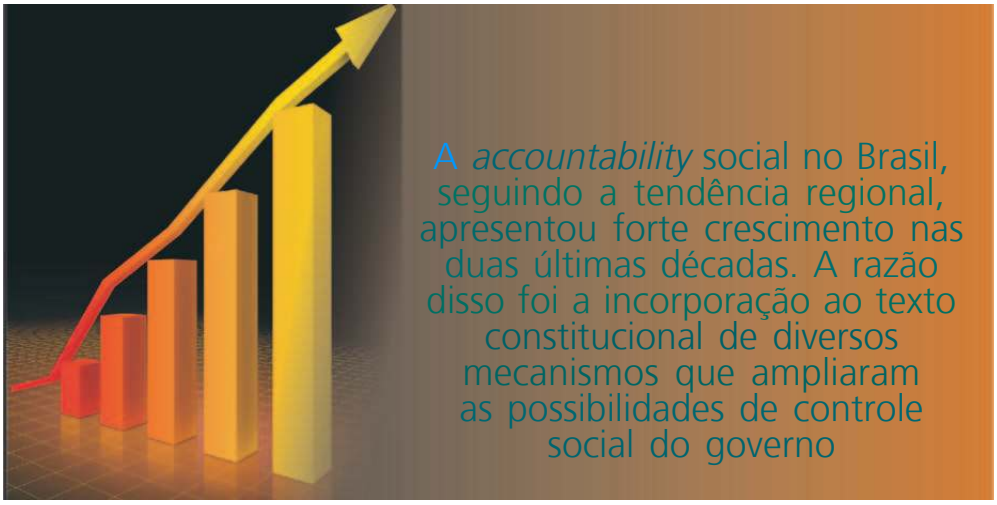
> mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. As iniciativas destes atores têm por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilegais e ativar a operação de agências de controle horizontal (PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002, p. 32 - tradução nossa).

Segundo os autores, os recursos disponíveis para este tipo de fiscalização incluem medidas como a investigação, a mobilização social, a denúncia pública ou as agências de controle e a litigância ordinária. Comparada aos controles tradicionais, ela apresenta uma série de benefícios, compensando as debilidades apresentadas por outras tipologias. Em relação ao poder de pressão oriundo do voto[19] , por exemplo, a *accountability* social traz diversas vantagens: não requer amplo consenso a fim de tornar-se efetiva, ao contrário da sanção realizada por meio do voto; pode ser realizada a todo tempo — e não somente em época de eleições; permite o controle concomitante de uma série de atos, enquanto na modalidade eleitoral há apenas uma única oportunidade para que o eleitor o sancione ou premie e, finalmente, possibilita a incidência da fiscalização sobre agentes públicos e não apenas políticos.

Relativamente ao controle intra-estatal, realizado pelas entidades de fiscalização governamentais, a *accountability* social apresenta a grande vantagem de não requerer necessariamente procedimentos formalizados e de dispensar a legitimação para controlar, por vezes restrita, conforme a legislação do local. Como

18 Cf. Campos (1990), Schwartzman (1988) e Santos (1993).

19 Trata-se, aqui, da *accountability* vertical eleitoral, uma avaliação retrospectiva em que os cidadãos premiam com a recondução ao mandato aqueles governantes cuja atuação foi compatível com os interesses da população. Em contrapartida, aqueles que perseguiram interesses próprios em detrimento dos públicos são sancionados com a não recondução, ou a não eleição de seus correligionários. Este tipo de mecanismo provocaria, nos mandatários, uma tentativa de antecipação do julgamento popular, fazendo com que evitassem fugir aos termos do mandato conferido.



ressaltam os autores, os custos reputacionais dos agentes denunciados são relevantes a ponto de influírem no cálculo prévio acerca das eventuais vantagens da prática de atos irregulares. Além disso, existe sempre o benefício de tornar pública a discussão sobre uma transgressão, antes circunscrita a um âmbito determinado, o que lança luz sobre a questão e a traz ao debate público. A possibilidade de que atores destituídos de poderes sancionatórios provoquem as estruturas de *accountability* intra-estatal, de modo a conferir maior efetividade a suas ações, é considerada extremamente importante, porque, como verificado, há um relativo consenso entre os estudiosos acerca da fragilidade deste controle na América Latina[20] . A transformação das demandas sociais em administrativas ou legais obriga a um posicionamento formal das agências fiscalizadoras, as quais, em alguns casos, teriam permanecido inertes caso a *accountability* social não as tivesse movido. Finalmente, a utilização de uma linguagem de direitos e legalidade é considerada por O'Donnel (2002) como uma das vantagens deste tipo de controle, pois mantém as demandas dentro dos princípios do Estado de Direito. O autor também salienta que o conceito de *accountability* social traz outra contribuição importante: sua perspectiva republicana, uma vez que o tipo de questão levantada é de caráter geral, visando ao ajuste de comportamentos de agentes públicos/políticos a padrões de legalidade, o que a distingue das propostas formuladas por grupos de interesse ou instituições neocorporativistas.

A *accountability* social no Brasil, seguindo a tendência regional, apresentou forte crescimento nas duas últimas décadas. A razão disso foi a incorporação ao texto constitucional de diversos mecanismos que ampliaram as possibilidades de controle social do governo, como é mais freqüentemente designada esta modalidade de *accountability* no país. Trata-se, segundo Britto (1992, p. 115), "[d]a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado [...], exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil", conferindo ao cidadão um direito público subjetivo que tem por contraponto um dever estatal específico.

A Constituição Federal é pródiga em dispositivos que oferecem a oportunidade de controle social sobre os atos do governo, destacando-se o art. 5º, inciso LXXIII (ação popular); art. 74, § 2º (denúncia aos Tribunais de Contas por ilegalidades e irregularidades); art. 14, § 10 (impugnação a mandato eletivo); e art. 31, § 3º (questionamento da legitimidade das contas municipais). Além disso, o legislador constituinte estabeleceu ainda diversos dispositivos instrumentais, para que a sociedade civil melhor

20 Cf. O'Donnel (1992, 1993, 1998), Mainwaring (2003) e Moreno *et al.* (2003).



exercesse sua capacidade fiscalizatória. Desse modo surgiram os comandos estatuídos no art. 5º, inciso XVIII (possibilidade de associação sem interferência estatal); art. 5º, inciso XXXIII (acesso a informações); art. 5º, inciso LV (devido processo legal); art. 37 (princípio da publicidade); art. 162 (divulgação dos recursos recebidos e transferidos pelos entes federados); art. 165, § 3º (dever de publicação do relatório resumido de execução orçamentária), entre outros. Mecanismos de sanção indireta também figuram no Texto Maior, como os direitos de liberdade de manifestação (art. 5º, inciso V) e de imprensa (art. 5º, inciso IX, e art. 220).

A par disso, normas infraconstitucionais trazem outros dispositivos importantes sobre o tema, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), cuja grande novidade no plano do controle social é o princípio da transparência, sofisticação do já conhecido princípio da publicidade. Outras normas completam esse quadro, as leis que determinam a instituição de entidades colegiadas integradas também por membros da sociedade[21] e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), que traz diversos dispositivos que privilegiam a fiscalização popular sobre este tipo de ato[22] .

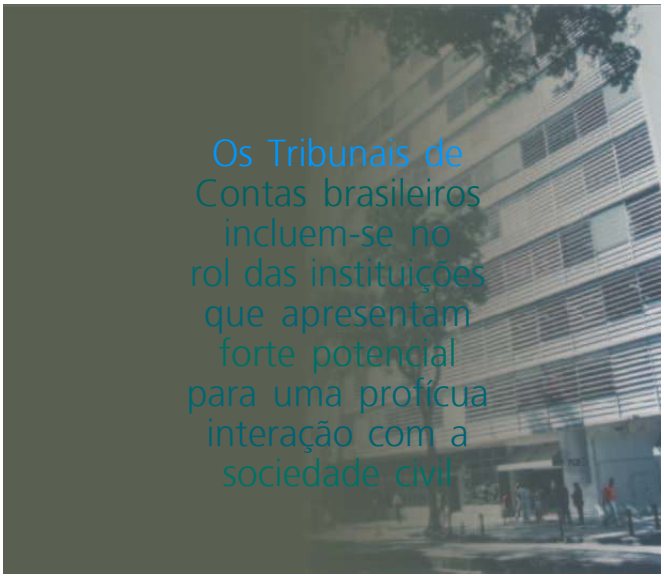
INTEGRAÇÃO ENTRE CONTROLES: UMA ABORDAGEM REFLEXIVA NAS SOCIEDADAES NÃO-CENTRAIS

A reflexividade exige do homem contemporâneo a autoconfrontação com as deficiências das instituições disponíveis em lidar com os efeitos gerados pelo próprio processo de modernização. Isto requer tanto a capacidade de autocrítica quanto de formulação criativa de ferramentas que possam dar conta de novos desafios.

O papel das sociedades periféricas neste cenário tem sido fundamental: elas contribuem decisivamente para o descentramento da cultura ocidental a partir da noção de diferença, consolidando, segundo Prysthon (2003, p. 140), "um campo fortemente marcado pela utopia: a utopia dos discursos da heterogeneidade, dos sonhos singulares, de um entrelugar complexo e híbrido".

21 Destacando-se a Lei nº 8.142/90, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB.

22 Como o art. 3º, § 3º (publicidade do procedimento); o art. 7º, § 8º (acesso popular aos quantitativos e preços unitários de obras licitadas), e o art. 15, § 6º (impugnação de preços em quadro geral de registro por incompatibilidade com valores de mercado), todos eles destinados a dar ampla publicidade aos procedimentos licitatórios e/ou a conferir poderes à população para interromper negócios potencialmente desvantajosos aos cofres públicos.



Dentre as colaborações mais marcantes da periferia encontram-se experiências inovadoras de controle sobre os governos, principalmente por parte da sociedade. Como salienta Grau (2002), a América Latina foi a única região do mundo onde, durante a década de 90, ocorreram esforços expressos por parte dos Estados no sentido de criar órgãos específicos de viabilização do controle exercido pela sociedade. Essa tendência pode ser considerada como um movimento de reflexão, por resultar de uma tentativa de reversão da condição de delegação democrática[23], ocorrida a partir da inflexão provocada pelos processos de (re)democratização no local. Neste sentido, a consolidação de novos modelos de controle, em especial daqueles que integram sociedade e Estado, contribui criativamente para uma mudança de paradigmas, constituindo, ao mesmo tempo, um fenômeno conexo tanto à expansão do risco como da reflexividade.

Os Tribunais de Contas brasileiros incluem-se no rol das instituições que apresentam forte potencial para uma profícua interação com a sociedade civil. Com efeito, seriam assim superadas tanto limitações do controle estatal (como a impossibilidade de tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da atividade administrativa), quanto do social (falta de efetividade em razão da impossibilidade de aplicação de sanções). A complementação destas duas esferas de ação parece ser uma alternativa eficaz para eliminar os obstáculos a uma fiscalização mais eficiente.

O fundamento legal para esta interação encontra-se no art. 74, § 2º, da Constituição Federal: "qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União". A incorporação da denúncia às Cortes de Contas no Texto Constitucional coloca o Brasil, segundo Vieira (2003), em posição de vanguarda internacional, ao lado de países como os Estados Unidos e a Itália, enquanto outras nações trazem esta previsão apenas em normas de menor hierarquia. A disciplina do instituto, contudo, é conferida, de um modo geral, pelas Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas.

Alguns Tribunais de Contas nacionais dispõem hoje de um setor específico destinado a incrementar sua interação com a sociedade civil, freqüentemente sob a forma de Ouvidoria. Estes órgãos surgiram, inicialmente, com a função de facilitar o recebimento de denúncias de ilegalidades e irregularidades. Com o passar do tempo, as Cortes de Contas observaram a necessidade de conferir formação a setores estratégicos da sociedade civil para incentivar este controle, em face da deficiência verificada quanto ao conhecimento dos mecanismos de aplica-

23 A referência aqui é ao conceito formulado por O'Donnel (1992) de *democracias delegativas*, em oposição às *democracias representativas*, em que a representação é complementada pela vigilância constante sobre como a delegação é exercida *(accountability)*. Naquelas, ocorre apenas a transferência do poder, com absoluta deficiência de controles sobre a conformidade desta representação com relação aos termos do mandato conferido.

ção dos recursos públicos, justificada, em parte, pela tradicional ausência ou mesmo hermetismo dos dados disponíveis quanto à gestão orçamentária e financeira da Administração.

No que se refere ao controle da ética pública, um estreitamento entre ambas as instâncias parece ter enorme potencial positivo. Requisito essencial para atingir este benefício é, entretanto, a expansão deste tipo de exame pela instituição. Como verificado, há ambiente institucional propício, não só em razão do mandato fundamental (art. 70 da Constituição Federal) que confere às Cortes de Contas a atribuição de controle da legitimidade — à qual se subsume a fiscalização de todos os princípios constitucionais que regem a Administração Pública — como também do incremento estupendo da demanda por *accountability* governamental.

Implementada esta nova realidade, persistem os obstáculos que já na atualidade desafiam a parceria entre o Tribunal de Contas e a sociedade civil, exigindo esforço e criatividade destes atores na busca de sua superação.

O primeiro deles se refere à *transparência*, elemento central nos processos de *accountability*. O princípio da transparência (sofisticação do já conhecido princípio da publicidade) constitui uma ferramenta imprescindível ao controle social dos gastos públicos. Com efeito, uma das grandes dificuldades para a fiscalização por parte da sociedade sempre foi a ausência de informações acerca da atuação dos governos.

Pesquisa realizada no âmbito do Promoex [24] (BRASIL, 2003) revela que setores estratégicos da sociedade civil utilizam as informações produzidas pelos Tribunais de Contas de forma incipiente[25] e que um dos aspectos críticos da atuação da instituição é a falta de transparência em seus próprios procedimentos e de um maior relacionamento com a sociedade. Quase 90% dos entrevistados consideraram importante a estratégia de maior debate de suas ações com a comunidade para a melhoria dos resultados da atuação das Cortes de Contas. Além disso, na avaliação da sociedade civil, o controle externo demonstra índices predominantemente negativos no que se refere a aspectos interativos com os cidadãos. Por outro lado, a qualidade e utilidade das informações produzidas são consideradas positivas pela maior parte dos entrevistados, o que demonstra um potencial ainda não completamente utilizado de aplicação das informações formuladas pela instituição. A disseminação dos relatórios de auditoria produzidos pela instituição, em especial no campo da ética pública, pode contribuir em muito para a consolidação do princípio da transparência, permitindo que a sociedade civil e as agências de *accountability* mantenham um maior controle sobre a atuação do governo.

O segundo desafio é a *independência*. Este tema é assunto recorrente na literatura específica nacional[26] . De um modo geral, verifica-se uma atitude de desconfiança em relação às Cor-

24 Trata-se do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros, um conjunto de projetos múltiplos, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, a ser executado de forma descentralizada pelos Tribunais de Contas nacionais, à exceção do TCU, tendo como objetivo central fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da LRF.

25 Os principais resultados para o quesito relativo à freqüência com que são utilizadas as informações produzidas pelos TCs pela sociedade civil foram, para as respostas "freqüentemente" ou "eventualmente": 45,8% para a apreciação das contas do chefe do Poder Executivo; 43,6% para apreciação de denúncias e representações e 40,8% para julgamento de contas de ordenadores de despesa.

26 Cf., Britto (2005), Paiva (2006) e Speck (2000), entre outros.

tes de Contas, o que é agravado, em alguns casos, pelo desconhecimento do conjunto de suas atribuições. Este déficit de legitimidade institucional parece estar relacionado a uma avaliação do conteúdo das decisões proferidas como predominantemente políticas, em contraposição às expectativas da sociedade por uma atuação mais técnica. A pesquisa-diagnóstico realizada (BRASIL, 2003) traz como primeiro item entre as respostas ao quesito "qual o maior problema do Tribunal de Contas?" a politização da instituição e a falta de independência. Cerca de 67% dos entrevistados na categoria sociedade civil consideraram as decisões da entidade mais políticas do que técnicas.



A independência das agências de *accountability* é questão complexa e disseminada. Esta preocupação é tão grande que a Intosai elegeu este valor como uma das metas centrais a serem perseguidas durante a implementação do plano estratégico da organização no período 2005-2010. A mesma entidade editou um código de ética em que um dos capítulos trata da questão. No documento, a independência é considerada essencial à atividade de auditoria, o que implica na adoção de uma atitude que aumente a autonomia do profissional envolvido. O código salienta que não basta ser independente: é preciso parecer independente.

A sociedade brasileira, entretanto, não parece disposta a abrir mão do papel desempenhado pelas Cortes de Contas. Quando questionados acerca do impacto das decisões da instituição junto à sociedade, os cidadãos a avaliaram positivamente. Mais significativo ainda é o fato de que, em resposta ao quesito "importância de ações de controle externo, realizadas pelo Tribunal de Contas, para o aperfeiçoamento da democracia", as avaliações positivas superaram em ampla margem aquelas negativas (média de 88,7% contra 11,3%), o que revela o apoio e a importância conferidos pela população à instituição, naquilo que se refere a um dos valores centrais da cultura política nacional contemporânea. O alto grau de expectativa da sociedade brasileira em relação à atuação dos Tribunais de Contas talvez explique o paradoxo da concomitância de uma avaliação crítica e, ao mesmo tempo, positiva, direcionada a estas instituições. O que se espera da instituição é uma atuação cada vez mais efetiva no combate à corrupção. Este objetivo parece depender, em boa medida, de um esforço institucional que garanta o atendimento das expectativas formuladas pela comunidade. Muitas das iniciativas já implementadas neste sentido resultaram num aumento de legitimidade dos Tribunais de Contas em época recente, mas há ainda alguns pontos que merecem integrar um amplo debate, a fim de que as soluções alcançadas venham a dar maior efetividade à fiscalização. O sucesso neste empreendimento, como tem acontecido com muitos outros fenômenos no mundo globalizado, pode ter efeitos inesperados, como o de contribuir criativamente para uma nova abordagem no controle da ética pública. Afinal, a periferia tornou-se o refúgio da utopia na atualidade.

CONCLUSÃO

As contradições, perplexidades e paradoxos oriundos da modernidade radicalizada, resultantes da conjunção dos processos de globalização, individualização, revolução de gênero, crescimento do subemprego e expansão dos riscos globais, evidenciaram a insuficiência dos mecanismos tradicionais de prevenção e manejo de perigos na era contemporânea. A exacerbação da incerteza no ambiente de risco parece gerar demandas crescentes tanto de controle quanto de moralidade, especialmente na esfera pública, na tentativa de conferir maior segurança aos indivíduos e instituições.

O controle da ética vem, assim, ocupando cada vez mais a centralidade da agenda pública, o que pode ser comprovado pela espetacular expansão da produção legiferante no âmbito internacional, regional e doméstico. Não obstante, uma abordagem reflexiva tende a reconhecer as deficiências da repressão estatal no sentido de deter a corrupção, uma vez que a complexidade do problema exige medidas de amplíssimo alcance.

O controle da ética pública no Brasil é exercido precipuamente pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pela sociedade civil. As Cortes de Contas, órgãos com mandato constitucional para a fiscalização da legitimidade (e, conseqüentemente, dos demais princípios constitucionais, em sua esfera de competência), têm como forma privilegiada de fiscalização a auditoria da ética, que busca auxiliar órgãos e entes auditados a refletir sistematicamente acerca dos impactos externos de suas ações, em conformidade com os valores que se propõem a promover, o que contribui para o aumento da confiança nas instituições, elemento importante para a sustentabilidade democrática.

A sociedade civil, por sua vez, vem ampliando seus espaços na esfera pública nas últimas duas décadas, fenômeno verificado em grande parte da América Latina, onde os processos de (re)democratização expandiram de forma importante os mecanismos de participação, numa tentativa de reverter a condição de delegação democrática antes vigente. Com isso, os países da região vêm figurando, em muitos campos, como sede de propostas alternativas, o que contribui positivamente para o descentramento da cultura hegemônica.

A união destes dois atores — Tribunal de Contas e sociedade civil — no controle da moralidade pública parece ser uma alternativa proveitosa, não só no sentido de aumentar a eficiência desta fiscalização, mas também de contribuir para novas formas de inserção de ambos na agenda pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. Modelos de formación de Estado y sociedad y su impacto en la accountability: comentários sobre el caso brasileño. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 139-167.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. *O controle externo e a nova administração pública:* uma visão comparativa. Brasília, 2002. p. 25-78.

BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Paulus, 1997.

_____. *Ética pós-moderna*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BECK, U. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS et al. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1995. p. 11-71.

_____. *World risk society*. Cambridge: Polity Press, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Diagnóstico complementar do *PROMOEX*. 2003. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/pnage2_BID_PROMOEX_Diagnóstico_Complementar_ABRUCIO_122003.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2006.

BRITTO, C. A. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

_____. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, A. J. de et al. *O novo Tribunal de Contas*: órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 59-75.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, M. S. Indicadores sociais de ética pública no espaço da cidade. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2005, Santiago (Chile). Disponível em:
< http://www.clad.org.ve/fulltext/0052442.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2008.

A DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em:
<http://www.ambafrance.org.br/14%20julho/decldroits.html>. Acesso em: 10 jan. 2007.

DUPAS, G. Privatização do espaço público e a crise política. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 154, p. 51-78, jul./set. 2003.

FIGUEIREDO, L. V. *Curso de direito administrativo*. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.

GRAU, N. C. Nudos críticos de la accountability social: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política*: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 193-218.

HABERMAS, J. *La contelación posnacional*: ensayos políticos. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *Direito e democracia*: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MAINWARING, S. Introduction. In: MAINWARING, S.; WELNA. C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MOISÉS, J. A. Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 71-94, maio/ago. 2005.

MOREIRA NETO, D. F. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 190, p. 1-44, out./dez. 1992.

MORENO, E. et al. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA. C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

NERI, D. *Filosofia moral*: manual introdutivo. São Paulo: Loyola, 2004.

NORRIS, P. *Critical citizens*: global support for democratic government. Oxford: Oxford University Press, 1999.

O'DONNEL, G. *Delegative democracy?* 1992. Disponível em: <http://kellog.nd.edu/ publications/workingpapers/WPS/172pdf>. Acesso em: 13 dez. 2006.

_____. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin America view with glances at some post-communist countries. 1993. Disponível em: <http://kellog.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/192pdf>. Acesso em: 13 dez. 2006.

_____. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Controlando la política*: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 87-102.

_____. Horizontal accountability: the legal institucionalization of mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA. C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.

PAIVA, M. A. P. *Direito*: controle e autonomia no espaço público. Rio de Janeiro: UAPÊ, 2006.

PERUZZOTTI. E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: _____; _____ (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 23-52.

PRYSTHON, A. Estudos culturais: uma (in)disciplina?. *Comunicação e espaço público*, ano 6, n. 1/2, 2003, p. 134-141. Disponível em:
<http://www.unb.br/fac/posgraduacao/revista2003/09_angela.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2008.

RODRIGUES, A. T. *Neoliberalismo*: gênese, retórica e prática. 1999. Disponível em:
<http://portal.filosofia.pro.br/fotos/File/neoliberalismo_alberto_tosi.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2008.

SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SOUSA FILHO, J. R. *Auditoria de ética*: princípios, modelos e mensuração da dimensão ética. 2004. Monografia. Disponível em:
<http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PGCE/AUD1.PDF>. Acesso em: 3 jan. 2008.

SPECK. B. W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.

TAYLOR, C. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.

TORRES, R. L. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, legitimidade e economicidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, p. 37-44, jul. 1991.

_____. A legitimidade democrática e os Tribunais de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, 1993.

UNITED NATIONS. Corruption: compendium of international legal instruments on corruption. 2. ed. Nova Iorque, 2005. Disponível em:
<http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_compendium_e.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2008.

VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Apresentação. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____; BURGOS, M. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: _____. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 336-491.

VIEIRA, Laércio Mendes. Controle estatal dos gastos públicos no Brasil: painel histórico e aspectos relevantes das instituições de controle. In: BUGARIN, Maurício Soares et al. *Controle dos gastos públicos no Brasil*: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 57-137.

WALLERSTEIN, I. *O sistema mundial moderno*: o mercantilismo e a consolidação da economia-mundo européia. Porto: Afrontamento, 1994. v. 2.

A AUDITORIA GOVERNAMENTAL E O CONTROLE SOCIAL

sob o prisma da ética na gestão pública[1]



Aline Medeiros Santos Rocha
Técnico Administrativo da Câmara Municipal de Araruama e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ

RESUMO: Este trabalho tem como finalidade demonstrar o papel atual desempenhado pela Auditoria junto à administração pública. Para tanto, buscou-se evidenciar a natureza preventiva assumida hodiernamente pela Auditoria, que, pautada na conduta ética e visando a uma maior eficiência na gestão pública, deixou de ser um mero gerenciador de crises para se transformar em um mecanismo mais atuante em todo procedimento administrativo. Diante disso, necessário se fez situar a Auditoria no âmbito de trabalho em que ela está inserida, destacando-se os princípios da Administração Pública, que devem ser observados a fim de se alcançar o fim precípuo do bem comum.

ABSTRACT: The purpose of this article is to show the role played at the present by Audits as regards public administration. Therefore, we aimed at pinpointing the preventive nature currently adopted by the audits and based on ethical behavior. Such an attitude highlights a greater efficiency in public management, so it stopped being just one more strategy to tackle crises, and became a more participant mechanism in every administrative procedure. As a result, it has been suggested that the Audits be restricted to their working grounds by emphasizing the principles of Public Administration, which should be strictly observed so that the main goal of the common welfare can be reached.

PALAVRAS-CHAVE: Auditoria; Ética; Administração Pública; Controle Social.

KEYWORDS: Audit; Ethics; Public Administration; Social Control.

1 Artigo originado da monografia vencedora do 2° lugar no II Prêmio Ministro Gama Filho, versão 2007/08



APRESENTAÇÃO

O controle dos atos públicos remonta à Antiguidade. Na Grécia, as autoridades prestavam contas de suas ações e gastos. Havendo irregularidades, os culpados eram punidos e o ressarcimento aos cofres públicos era obrigatório. Também em Roma, a partir de 509 a.C., o Senado fiscalizava os administradores dos recursos públicos.

O termo auditor surgiu na Inglaterra no século XVIII, durante o reinado de Eduardo I, para designar aquele que realizava o exame das contas públicas e cujo testemunho levaria à punição dos infratores. Embora seja difícil um consenso entre os estudiosos sobre a origem desta técnica, fica claro que ela se faz presente desde o início da atividade econômica do homem. Através da História, nota-se, também, que os atos e recursos públicos são fiscalizados de acordo com os costumes e a legislação vigente.

No Brasil, após a vinda da Família Real, instituiu-se o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, que coordenava e controlava o patrimônio e os fundos públicos. Aqui, desde 1826, eram apresentados projetos para a criação do Tribunal de Contas, contudo, somente em 1890, por iniciativa de



Rui Barbosa, foi efetivamente criado o Tribunal de Contas, que a partir de 1891, com a Constituição, passou a exercer as funções que vêm sendo ampliadas até hoje.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas, por séculos, nos países democráticos, comprovou ser o de maior eficácia. A Constituição da República Federativa do Brasil, que vigora desde 1988, afirma que qualquer cidadão, bem como segmentos organizados da sociedade, são partes legítimas para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Buscando a melhoria da gestão pública, pelo controle da execução orçamentária, sabe-se onde e de que forma são utilizados os recursos provenientes dos impostos arrecadados.

É inquestionável a relevância do controle social para garantir a legalidade e a moralidade dos atos da administração pública. Esta vale-se do sistema de controle visando certificar-se de que todas as suas ações foram efetivamente executadas dentro da legalidade, em consonância com as normas pertinentes a cada ato e, principalmente, de acordo com o interesse coletivo.

No decorrer da evolução econômica, a auditoria é a ferramenta utilizada para atender a esta demanda. Tendo a ética e a independência como elementos essenciais no desempenho dessa função, a auditoria governamental é marcada pelo traço de responsabilidade pública e social que deve apresentar.

Sendo a ética definida como a ciência da moral, falar sobre Auditoria da Ética implica em definir não apenas as bases sobre as quais a auditoria deve pautar-se no desempenho de suas funções junto à administração pública, mas também o comportamento de seus agentes para que verdadeiramente seja realizado um controle eficaz sobre a gestão pública.

Por outro lado, é preciso que haja uma consciência moral não só dos auditores, mas também de todos os servidores da administração pública, no sentido de servirem de modelo para toda a sociedade ao salvaguardar os direitos dessa nas decisões diárias tomadas pela administração pública. Os servidores, em geral, têm por obrigação legal e moral zelar pela observância do interesse público.

Em contrapartida, o gestor público, apesar das divergências e até dos interesses antagônicos que representa, também deve criar meios para que seja consolidada uma estrutura ética dentro da administração pública, favorecendo a transparência e a publicidade dos atos administrativos e de gestão, melhorando as condições de realização dos serviços públicos e dando a devida orientação a seus servidores, concernente aos valores morais que devem

ser observados e praticados no exercício da função pública.

A fim de que o poder seja utilizado para se atingir o fim social constitucionalmente protegido, a ética deve sempre orientar as ações públicas e as ações individuais de todos os cidadãos. Como o interesse desses tem que preponderar aos interesses particulares, os governantes devem sempre colocar a defesa da Pátria acima de qualquer consideração pessoal.

Apesar da existência da atividade auditorial, esta não pode prescindir do importante controle social que deve ser continuamente exercido pelo cidadão. O cidadão que luta por seus direitos harmoniza, na prática, a ética, a justiça e a política, além de corroborar com as atividades dos órgãos fiscalizadores da gestão pública.

Partindo dessas premissas, o presente trabalho procura situar a Auditoria dentro do ambiente político onde desenvolve suas funções, demonstrando a necessidade do esforço contínuo na busca de uma conduta ética dentro da administração pública, fazendo com que o interesse público seja a única motivação dos atos administrativos.

Por fim, procuramos evidenciar a crescente atuação da Auditoria junto à administração pública ao longo dos últimos anos, que, sempre pautada na conduta ética e visando a uma maior eficiência na gestão pública, deixou de ser um mero gerenciador de crises para se transformar em um mecanismo essencial para o bom desempenho de todo procedimento administrativo.

O ESTADO E SUA FUNÇÃO SOCIAL

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo, assim, um Estado Democrático de Direito, que deve ser entendido como aquele que é juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis.

Certo é que o Estado apresenta um fim próprio, cabendo-lhe promover a prosperidade pública através de um complexo de atividades que propiciem, na medida do possível, que todos os membros da sociedade possam conseguir a almejada felicidade. Enfim, o objetivo do Estado é o bem comum.

A própria Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 3º, dispõe acerca dos objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo Estado. Neste artigo são apontadas as diretrizes que o Estado e os seus subordinados devem traçar ao estabelecer, por exemplo, que não exista desrespeito aos direitos e garantias fundamentais como a vida e a liberdade, que se diminuam as desigualdades sociais, que não haja preconceito ou discriminação, que todos possam ter acesso à educação, à saúde, ao meio ambiente equilibrado e assim sucessivamente.

Em respeito ao princípio da hierarquia das leis, toda legislação infraconstitucional deve se pautar nos preceitos enunciados pela Constituição Federal. Desta forma, os princípios constitucionais devem servir de orientação tanto para o legislador quanto para o executor e para o julgador, que não podem se distanciar do núcleo central do sistema estatal.

OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

Para que o Estado desenvolva suas atividades visando ao interesse coletivo, faz-se necessária a criação de órgãos e de pessoas habilitadas para seu gerenciamento, bem como de recursos para sua execução. É com base nesse contexto que nasce a administração pública.

A administração pública, conforme entendimento da maioria dos doutrinadores, exprime mais de um sentido, podendo ser no sentido objetivo ou subjetivo.

Na forma objetiva, a administração pública pode ser entendida como a própria atividade administrativa exercida pelo Estado através de seus órgãos e agentes.

Já na forma subjetiva, tal expressão pode ser entendida como o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a função de executar atividades administrativas. Nessa forma, leva-se em consideração o sujeito que exerce de fato a função administrativa.

Segundo leciona o ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 15), "princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da administração pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas".

A nossa Constituição dispõe em seu artigo 37, *caput*, que "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência".

Por estarem inseridos no texto constitucional, tais princípios são convencionados na doutrina como princípios expressos. Desta forma, traçam diretrizes fundamentais para a administração, uma vez que a conduta administrativa só será considerada válida quando estiver em consonância com o dispositivo legal.

O Princípio da Legalidade, sem sombra de dúvida, é o princípio que pode ser visto como a garantia do cidadão contra os arbítrios do Poder Público. Sobre tal princípio, assim discorre o mestre Alexandre de Morais (2002, p. 69):

> O art. 5º, II, da Constituição Federal, preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional, pode-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral.

O princípio da Legalidade, quando aplicado à



O Princípio da Moralidade determina que o administrador público fundamente sua conduta em preceitos éticos, não devendo este basear-se apenas nos critérios de conveniência, oportunidade e justiça

administração pública, significa que o agente público terá que agir estritamente como a lei determina. Já o particular tem mais liberdade de atuação, uma vez que a ele é lícito fazer tudo que a lei não proíbe. Desta forma, as condutas dos servidores públicos ficam visivelmente limitadas, sendo diminuída, portanto, sua autonomia.

O Princípio da Impessoalidade dispõe que o agente público deve pautar sua conduta de uma forma que vise ao interesse público em detrimento de interesses particulares, próprios ou de terceiros. Tal princípio busca a igualdade de tratamento que a administração pública deve dispensar aos cidadãos que se encontram em uma situação jurídica idêntica.

O Princípio da Moralidade determina que o administrador público fundamente sua conduta em preceitos éticos, não devendo este basear-se apenas nos critérios de conveniência, oportunidade e justiça.

O Princípio da Publicidade se fundamenta na necessidade de divulgação oficial do ato para conhecimento do público e início de seus efeitos externos. A publicidade engloba toda atuação do Estado, não apenas sob o aspecto da divulgação de seus atos, mas também dando conhecimento aos administrados sob a conduta interna de seus agentes.

Por fim, o Princípio da Eficiência. Esse princípio dispõe que toda a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho 1998, não restam dúvidas que sua inclusão demonstra o descontentamento da sociedade com a qualidade do serviço público prestado.

Desta forma e diante do dever constitucional que agora se apresenta, os agentes públicos deverão ter um comportamento que vise sempre à qualidade dos serviços prestados, sob pena de serem responsabilizados administrativa, civil e penalmente.

O Estado possui por finalidade precípua o desenvolvimento do bem comum da população, tendo por fim sempre o interesse público. Inferem-se na questão do bem comum os direitos sociais, que no magistério de Sylvio Motta e William Douglas (2002, p. 143) podem ser entendidos como:

> Direitos sociais são aqueles que se direcionam à inserção das pessoas na vida social, tendo acesso aos bens que satisfaçam suas necessidades básicas. Visam ao bem-estar da pessoa humana. Têm especial preocupação com as camadas mais carentes da população e aqueles que, por uma ou outra razão, não podem obter esses benefícios de modo independente, como no caso de velhice, desemprego, infância, doença, deficiência física ou mental, etc. De certa forma procuram proteger os mais fracos, atendendo a uma finalidade de igual final ou uma vida condigna para todos.

Sendo assim, para que o Estado possa cumprir com todos os seus objetivos, faz-se necessário angariar recursos em vista a honrar as despesas geradas por suas atividades.

Dentre as diversas fontes de recursos de que o Estado se vale, pode-se citar: a exploração do patrimônio público, receitas de investimentos diversos, empréstimos, receitas advindas do poder de tributar, entre outras.

Os recursos entram no conceito de receita pública, que pode ser entendida como o ingresso financeiro arrecadado pela entidade Estatal com o fim de ser aplicado em gastos efetuados pela administração pública. O renomado professor Sérgio Jund assim define receita pública (2007, p. 139):

> A receita pública, portanto, consiste no con-

> junto de ingressos financeiros, com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, originados da ação e de atributos inerentes à instituição, que, na qualidade de elementos novos, produz acréscimos patrimoniais, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros.

Portanto, é um direito de todo cidadão saber como estão sendo aplicados os recursos arrecadados pelo Estado, e se a conduta do mesmo reflete os ditames éticos e morais estabelecidos nas normas sob as quais devem se sustentar.

ÉTICA

A ÉTICA E SEU OBJETO

A ética e as questões que se articulam em torno dela é um pensamento em ação desde a antiga Grécia, berço e origem do debate filosófico — sendo certo que o pensamento filosófico indica que o ser humano busca a felicidade desde que surgiu no mundo e reconheceu-se capaz de produzir cultura e transformar o ambiente em que vive.

Contudo, nas relações cotidianas entre os indivíduos, surgem continuamente problemas cuja solução não diz respeito somente à pessoa que os propõe, mas também a todas as outras que sofrerão as conseqüências da sua decisão ou de sua ação.

Partindo da premissa que decidir ou agir em uma situação concreta seria um problema prático do campo da moral, investigar o modo pelo qual a responsabilidade moral se relaciona com a liberdade e com o determinismo ao qual nossos atos estão sujeitos seria um problema teórico cujo estudo é da competência da ética.

Segundo preceitua o mestre Adolfo Sánchez Vázquez (2007, p. 21):

> A ética é teoria, investigação ou explicação de um tipo de experiência humana ou forma de comportamento dos homens, o da moral, considerado, porém, na sua totalidade, diversidade e variedade. O que nela se afirma sobre a natureza ou fundamento das normas morais deve valer para a moral da sociedade grega, ou para a moral que vigora de fato numa comunidade humana moderna. É isso que assegura o seu caráter teórico e evita sua redução a uma disciplina normativa ou pragmática. O valor da ética como teoria está naquilo que explica, e não no fato de prescrever ou recomendar com vistas à ação em situações concretas.



Compreendendo a ética como a ciência da moral, isto é, de uma esfera do comportamento humano, não se deve confundir a teoria com o seu objeto: o mundo moral. Não sendo a moral ciência, mas sim seu objeto, neste sentido é pela ética estudada e investigada.

Na definição de Vázquez (2007) antes enunciada, ética e moral se relacionam como uma ciência específica e seu objeto, respectivamente. A ética não se confunde com a moral, não pode ser reduzida a um conjunto de normas e prescrições; sua missão é explicar a moral efetiva podendo influir deste modo na própria moral.

Vázquez (2007) entende a moral como uma forma específica de comportamento humano, cujos agentes são os indivíduos concretos que só agem moralmente quando em sociedade, dado que a moral existe necessariamente para cumprir sua função social. Em sua concepção, a função social da moral consiste na regulamentação das relações entre os homens (entre os indivíduos e entre o indivíduo e a comunidade) para contribuir assim no sentido de manter e garantir uma determinada ordem social.

Diante do exposto acima, podemos concluir que a moral cumpre sua função social, na medida em que corresponde às necessidades e exigências do núcleo social onde os indivíduos estariam inseridos, na qual vigora uma moral efetiva que não é a invenção de cada um em particular, mas que cada um encontra como dado social.



Para Gabriel Chalita (2003), a ética consiste na busca da excelência em todas as coisas. Em sentido amplo, o autor entende que os valores mais elevados existentes na sociedade que conhecemos são o próprio objetivo da ética e que o bem é a finalidade da ética, ou seja, que como disciplina a ética procura determinar os meios para atingir o bem. Mas como, afinal, reconhecer o verdadeiro bem comum?

Segundo Chalita (2003, p. 84):

> O bem como finalidade e como condição para uma escolha ética deve tanto ser reconhecido como identificado pelo indivíduo, o agente da ação, quanto refletir interesses sociais mais amplos, de justiça e de proteção dos valores comunitários. Somente por meio desta atenção constante podemos ter segurança de agir eticamente. Se acreditarmos somente em nosso julgamento individual, mais cedo ou mais tarde cometeremos um erro de julgamento e faremos algo errado — algo mau, pois nunca é possível ter controle absoluto sobre as conseqüências de nossas ações. É por essa razão que dependemos das outras pessoas para vivermos eticamente. Precisamos dos pontos de vista dos outros para aumentar nosso conhecimento sobre a realidade.

Em suma, Chalita (2003) acredita que a excelência é o modelo para toda atividade ética. Certo que a excelência depende da submissão das ações às boas finalidades e que ter boas intenções, bons objetivos é fundamental para um comportamento ético, a busca da excelência seria o caminho seguro para que uma ação alcance o bem desejado.

A ÉTICA NO EXERCÍCIO DO PODER

Em vista do bem social, o Estado tem como

objetivo garantir a ordem e a unidade da sociedade, exercendo um poder efetivo sobre os membros dessa através de um sistema jurídico e de seus dispositivos coercitivos.

Ocorre que o poder estatal almeja o alcance da universalidade, ou seja, do apoio voluntário da maior parte dos membros da comunidade social que representa. E, para tanto, não se apóia somente no direito ou no uso da força, como instituição social utiliza-se também de sua influência na realização da moral. Deste fato, depreendemos que a realização da moral não é somente um empreendimento individual, mas também social, isto é, não somente processo de moralização do indivíduo, e sim processo de moralização social no qual influem as organizações e as instituições, dentre as quais destacamos o Estado.

Certo é que o Estado não é apenas um mantenedor das normas legais, mas pode ser entendido, sobretudo, como um organismo moral. Como toda moral compreende um conjunto de princípios, valores e normas de comportamento, quando esta consegue desempenhar sua função social de garantir o comportamento dos indivíduos de uma comunidade numa determinada direção, pode-se dizer que as normas existentes nessa sociedade correspondem aos seus interesses e necessidades sociais.

De todas as formas de comportamento humano, o direito é o que mais intimamente se relaciona com a moral, porque os dois estão sujeitos a normas que disciplinam as relações dos homens. Moral e direito têm em comum uma série de características essenciais e, ao mesmo tempo, diferenciam-se por outros pontos específicos.

Tanto a moral como o direito tem como elementos comuns o fato de responderem a uma mesma necessidade social, qual seja, a de regulamentar as relações dos homens objetivando garantir certa coesão social; bem como o fato de a moral e o direito mudarem quando ocorre uma transformação radical no sistema político-social. Em contrapartida, a moral e o direito divergem no concernente à forma como a coação se exerce sobre estes, sendo a coação realizada internamente na moral (convicção íntima para aderir às normas morais) e externamente no direito (presença de um dispositivo coercitivo externo de natureza estatal).

Após o estabelecimento dos elementos comuns e diferentes existentes entre a moral e o direito, Vázquez (2007, p.100) conclui que:

> A moral e o direito possuem elementos comuns e mostram, por sua vez, diferenças essenciais, mas estas relações, que ao mesmo tempo possuem um caráter histórico, baseiam-se na natureza do direito como comportamento humano sancionado pelo Estado e na natureza da moral como comportamento que não exige esta sanção estatal e se apóia exclusivamente na autoridade da comunidade, expressa em normas e acatada voluntariamente.

Tanto a Teoria do Direito quanto a Ética são ciências que abordam o comportamento humano sujeito a normas, contudo, a principal diferença é que no campo do direito as normas são impostas de forma coercitiva e tem um caráter de obrigação exterior ao passo que na esfera moral as normas, embora obrigatórias, não são impostas coercitivamente. E é neste espaço de total liberdade, em que não há leis que regem a conduta tanto das pessoas quanto das instituições pelas quais o poder público é exercido, que a ética tem sua razão de ser.

Como vimos, a ética não cria a moral. Não é a ética que estabelece em uma determinada comunidade princípios, normas ou regras de comportamento moral. Como as demais ciên-

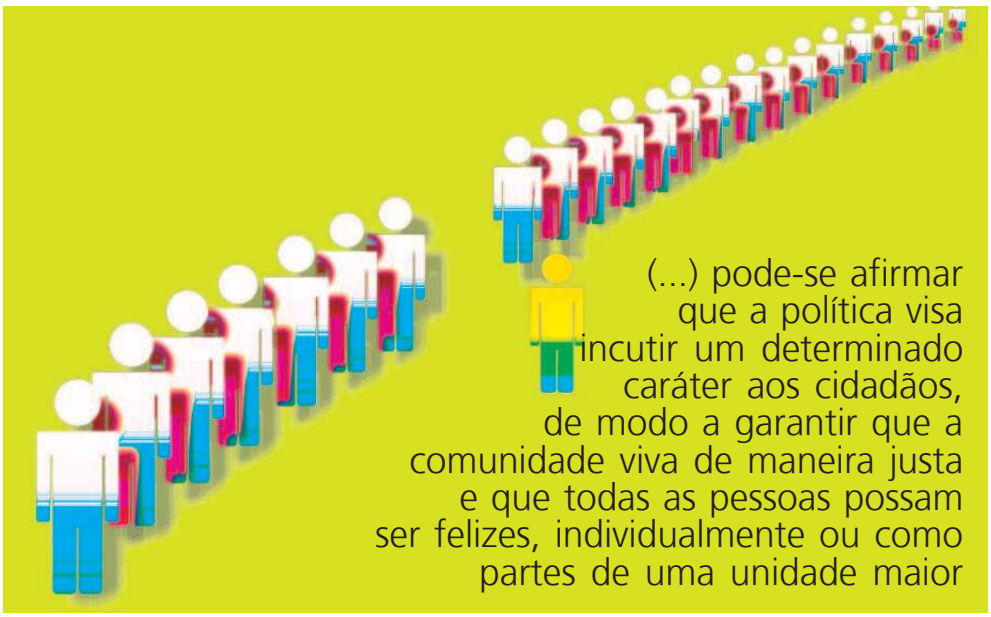
cias, a ética se defronta com fatos. Sendo humanos estes fatos, isso implica, por sua vez, em que sejam fatos de valor.

A ética deve fornecer a compreensão racional de um aspecto real, efetivo do comportamento dos homens. Não cabe à ética formular juízos de valor sobre a prática moral de outras sociedades, ou de outras épocas, em nome de uma moral absoluta e universal, mas sim explicar a razão de ser desta pluralidade e das mudanças da moral, esclarecendo o fato de os homens terem recorrido a práticas morais diferentes e até opostas.

Sendo assim, a função fundamental da ética é a mesma de toda teoria: explicar, esclarecer ou investigar uma determinada realidade, elaborando os conceitos correspondentes, a fim de que o indivíduo, pautado sobre esses conceitos, possa fazer por sua comunidade o melhor governo de si e das coisas públicas ao seu alcance. Por essa razão, pode-se entender como indivíduo virtuoso tanto o cidadão quanto o indivíduo político.

Fato é que, atualmente, o exercício do poder pode ser considerado o ponto mais discutido no que se refere às reflexões sobre a ética. Por esse prisma, podemos dizer que a política não envolve apenas organização de grupos em partidos, as eleições, a divisão de poder conforme as regras do país, do estado, da cidade. Política envolve a vida em sociedade, o modo como os seres humanos vivem juntos e dividem um determinado espaço, um determinado tempo, as riquezas que a sociedade produz, a cultura que dá um rosto para as mais variadas comunidades de que fazemos parte. Segundo Chalita (2003), o objetivo da política é a felicidade, e o bem que ela almeja é o mais alto, é o bem supremo. Assim, é impossível separar ética e política: uma não pode existir sem a outra, uma não pode cumprir seus objetivos sem a companhia da outra.

Seguindo essa idéia, pode-se afirmar que a política visa incutir um determinado caráter aos cidadãos, de modo a garantir que a comunidade viva de maneira justa e que todas as pessoas possam ser felizes, individualmente ou como partes de uma unidade maior. Afinal, quando um Estado é criado, seu objetivo primeiro é o de garantir uma convivência har-



mônica que produza nas relações humanas um sentimento pleno de felicidade.

Ao tecer um panorama histórico entre a política nas sociedades antigas e a política nas sociedades modernas, o mestre Renato Janine Ribeiro (2006, p.79) assevera que:

> Os antigos (leia-se: atenienses e romanos, ou seja, uma fração porcentual mínima dos viventes da Antiguidade, mas aquela fração que deixou a História que conhecemos) faziam uma política das virtudes. Os modernos fazem a política dos interesses. Isto quer dizer que, em Atenas e Roma, o discurso político se centrava na idéia do bem para a sociedade. O indivíduo deveria submeter-se ao que fosse melhor para a coletividade. A defesa das vantagens pessoais ocorria, é claro, mas não era aceito que se expressasse plenamente.

Quando o administrador público transgride os valores e se distancia da ética e este afastamento não gera nenhuma conseqüência para aquele que deveria sempre visar ao interesse comum em suas decisões, ele se acostuma a esta situação e acaba incorrendo num perigo para si mesmo e para a sociedade que representa.

Quanto ao distanciamento da ética pelos administradores públicos, o professor Chalita (2003, p.118) ressalta que:

> A análise da história política no mundo nos faz vislumbrar exemplos de governantes que se distanciaram da ética por se sentirem acima das leis, do Estado. Governantes que não entenderam o mister de servir ao povo, de servir ao sonho de construir uma sociedade cada vez mais harmoniosa. E o vício do mau exercício do múnus público faz com que a essência da pessoa que governa se desfigure. Já não se sente um homem, mas um semideus capaz de fazer o que quer, de se sentir eternamente em um patamar superior. Tola visão de medíocres governantes que perdem a grande oportunidade de vivenciar a felicidade na arte de fazer uma política que seja efetiva e libertadora. Perdem a oportunidade de entender que o serviço é uma oferenda à magia do encontro humano na busca da verdadeira paz. Não aquela que se firma pela ausência da guerra, mas aquela que se firma por uma elevação da pessoa humana que começa a entender melhor esse fascinante exercício da vida. E isto exige estudo, afinco, serenidade, que só serão atingidos quando os líderes permitirem que o acesso ao conhecimento seja de todos, para todos.

É necessário o estabelecimento de uma diferença nítida entre o que é público e particular ou privado, tal como entre o Estado, que idealmente tem duração permanente, e o governo, que exerce suas funções por um mandato.

Todo governante, assim como seus subordinados, deve ter como foco o interesse dos destinatários do bem comum. O interesse dos cidadãos tem que sempre preponderar aos interesses particulares. Trata-se do sentimento que leva cada um a preferir o bem-comum a seu bem pessoal, a pôr a defesa da Pátria acima de qualquer consideração pessoal. O governante deve prestar contas a todos, tendo que usar os meios bons para produzir fins que sejam considerados também bons pela maioria da sociedade.

A fim de que o poder seja utilizado para atingirmos o bem social, e assim conquistarmos o objetivo maior da vida em comunidade, a ética deve orientar as ações públicas do país, do estado, do município, e as ações individuais de todos os cidadãos.

Nesse sentido conclui o célebre Chalita (2003, p.117) que:

A ética se concretiza na vida política de uma comunidade quando a justiça é respeitada e promovida e as injustiças corrigidas e punidas. Ou seja, quando a lei é efetivamente validada e obedecida pelos cidadãos, quando a lei governa os líderes do poder público. É necessário que a lei seja mais "forte" que as pessoas, que impere sobre a vontade individual dos governantes e representantes do poder público em geral, para garantir que prevaleçam os bons princípios registrados na forma das obrigações escritas, memória firme das intenções e dos desejos da comunidade na busca de uma convivência justa, que atenda às necessidades sociais. A lei deve prevalecer sobre a vontade individual dos representantes do poder público para evitar que desejos pessoais ou simplesmente opiniões sem representatividade social operem sobre o destino de inúmeras pessoas, sobre o destino do povo acima de tudo. A lei, ao garantir a equidade, faz com que o exercício do poder seja um serviço e não uma ostentação para perpetuar privilégios nefastos de quem não tem consciência da importância social dos cargos que exerce. O poder é efêmero. As pessoas que ocupam uma função pública não a ocuparão para sempre, estarão apenas de passagem.

Essa consciência é imprescindível. Atualmente, ficou difícil distinguir a natureza do homem público e do privado. A coisa pública precisa ser respeitada para que a ética prevaleça. E esse é um exercício constante porque a ética não está pronta, está por se construir, mas, para tanto, é fundamental a participação da comunidade.

Lutar por seus direitos significa, também, harmonizar na prática a ética, a justiça e a política. É preciso cobrar dos governantes, e, ao mesmo tempo, não ficar apenas sentado esperando que alguém tome providências.

O debate e a reflexão sobre os valores morais da democracia e da Administração do Estado estão intimamente relacionados com os temas da governabilidade e legitimidade das instituições políticas do sistema democrático, sendo certo que, havendo desvio moral no exercício das funções públicas, este fato pode gerar uma instabilidade no regime democrático decorrente das tensões entre o interesse próprio e o interesse público, entre os particulares e a autoridade pública.

A exigência da conduta ética na condução dos assuntos públicos serve aos interesses da sociedade. Não basta falar em democracia das instituições, é preciso criar uma democracia do convívio. Cada um tem de fazer a sua parte, conquistar efetivamente a condição de sujeito da história, deixar de ser objeto das decisões alheias.

Neste sentido, o mestre Renato Janine Ribeiro (2006) discorre sobre a relação dos cidadãos brasileiros com a política, bem como a posição que ocupam diante dos exercentes do poder público. O autor acredita que o nosso modo de viver a política consiste na convicção de que ela não é feita por nós, mas produzida por outros, e que quando falamos de algo que afeta negativamente a vida pública não identificamos o autor dessas ações. É como se a ação coletiva e social fosse governada em tudo que nos frustra ou limita, gramaticalmente falando, por sujeitos ocultos. Para Ribeiro (2006), não sabemos, ou melhor, não queremos saber quem eles são.

Na verdade, eles seriam os exercentes do poder público, que são eleitos por nós em condições democráticas. E este é um dos eixos da democracia: se há um governo, é porque ele foi eleito pela maioria, e esta deve se responsabilizar pelo que o governo fizer. Uma vez que liberdade de escolha implica em respon-

sabilidade, como, então, declinarmos da responsabilidade auferida por nossas escolhas? Fato é que por mais perfeitas que sejam as leis, para que não se tornem letras mortas, a comunidade precisa cobrar seu cumprimento e obedecer aos seus preceitos. Não basta deixar a questão para os poderes constituídos do país.

Na vida política, acaba que a luta de um indivíduo por seus direitos é sempre a luta de todos os seus semelhantes, por isso que cada cidadão deve, além de cumprir a lei, exigir que os representantes do poder público concretizem as políticas de proteção social e administração da economia de acordo com os interesses do povo.

Para Chalita (2003, p. 121), "o fundamental é ter na mente e no coração que a justiça, a política e a ética só alcançam seus objetivos por meio de uma comunidade viva, democrática e forte."

Também é certo que, quando a sociedade se ergue sob bases éticas, o direito e suas normas coercitivas não precisam chegar a extremos, podendo deixar espaços em branco para a liberdade, não precisando disciplinar de forma minuciosa todos os temas. Deve ser considerado ainda que a liberdade só é possível quando existe uma correspondência entre a obediência e a responsabilidade ética.

A OBRIGAÇÃO MORAL E A RESPONSABILIDADE ÉTICA

Todo indivíduo deve ter responsabilidade por seus atos voluntários, tanto em relação ao modo de agir quanto pelas conseqüências de suas atividades; e, à medida que a pessoa faz escolhas, assume um compromisso com sua decisão.

A ética deve ser compreendida como uma ciência moderna que conduz o homem a uma reflexão sobre a responsabilidade de sua conduta e como ela se reflete em sua felicidade e interfere na ordem social.

No que tange à obrigação moral, o fator pessoal, apesar de ser essencial, não pode ser dissociado do caráter social que reveste esta obrigação. A obrigação moral supõe necessariamente uma liberdade de escolha. Ela deve ser assumida livre e internamente pelo sujeito e não imposta de fora. Caso contrário, estaríamos diante de uma obrigação jurídica. Somente pode haver obrigação para um indivíduo quando as suas decisões e os seus atos afetam os outros ou a sociedade inteira, ou seja, quando a escolha a ser realizada apresenta um alcance moral na esfera social.

O indivíduo age de acordo com o ditame de sua consciência moral, que dita somente aquilo que concorda com os princípios, valores e normas de uma moral efetiva e vigente.

No que tange ao progresso moral de uma sociedade, Vázquez (2007) acredita que há três formas para medi-lo. Em seu entendimento, em primeiro lugar o progresso se mede pela ampliação da esfera moral na vida social. Em segundo lugar, pela elevação do caráter livre e consciente dos indivíduos ou dos grupos socais, e, por conseguinte, pelo crescimento da responsabilidade destes indivíduos ou grupos no seu comportamento moral. Índice e critério de progresso moral seriam, em terceiro lugar, o grau de articulação e de coordenação dos interesses coletivos e pessoais.

Fato é que ainda que a moral historicamente mude, de forma a apresentar um conteúdo diverso em diferentes contextos sociais, a função social da moral será sempre a mesma: a de regular as ações dos indivíduos nas suas relações com a comunidade, visando preservar a integridade da sociedade como um todo.

Por esta razão, os agentes públicos têm por obrigação não só moral, mas também legal,

de empregar um esforço contínuo na busca de uma conduta ética dentro da administração pública, fazendo com que o interesse público seja a única motivação no desempenho de suas funções administrativas, sempre com vistas à harmonização dos divergentes interesses existentes na sociedade.



CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL

A conduta imoral na gestão da coisa pública pode desencadear uma verdadeira crise de legitimidade do sistema democrático, levando a um distanciamento da sociedade, que pode vir a não mais reconhecer o poder instituído como seu legítimo representante, uma vez que este passou a se utilizar da máquina administrativa para servir somente a seus interesses particulares.

Para que não haja essa quebra de confiança entre os cidadãos e a classe política, o gestor público deve criar meios para que seja consolidada uma estrutura ética voltada para o controle de prestação de contas, com especial enfoque na transparência e na publicidade; e voltada para a gestão pública, em especial no que se refere às condições de realização de serviços públicos, dando a devida orientação a seus servidores através da criação de valores e padrões a serem seguidos.

Por esta razão, defendemos a existência de um Código de Ética Pública dotado de generalidade suficiente para contemplar a maioria das condutas dos servidores públicos, de forma a servir como instrumento tanto de orientação para as tomadas de decisões cotidianas, como de avaliação do comportamento moral do servidor no desempenho de suas funções.

Neste sentido, é importante fazer alusão ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, Decreto nº 1.171, de 22/06/1994, que orienta os servidores deste poder definindo o conceito de moralidade como:

> A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Cabe ressaltar, ainda, que o código de ética não pode ser algo estático, ou seja, imutável, uma vez que sendo a vida social dinâmica, este deve, da mesma forma, acompanhar as mudanças que ocorrem na sociedade.

De toda sorte, a implementação do Código de Ética Pública extensivo aos servidores de todas as esferas administrativas contribuiria para o aprimoramento dos trabalhos de repressão e prevenção a condutas contrárias aos interesses públicos. No entanto, só isto não basta, é preciso que haja uma consciência de todos os servidores de que sua função vai muito além da de apenas prestar serviços públicos; como servidores, suas condutas acabam sendo modelo para toda sociedade.

CONTROLE GOVERNAMENTAL

Diante do despertar da sociedade e de um mercado que sofre com a diminuição de recursos, a Administração Pública se viu forçada a apresentar resultados que refletissem uma maior eficiência operacional. Por esta razão, o governo passou a tomar medidas expressas no sentido de melhorar a eficiência do seu sistema de controle, principalmente no que tange aos gastos públicos.

Tal preocupação se apresenta, inclusive, na Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu artigo 70 estabelece:

> A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Da mesma forma, o artigo 74 da Carta Magna dispõe que:

> Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como de aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício da sua missão institucional.
>
> § 1° - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> § 2° (...)

Tais dispositivos refletem uma preocupação do legislador com o controle da gestão pública. A Administração Pública se vale do sistema de controle para se certificar de que todas as suas ações foram efetivamente executadas dentro da legalidade, em consonância com as normas



pertinentes a cada ato e, principalmente, de acordo com o interesse coletivo.

Jund (2007, p. 413) define o objeto do controle governamental: "a finalidade geral do controle é, pois, avaliar e corrigir a operação da organização dentro da estrutura de padrões externos e internos." Nas clássicas lições do professor Meirelles (2006, p.663): "controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro".

Com maestria, Eduardo Lobo Botelho Gualazi (1992, p. 26) definiu controle como sendo:

> O princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrastamento, supervisão e gestão integral da administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais da administração.

Desta forma, os órgãos da administração pública devem ter em sua estrutura um sistema de Controle Interno, que, além de apoiar o Controle Externo em sua missão, possa assegurar o cumprimento das determinações constitucionais.

O AICPA — *American Institute of Certified Public Accountants* define controle interno da seguinte forma:

> O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas, adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

O citado órgão divide o controle interno em duas formas diferentes: o controle interno contábil, que visa à salvaguarda do ativo e a fidedignidade dos registros financeiros; e o controle interno administrativo, que visa à salvaguarda da eficiência operacional e das diretrizes da empresa.

Portanto, o controle interno pode ser entendido como um conjunto de componentes que visa assegurar que os atos da administração pública estejam em conformidade com os princípios constitucionais.

Por fim, deve ser esclarecido que, ao contrário do que muitos pensam, a atividade da auditoria interna faz parte do Sistema de Controle Interno, mas se apresenta de forma independente da atividade exercida pelo Controle Interno.

Tal entendimento é comungado pelo ilustre professor Evandro Martins Guerra (2005, p. 264), que assim dispõe:

> O controle interno, releva frisar, não se confunde com auditoria interna, sendo esta caracterizada como um dos agentes do sistema, desempenhando tal papel como tipo de controle gerencial. O procedimento de auditoria é parte integrante do sistema de controle interno.

AUDITORIA

A auditoria tem por objetivo garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública, buscando comprovar a legalidade e legitimidade e avaliar os resultados, quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nas unidades da administração direta e entidades supervisionadas da administração pública, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Dentre os diversos conceitos de auditoria governamental existentes, o apresentado pelo Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal aprovado pela Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril 2001, da Secretaria Federal de Controle, parece ser o mais completo, uma vez que define a auditoria da seguinte forma:

> A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos.

O citado Manual dispõe que cabe ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, por intermédio da técnica de auditoria, entre outras atividades:

> I - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade dos órgãos públicos e privados, inclusive nos projetos de cooperação técnica junto a organismos internacionais e multilaterais de crédito;
> II - apurar os atos e fatos inquinados de ilegais ou de irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;
> III - realizar auditorias nos sistemas: contábil, financeiro, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
> IV - examinar a regularidade e avaliar a eficiência e eficácia da gestão administrativa e dos resultados alcançados nas ações de governo;
> V - realizar auditoria nos processos de Tomada de Contas Especial; e
> VI - apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e gerenciais e dos controles internos administrativos dos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta Federal.

O PAPEL DO AUDITOR

Conforme exposto, a auditoria, como atividade de avaliação independente que é, busca verificar se o sistema de controle interno da organização está desenvolvendo com adequação e eficácia: a certificação de que os controles existentes estão garantindo a salvaguarda do patrimônio; a confiabilidade dos sistemas contábeis, financeiros e operacionais; a otimização no uso dos recursos; a eficiência operacional; a adesão às políticas e normas internas, bem como à legislação em vigor.

Sendo um dos componentes de grande importância do sistema de controle, em especial do controle interno, falar sobre auditoria implica definir não apenas o estabelecimento das bases éticas sobre as quais esta deva pautar o desempenho de suas funções, mas também o comportamento dos agentes públicos locados neste setor para que seja realizado um controle eficaz sobre a gestão pública.

Uma das características da atividade da auditoria refere-se à independência do auditor, que é preservada, como anteriormente visto, pela possibilidade da comunicação, seja ao Tribunal de Contas ou ao órgão de controle, de fato considerado irregular durante o exercício da função auditorial, ou mediante representação oriunda de fatos levados a seu conhecimento.

No que se refere à representação, esta se caracteriza por ser um instrumento pelo qual o auditor juntará evidências materiais para fundamentar os fatos a ele relatados.

Cabe ressaltar que, para o desempenho de suas funções, o auditor deve estar munido de conhecimentos que lhe permitam verificar quais as áreas que careçam de um maior aprimoramento para que venham a desempenhar com maior eficiência suas funções.

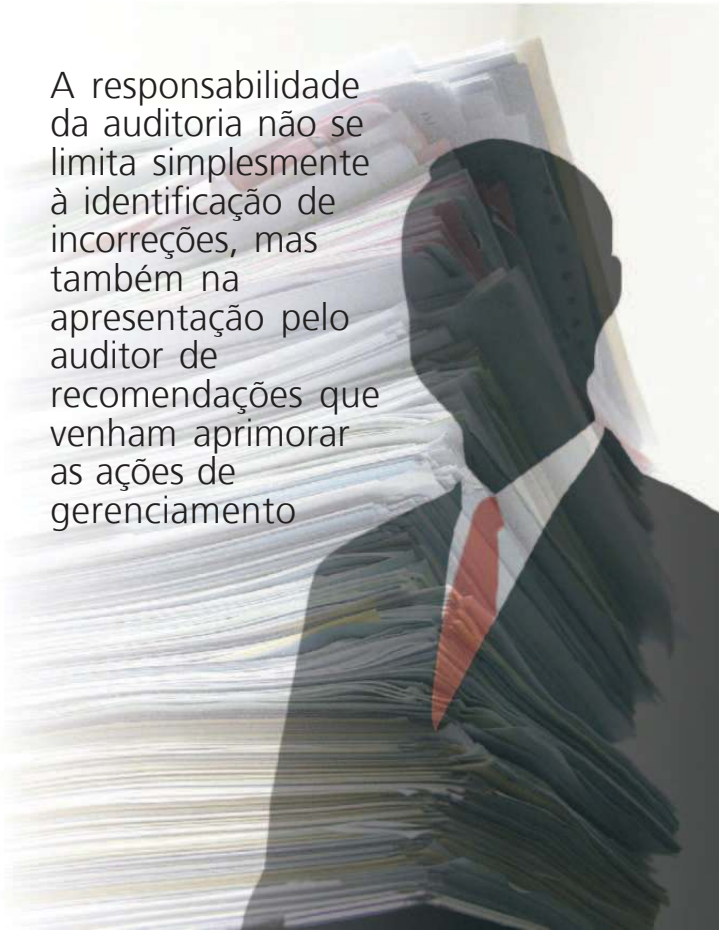
Sendo assim, a responsabilidade da auditoria não se limita simplesmente à identificação de incorreções, mas também na apresentação pelo auditor de recomendações que venham aprimorar as ações de gerenciamento.

Vale asseverar que o papel do auditor é marcado pela responsabilidade pública e social, o que denota que elementos como ética e independência são fundamentais para o desempenho de suas funções. Tal é a importância desses conceitos que as diversas entidades profissionais passaram a adotar, como sinônimo do adequado desempenho profissional, postulados básicos de ética e de independência, fontes indissociáveis do trabalho do auditor.

Acerca do tema, Jund (2005, p. 49) discorre sobre os princípios éticos e qualificações pessoais a que o profissional de auditoria deve manter obediência, quais sejam: auto-análise, imparcialidade, sigilo profissional, bom senso para revisão/sugestão de um ponto, autoconfiança, sentido objetivo, perspicácia nos exames, persistência, caráter, suspeita sobre conduta alheia, informação qualificada, espírito de independência e conhecimento.

Note-se que toda relação humana, seja profissional ou não, deve ser pautada numa conduta ética. Desta forma, como não poderia deixar de ser, a conduta do auditor deve ser exercida de uma forma que mereça total credibilidade, não se admitindo que se levante qualquer dúvida quanto à integridade, à honestidade e aos padrões morais do profissional.

A sociedade brasileira não tem a cultura de auditoria, e tem um triste histórico de impunidade. Embora algum avanço já tenha sido alcançado, a junção desses fatores contribui para o enfraquecimento da consciência ética. A ética não é uma condição imposta, tem característica pessoal e nela está contida a independência. Quando existe um sentimento ético sedimentado no auditor, as normas poderão até ser menos rígidas porque



presume-se que o profissional esteja à altura do que dele é esperado.

Portanto, a independência do auditor deve ser pautada na ética profissional e na conscientização sobre o papel social que deve exercer, não somente quanto ao cuidado pela evidenciação correta das informações contábeis, como também pela contribuição diante dos dinâmicos avanços tecnológicos e organizacionais.

A AUDITORIA E O CONTROLE SOCIAL

Conforme anteriormente exposto, o controle dos atos públicos remonta à Antiguidade. Na Grécia, as autoridades prestavam contas de suas ações e gastos, e, em havendo irregularidades, os culpados eram punidos e o ressarcimento aos cofres públicos era obrigatório. Também em Roma, a partir de 509 a.C., o Senado fiscalizava os administradores dos recursos públicos.

O surgimento da Auditoria moderna se deu na Inglaterra do século XVIII, que a expandiu para outros países, inclusive o Brasil, através de seus investimentos, em especial nas atividades de construção de estradas de ferro e outros serviços públicos. Desde aquela época, o termo auditor servia para designar aquele que realizava o exame das contas públicas e cujo testemunho levaria à punição dos infratores.

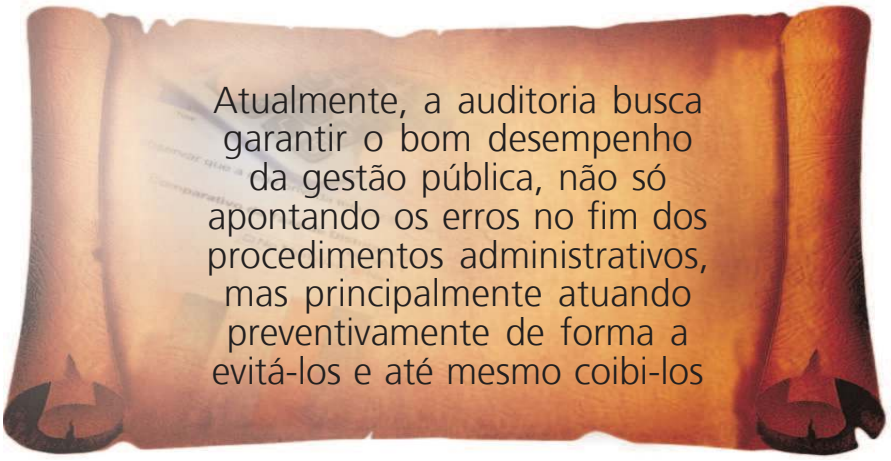
Cabe ressaltar que, inicialmente, a auditoria foi utilizada somente como instrumento de prestação de contas para todos aqueles que necessitavam de respostas sobre o acompanhamento da variação patrimonial. Contudo, em decorrência dos sucessivos escândalos financeiros que puseram em cheque a validade da função revisional da auditoria, surgiram inúmeros questionamentos, até mesmo em relação à importância desta atividade. Por esta razão, a auditoria, que em seus primórdios objetivava apenas a identificação de erros e falhas, passou a ter uma preocupação preventiva de evitar que tais falhas e erros ocorressem.

Este fato levou ao contexto atual no qual a auditoria moderna encontra-se inserida. Atualmente, a auditoria busca garantir o bom desempenho da gestão pública, não só apontando os erros no fim dos procedimentos administrativos, mas principalmente atuando preventivamente de forma a evitá-los e até mesmo coibi-los.

Não resta dúvida de que o controle dos atos da administração pública é de suma importância, uma vez que, sem este, as metas não seriam atingidas, podendo os objetivos principais serem relegados a segundo plano e, ainda, os recursos públicos serem objeto de utilização para outros propósitos que não os especificados.

Cabe ressaltar que o controle social está intimamente ligado à necessidade de estabelecer sempre a ordem na convivência entre os indivíduos que compõem a sociedade. Sendo assim, o controle social objetiva evitar e resolver os conflitos de interesses existentes. Trazendo o termo para o âmbito da administração pública, pode-se entender como sendo a possibilidade da sociedade civil controlar as ações do Estado e de seus gestores públicos através de qualquer um dos meios de participação democrática. Nas reflexões de Antônio Silva Magalhães Ribeiro (2004, p. 123), o controle social assim se apresenta:

> Partindo do princípio de que, para a sociedade, o melhor controle, na perspectiva da defesa de seus interesses, é sempre aquele que por ele é exercido, afigura-se como de extrema importância a criação de instrumentos através dos quais ela possa exercer, de modo



organizado, moderno e sistemático, o controle das ações do poder público em todas as suas extensões, cobrando melhores resultados dos recursos por ela disponibilizados.

É válido inferir que, com a descentralização das atribuições do Estado, a necessidade da participação da sociedade no controle da administração pública se torna cada vez mais imprescindível, em razão de uma maior quantidade de setores encarregados em gerir a coisa pública.

Desta forma, o controle social da administração pública surge pela necessidade de garantir os interesses da sociedade e, ainda, de cobrar a obrigação ética dos gestores em aplicar os recursos públicos naquilo em que efetivamente é necessário para a coletividade. No entanto, para que o controle social seja efetivo, há a necessidade da conscientização de toda a sociedade sobre a importância de cada um fazer a sua parte cobrando dos governantes a prestação dos seus atos.

O crescimento dessa consciência participativa faz com que a sociedade, por meio do cumprimento das leis e da luta pelos seus direitos, colabore com os órgãos fiscalizadores da administração pública, facilitando o desempenho das atividades por estes desenvolvidas.

Ficou claro o papel da auditoria governamental como um instrumento de controle social, seja pelo fato de ser um mecanismo da administração utilizado para o controle de seus próprios atos, seja pelo fato de ser um instrumento utilizado também pela própria população, uma vez que com esse importante trabalho toda a sociedade pode acompanhar a forma de atuação da gestão pública.

É primordial destacar, portanto, a crescente atuação da auditoria junto à administração pública ao longo dos últimos anos, que, pautada na conduta ética e visando a uma maior eficiência na gestão pública, deixou de ser um mero gerenciador de crises para se transformar em um mecanismo essencial para o bom desempenho de todo procedimento administrativo, ajudando a contribuir ainda mais com o necessário e imprescindível controle exercido pelo cidadão junto à gestão pública.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a auditoria é um importante instrumento de controle social, uma vez que por meio de seus resultados é possível evidenciar se os gestores públicos estão efetivamente aplicando os recursos nas áreas previstas, bem como se seu comportamento reflete uma conduta ética tão importante para o desenvolvimento de nossa sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, fica clara a importância de se criar uma consciência ética em toda a sociedade, e em especial dentro da administração pública, para que todos os atos administrativos possam efetivamente alcançar o bem comum, priorizando o interesse público em detrimento do interesse privado ou particular de apenas um determinado grupo de pessoas.

Foi demonstrado também que a ética não se confunde com a moral, ou seja, não pode ser reduzida a um conjunto de normas e prescrições; sua missão é explicar a moral efetiva, podendo influir deste modo na própria moral. Não sendo o comportamento moral a manifestação de uma natureza humana eterna e imutável, dada de uma vez para sempre, mas de uma natureza que está sempre sujeita a um acelerado processo de mudança, necessário se faz o despertar da sociedade para a realização do efetivo controle social de forma que a condução dos assuntos públicos sirva sempre aos interesses da maioria da população.

Na análise da conduta ética do indivíduo, foi enfocada a questão da responsabilidade dos atos praticados, destacando-se que toda conduta consciente e voluntária gera uma responsabilidade para aquele que a pratica.

A ética, a liberdade, a consciência, os valores e a lei se transformam em questões que devem ser encaradas como meta pessoal e objeto de estudo de profissionais que queiram tornar-se cada vez mais competentes e habilitados no exercício da profissão. A auditoria não se constitui em um artigo suscetível de promoção pessoal, profissional ou comercial; seu exercício está sujeito a princípios de ética profissional que o auditor tem o dever de cumprir fielmente nas suas relações com os órgãos auditados, o público e as autoridades governamentais.

Outro ponto importante destacado foram os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelo Estado, dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil, onde são apontadas as diretrizes que o Governo e os seus subordinados devem traçar para que seja alcançada a promoção do bem de todos.

Foram destacados, também, os princípios constitucionais que devem reger toda conduta da administração pública, não podendo a mesma se esquivar de nenhum deles, sob pena de incorrer em algum vício. A fim de que o poder seja utilizado para se atingir o fim social constitucionalmente protegido, a ética deve sempre orientar as ações públicas e as ações individuais de todos os cidadãos. Como o interesse desses tem que preponderar aos interesses particulares, os governantes devem sempre colocar a defesa da Pátria acima de qualquer consideração pessoal.

Foi dado especial enfoque à questão do controle governamental, tema de grande importância, visto que é tratado inclusive pela Constituição da Re-

pública Federativa do Brasil, ressaltando-se que esse controle é exercido externamente pelo poder legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e, internamente, no âmbito da própria administração pública. O objetivo principal do controle é garantir o bom desempenho da gestão pública, não só procurando acertar os erros, mas principalmente atuando preventivamente de forma a evitá-los e até mesmo coibi-los.

Ficou claro o papel da auditoria governamental como um instrumento de controle social, seja pelo fato de ser um mecanismo da administração utilizado para o controle de seus próprios atos, seja pelo fato de ser um instrumento utilizado também pela própria população, uma vez que através desse importante trabalho toda sociedade pode acompanhar a forma de atuação da gestão pública.

Por outro lado, foi demonstrada a imprescindibilidade da participação da sociedade no controle social, que deve ser continuamente exercido pelo cidadão — sendo certo que o cidadão que luta por seus direitos contribui com a ética, a justiça e a política, além de colaborar com as atividades dos órgãos fiscalizadores da gestão pública.

Sendo a ética definida como a ciência da moral, falar sobre Auditoria da Ética implicou definir não apenas as bases sobre as quais a auditoria deve pautar-se no desempenho de suas funções junto à administração pública, mas também o comportamento de seus agentes para que verdadeiramente seja realizado um controle eficaz sobre a gestão pública.

Por fim, procuramos evidenciar os delineamentos de uma nova auditoria que, ao longo dos últimos anos, visando a uma maior eficiência na gestão pública, deixou de desempenhar apenas um papel revisional, passando de mero detector dos erros e falhas, para transformar-se em uma peça importante ao bom desempenho de todo procedimento administrativo, de forma a prevenir a ocorrência de possíveis erros que venham a ferir os interesses da sociedade como um todo.

O mérito do presente trabalho está em demonstrar a necessidade de se criar uma consciência nacional de igualdade, trabalho, solidariedade e desenvolvimento progressivo e conjunto, em que políticos, agentes públicos e cidadãos somem esforços e lutem juntos por uma verdadeira cidadania, construindo uma nação em que impere a supremacia do bem comum em prol dos interesses sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Código Civil Brasileiro*. 57. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 40ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. (Coleção Saraiva de Legislação)

_____. *Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994*. Disponível em: <http://www.der.rj.gov.br/leg_dec1171_94.asp>. Acesso em: 10 dez. 2007.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle. *Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN01_06abr2001.pdf> Acesso em: 12 dez. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CHALITA, Gabriel. *Os dez mandamentos da Ética*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

FONSECA, Aléxon Soares. *Ética e Auditoria*. Disponível em: <http://www.classecontabil.com.br/trabalhos/AlexonEticaAuditoria.doc>. Acesso em: 23 nov. 2007.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

JUND, Sérgio. AFO - *Administração financeira e orçamentária*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

_____. *Auditoria*: conceitos, normas, técnicas e procedimentos. Rio de Janeiro. Elsevier, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros: 2006.

MELO, Edelamare. *Ética na Administração Pública*. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/4-congresso/pareceres.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2007.

MORAIS, Alexandre de. 12ª. ed. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. *Direito Constitucional*: teoria, jurisprudência e 1000 questões. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

PAUPÉRIO, A. Machado. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. *Manual de Auditoria Governamental*. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, Antonio Silva Magalhães. *Corrupção e controle na Administração Pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Ética na Política*. São Paulo: Lazuli, 2006.

SOUSA FILHO, José Rodrigues de. *Auditoria de Ética*. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/LISTAPUBLICACOES/PGCE/AUD1.PDF>. Acesso em: 23 nov. 2007.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Adolfo. *Ética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

A AUDITORIA DA ÉTICA

nova visão da auditoria governamental na sua contribuição para o controle social[1]



Heloisa Helena Santos Teixeira
Chefe de Divisão de Administração e Finanças na Secretaria Municipal de Saúde de Piraí
Especialista em Auditoria e Controladoria e Mestranda em Gestão e Estratégia de Negócios — Universidade Federal Rural do Estado do Rio de Janeiro — UFRRJ

1

RESUMO: A preocupação com a ética pública ressurgiu, com grande ênfase, na agenda política das nações devido aos efeitos perversos que resultam da sua inexistência, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. Essa preocupação fez surgir o que no Brasil chamamos de Gestão da Ética Pública, um instrumento de controle cuja finalidade é prestar contas aos cidadãos, que exercem o controle social quanto à conduta do Gestor Público e seus agentes. Os resultados da Auditoria da Ética indicam não apenas a aderência aos padrões, mas também podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos. As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação, os códigos de conduta e a auto-avaliação organizacional.

ABSTRACT: The concern about public ethics reappeared, with great emphasis, on the political agenda of nations as a whole on account of the perverse effects that derived from its non-existence, which refrained it from being regarded just as a moral issue and disclosed it as a real threat not only to the economic order but also to the administrative organization and to the rule of law itself. Such a concern paved the way to what is named Management of Public Ethics in Brazil, an instrument of control whose aim is to render account to the citizens who exercise social control as regards the procedures resorted to by the public manager and his (her) agents. The results of the Audit of Ethics pinpoint the adhesion to patterns and can also be used to improve the management of ethics and understanding of the officials when it comes to ethical patterns . The methodological tools comprise the evaluation of the implementation, the behavioral codes of conduct and self-evaluation of the organization under control.

PALAVRAS-CHAVES: Administração Pública; Controle Social; Auditoria da Ética.

KEYWORDS: Public Administration, Social Control; Audit of Ethics

1 Artigo originado da monografia vencedora do 3° lugar no II Prêmio Ministro Gama Filho, versão 2007/08

INTRODUÇÃO

A importância crescente que vem sendo assumida pela Administração Pública na prestação de serviços aos cidadãos e a multiplicidade de formas, em permanente mutação, de como esses serviços são prestados colocam como fundamental a gestão da fragmentação a que têm sido submetidos, no âmbito do movimento conhecido por Nova Gestão Pública.

A modernização e o fortalecimento institucional das organizações que integram o aparelho do Estado têm sido a estratégia mais eficaz para se alcançar a boa governança pública. Não obstante, o exame dos resultados dos investimentos nessa área mostra que nem sempre o sucesso se traduz em aumento de confiança na conduta ética dos agentes públicos. De outro lado, não logram dar segurança a esses agentes sobre que condutas específicas devem observar. Em razão dessas duas lacunas observadas na maioria dos programas de fortalecimento institucional e modernização das organizações, tem surgido o que no Brasil chamamos de Gestão da Ética Pública.

A preocupação com a ética pública ressurgiu com grande ênfase na agenda política das nações devido aos efeitos perversos que resultam da sua inexistência, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito. O objetivo central da Gestão da Ética é promover a confiança da sociedade no caráter ético da conduta dos agentes públicos e dar a esses agentes segurança e clareza sobre o que se pode e o que não se pode fazer, de forma que possam exercer suas funções em toda a sua amplitude e inteireza.

É provável que a Auditoria de Ética em entidades e órgãos da Administração Pública seja uma demanda da sociedade para a qual os Tribunais de Contas e os outros Órgãos responsáveis por execução de auditorias internas no âmbito da Administração Pública, incumbidas de supervisionar, controlar e aplicar sanções, devem se preparar — para uma nova forma de intervenção: prover o cidadão das informações relativas à conduta do gestor público, a partir de uma nova abordagem da auditoria governamental, a Auditoria da Ética Pública.

Diante disso, este trabalho busca avançar nesse novo entendimento, qual seja, a Auditoria da Ética como contribuição ao controle social, tendo como conseqüência o surgimento de uma nova abordagem no campo da auditoria governamental, trazendo para análise modelos já existentes sobre a metodologia de Auditoria da Ética Pública.

TEORIAS, CONTEXTUALIZAÇÃO E ANÁLISE

Ao explorar o campo da Auditoria da Ética, faz-se necessário delimitar o conjunto semântico que envolve o tema. Vejamos a discussão em torno dos conceitos de ética, moral, controle social, administração pública, agentes públicos e auditoria da ética.

A HISTÓRIA DA ÉTICA

Ética Essencialista

O mundo essencialista é o mundo da contemplação, idéia compartilhada pelo filósofo grego Aristóteles (384-322 a.C.). No pensamento

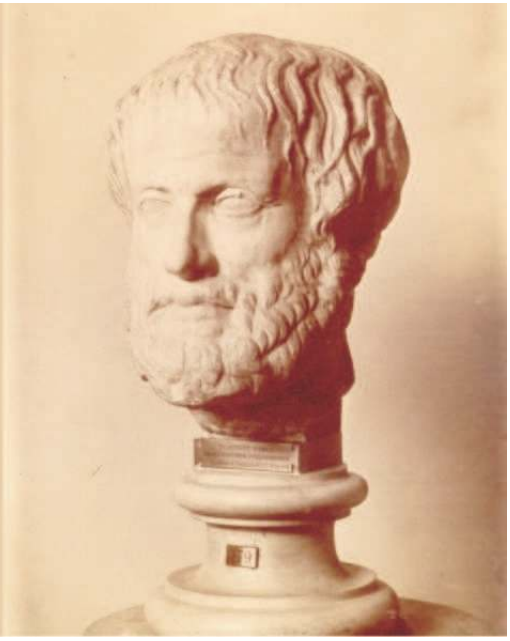
filosófico dos antigos, os seres humanos aspiram ao bem e à felicidade, que só podem ser alcançados pela conduta virtuosa. Para a ética essencialista, o homem era visto como um ser livre, sempre em busca da perfeição. Esta, por sua vez, seria equivalente aos valores morais que estariam inscritos na essência do homem. Dessa forma, para ser ético, o homem deveria entrar em contato com a própria essência, a fim de alcançar a perfeição.

A palavra ética, segundo Aristóteles (384-322 a.C.), remete-se à natureza ou caráter do indivíduo. A idéia de ética no sentido geral trata do discernimento entre certo e errado, em termos morais. Este, entretanto, trata-se de um conceito deveras subjetivo. Assim sendo, trabalha-se a ética como padrões de comportamento socialmente aceitáveis. No caso das organizações, a postura ética refere-se ao comportamento em conformidade com os objetivos, diretrizes, crenças e valores organizacionais, as necessidades dos clientes, bem como o impacto a ser gerado na sociedade.

Aristóteles subordina sua ética à política, acreditando que na monarquia e na aristocracia se encontraria a alta virtude, já que esta é um privilégio de poucos indivíduos. Na sua doutrina, a ética está em conformidade com a ordem vigente, ou seja, cada virtude seria um meio-termo entre dois extremos, e cada um desses extremos seria um vício. Assim, sua ética era adaptativa, servindo às necessidades políticas de sua época, quando o homem deveria ser conformado com a sua realidade; para tanto, se fazia necessária a interferência da família e da educação para conter suas paixões. Para esse filósofo, "na prática ética somos o que fazemos, visando a uma finalidade boa ou virtuosa" (WEIL, 1999, p. 15). Isso leva à idéia de que o agente, a ação e a finalidade do agir são inseparáveis; "toda arte, toda investigação e do mesmo modo toda ação e eleição, parecem tender a algum bem; por isso se tem dito com razão que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem" (WEIL, 1999, p. 15-16).

Pode-se resumir a ética dos antigos, ou ética

Aristóteles subordina sua ética à política, acreditando que na monarquia e na aristocracia se encontraria a alta virtude, já que esta é um privilégio de poucos indivíduos



essencialista, em três aspectos: 1) agir em conformidade com a razão; 2) agir em conformidade com a Natureza e com o caráter natural de cada indivíduo; 3) a união permanente entre ética (a conduta do indivíduo) e política (valores da sociedade). A ética era uma maneira de educar o sujeito moral (seu caráter) no intuito de propiciar a harmonia entre o mesmo e os valores coletivos, sendo ambos virtuosos.

Ética Cristianista

Com o cristianismo, através de S. Tomás de Aquino e Santo Agostinho, incorpora-se a idéia de que a virtude se define a partir da relação com Deus e não com a cidade ou com os outros. "Deus nesse momento é considerado o único mediador entre os indivíduos, e as duas principais virtudes são: a fé e a caridade" (CAMPOS, 2007, p.4).

Através do cristianismo, se afirma na ética o livre-arbítrio, sendo que o primeiro impulso da liberdade dirige-se para o mal (pecado). O homem passa a ser fraco, pecador, dividido entre o bem e o mal. O auxílio para a melhor conduta é a lei divina, e a idéia do dever surge nesse momento. Com isso, a ética passa a estabelecer três tipos de conduta: a moral ou ética (baseada no dever), a imoral ou antiética e a indiferente à moral.

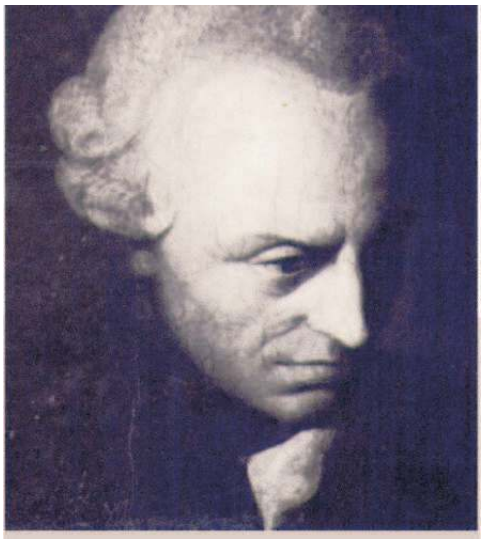
Ética na Modernidade

As profundas transformações que o mundo sofre a partir do século XVII, com as revoluções religiosas, por meio de Lutero; científica, com Copérnico e Filosófica com Descartes, oprimem um novo pensamento na era Moderna, caracterizada pelo Racionalismo Cartesiano — a razão é o caminho para a verdade, e para chegar a ela é preciso um discernimento, um método. Em oposição à fé, surge o poder exclusivo da razão de discernir, distinguir e comparar. Após a influência de um cenário de mudanças, como o desenvolvimento das relações capitalistas de produção, o fortalecimento de uma nova classe social — a burguesia —, que luta para manter sua hegemonia através de revoluções, a reforma religiosa que destrói a unidade cristã medieval e, principalmente, a predominância do modo cientifico de pensar — desenvolvimento que concretiza na criação da ciência moderna com Galileu e Newton —, provocam o desenvolvimento da ética naturalista. Esse é um marco na história da humanidade, que, doravante, acolhe um novo caminho para se chegar ao saber: o saber científico pauta-se em um método e o saber sem método é mítico ou empírico.

A ética moderna traz à tona o conceito de que os seres humanos devem ser tratados sempre como fim da ação e nunca como meio para alcançar seus interesses. Essa idéia foi contundentemente defendida por Immannuel Kant (2008), um dos principais filósofos da Modernidade. Ele afirmava que: "não existe bondade natural. Por natureza somos egoístas, ambiciosos, destrutivos, agressivos, cruéis, ávidos de prazeres que nunca nos saciam e pelos quais matamos, mentimos, roubamos" (WEIL, 1999, p. 34).

Desta forma, para nos tornarmos seres morais era necessário nos submetermos ao dever. Essa idéia é herdada da Idade Média, na qual os cristãos difundiram a ideologia de que o homem era incapaz de realizar o bem por si próprio. Por isso, ele deve obedecer aos princípios divinos, cristalizando assim a idéia de dever.

Kant (2008) afirma que se nos deixarmos levar por nossos impulsos, apetites, desejos e paixões não teremos autonomia ética, pois a Natureza nos conduz pelos interesses de tal modo que usamos as pessoas e as coisas como instrumentos para o que desejamos. Não podemos ser escravos do desejo. Para isso devemos agir conforme o Imperativo Categórico, ou seja,



A moralidade de um ato não dever ser julgada por suas conseqüências, mas apenas por sua motivação ética

Immannuel Kant

o ato moral deve concordar com a vontade e com as leis universais que ela dá a si mesma: "Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal" (WEIL, 1999, p. 56).

Segundo Kant (2008), "a moralidade de um ato não deve ser julgada por suas conseqüências, mas apenas por sua motivação ética" (CAMPOS, 2002, p. 5-6). Ele sustentava que o homem é o centro do conhecimento e da moral. Sendo o ato ético e moral criado e seguido pelo homem, isso passa a ser incondicionado e absoluto.

Ética na Atualidade

No século XIX, Friedrich Hegel traz uma nova perspectiva complementar e não abordada pelos filósofos da Modernidade. Ele apresenta a perspectiva Homem — Cultura e História, sendo que a ética deve ser determinada pelas relações sociais. Como sujeitos históricos culturais, nossa vontade subjetiva deve ser "determinada pela harmonia entre vontade subjetiva individual e a vontade objetiva cultural" (CAMPOS, 2002, p. 5). Através desse exercício, interiorizamos os valores culturais de tal maneira que passamos a praticá-los instintivamente, ou seja, sem pensar. Se isso não ocorrer é porque esses valores devem estar incompatíveis com a nossa realidade e por isso devem ser modificados. Nesta situação podem ocorrer crises internas vigentes e a transgressão deles.

Na atualidade o conceito de ética se fundiu nessas duas correntes de pensamento. Na visão da ética Praxista, o homem tem a capacidade de julgar; ele não é totalmente determinado pelas leis da natureza, nem possui uma consciência totalmente livre. O homem tem uma co-responsabilidade frente às suas ações. Com raízes na apropriação de coisas e espaços, na propriedade, a ética Pragmática tem como desafio a lateridade (misericórdia, responsabilização, solidariedade), para transformar o Ter, o Saber e o Poder em recursos éticos para a solidariedade, contribuindo para a igualdade entre os homens: distribuição eqüitativa dos bens materiais, culturais e espirituais.

Ética e Moral

A palavra ética vem do grego ethos, que significa 'modo de ser, caráter'. Em dadas situações, é considerada como sinônimo da palavra mo-

ral, esta de origem latina *(morale)* denotando 'costumes'. A moral pode ser definida como um conjunto de normas e regras destinadas a regular as relações dos indivíduos numa dada comunidade social (VASQUEZ, 1997). A ética, por sua vez, de acordo com os conceitos anteriormente expostos, se relaciona com o estudo dos juízos de apreciação que se referem à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativo a uma sociedade, em determinada época, seja de modo absoluto. A ética seria, na concepção de Sung e Silva (1995), uma reflexão teórica que analisa e critica ou legitima os fundamentos e princípios que regem um determinado sistema moral, ou seja, a ética poderia ser resumida como a teoria sobre a prática moral.

A moral, portanto, fica compreendida como algo que se impõe de fora para dentro, baseada nos costumes; a ética, por outro lado, implica uma análise crítica destes costumes que serão aceitos ou questionados pelo indivíduo. A ética pressupõe um juízo de valor que vem de dentro para fora do indivíduo. Analisando ainda o conceito de ética, observa-se que esta depende de opções dadas ao indivíduo, ou seja, do poder da liberdade de escolha. A ética implica uma escolha própria de cada indivíduo e não deve depender de terceiros. Diante de uma situação, o indivíduo age de acordo com seus valores e com as opções que lhe são apresentadas em um determinado momento (WEIL, 1993). Além de ter como pré-requisito a liberdade, o exercício da ética implica também responsabilidade. Dessa forma, a moral é cristalizada na sociedade, enquanto a ética é individual e crítica, estando relacionada, assim, à liberdade de escolha e à responsabilidade.

A ética é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. A capacidade ética tem por objetivo a reflexão crítica do ato moral, ou seja, sobre o que é (ou pode ser) errado. Assim a ética não é moral. Moral é o objeto de estudo da ética, diz respeito aos costumes, valores e normas de conduta de cada sociedade. A ética, então, pode ser o regimento, a lei do que seja ato moral, o controle de qualidade da moral. Daí os códigos de ética que servem para as diferentes micro-sociedades dentro do sistema maior. A moral, por sua vez, de acordo com Kant (2008), "é aquilo que precisa ser feito, independentemente das vantagens ou prejuízos que possa trazer". Assim, quando praticamos um ato moral, poderemos até sofrer conseqüências negativas, pois o que é moral para uns pode ser amoral ou imoral para outros.

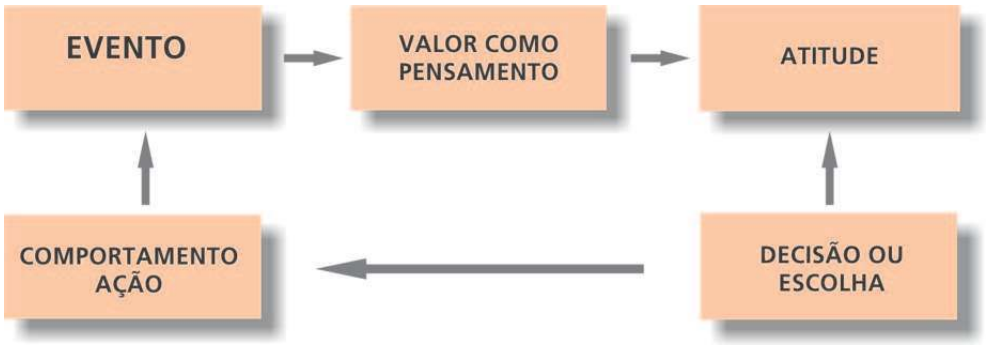
Ética e Valores

A ética está presente em todas as ações humanas, que, por sua vez, são norteadas por valores. No contexto das ações humanas estão as pesquisas científicas, nas quais também estão implícitos valores. No dizer de Capra (1996, p.28):

> Durante a revolução científica do século XVII, os valores eram separados dos fatos, e desde essa época tendemos a acreditar que os fatos científicos são independentes daquilo que fazemos, e são, portanto, independentes dos nossos valores. Na realidade os fatos científicos emergem de toda uma constelação de percepções, valores e ações humanos — em uma palavra, emergem de um paradigma — dos quais não podem ser separados. Embora grande parte das pesquisas detalhadas possa não depender explicitamente do sistema de valores do cientista, o paradigma mais amplo, em cujo âmbito essa pesquisa é desenvolvida, nunca será livre de valores.

Segundo Crema (1995), existe uma contradição em nossos tempos, com uma evolução muito grande da ciência e tecnologia sem uma correspondente evolução psíquica, ética e es-

Figura 1: Como o resultado de uma ação pode reforçar um valor



Fonte: Weil (1993, p.48).

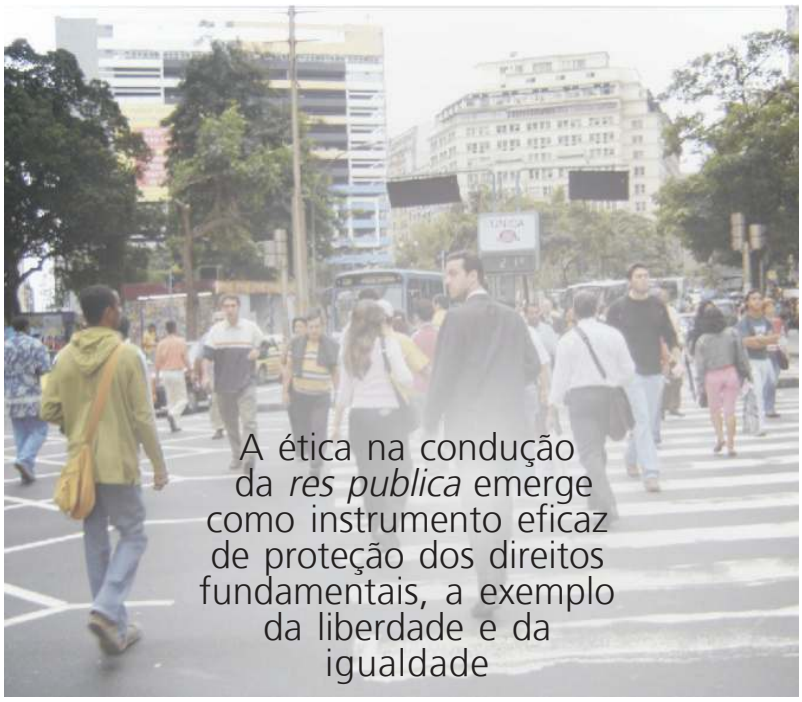
piritual, indicando que a fragmentação da ciência também tende a afastá-la da discussão ética. Citando Soler, sintetiza: "(...) somos ricos em termos de conhecimento e miseráveis quanto a significados: a crise da ciência é, fundamentalmente, uma crise de visão" (p.27). Incentivar uma postura ética envolve discutir e despertar valores éticos. Valor, como é esclarecido por Weil (1993), é uma variável da mente que faz com que o ser humano decida ou escolha se comportar numa determinada direção e dentro de determinada importância. Segundo ele, é na mente que encontramos os valores, entendendo-se por mente o conjunto de fenômenos psíquicos, particularmente pensamento, raciocínio, inteligência, afetividade, percepções, sensações e ações. No processo mental, o valor apresenta três aspectos: o cognitivo, o afetivo e o conativo. O aspecto cognitivo pode ser um pensamento, uma idéia ou uma representação mental e seria a causa. O aspecto afetivo envolve atitudes e emoções e seria um dos efeitos. O aspecto conativo seria a decisão e a ação compatível e seria um outro efeito. O resultado da ação pode reforçar ou mudar o valor, seguindo o princípio da retroalimentação. De acordo com esta lógica, se um indivíduo assume uma determinada posição frente a uma dada situação, e esta postura lhe causa satisfação, existe uma tendência a repetir a postura frente a uma situação semelhante. O pensamento de Weil (1993) pode ser demonstrado na Figura 1.

Weil (1993) cita a pesquisa feita por Rokeach a respeito do processo de mudança de valores, na qual o autor demonstrou que, apesar de uma tendência à manutenção dos valores, estes podem sofrer alterações através de uma metodologia baseada na teoria cognitiva da mudança. De acordo com esta teoria, se uma pessoa é informada da existência de contradições entre a sua auto-imagem, suas crenças, atitudes, seus valores, seu comportamento e de todo o seu conjunto pessoal e os da maioria das pessoas e o consenso da sociedade em que vive, ela se comportará de modo a reduzir essas contradições, em virtude de sua auto-insatisfação.

O método usado por Rokeach baseou-se em formulários de classificação de valores, informando resultados estatísticos em determinados grupos, aliados a uma reflexão sobre as classificações dadas pelo próprio sujeito. Buscando os valores éticos a serem discutidos nos diversos currículos dos cursos da área de Ciências Sociais, destacamos os seguintes: beneficência, justiça, liberdade, eqüidade, respeito, disciplina, responsabilidade, respeito à vida,

participação e compartilhamento de grupos, capacidade de tomar decisões, empatia e honestidade, dentre outros.

Os valores não são estáveis, eles evoluem com as necessidades do homem, haja vista o princípio da igualdade, que diz respeito a tratar-se da mesma maneira indivíduos diferentes, hoje repensado como da eqüidade, ou seja, devem-se atribuir tratamentos diferentes a indivíduos diferentes, entendendo-se que não há nada mais desigual do que tratar igualmente situações ou indivíduos com características diversas.



Existe também uma profunda ligação entre Ética e Filosofia: a ética nunca pode deixar de ter como fundamento a concepção filosófica do homem, que nos dá uma visão total deste como ser social, histórico e criador. Uma série de conceitos com os quais a ética trabalha de uma maneira específica, como os de liberdade, necessidade, valor, consciência, sociabilidade, pressupõe um prévio esclarecimento filosófico. Também os problemas relacionados com o conhecimento moral ou com a forma, significação e validade dos juízos orais exigem que a ética recorra a disciplinas filosóficas especiais, como a lógica, a filosofia da linguagem e a epistemologia. As questões éticas fundamentais devem ser abordadas a partir de pressupostos básicos, como o da dialética da necessidade e da liberdade. Assim a história da ética se entrelaça com a história da filosofia, e é nesta que ela busca fundamentos para regular o desenvolvimento histórico-cultural da humanidade.

Ética nas Organizações

A essencialidade das organizações na vida das pessoas leva alguns expertos a considerarem que os tempos atuais configuram uma "época managerial" e a sociedade hodierna conforma uma "sociedade de organizações", cujo paradigma é a empresa. Esta concepção ganha tal força que a transformação das organizações, com a empresa desempenhando um papel de exemplo ou modelo, é vista como o caminho para a melhoria da humanidade.

A empresa passou a ser compreendida como um motor para a renovação social e todas as organizações e os que nelas trabalham devem buscar aprender da ética empresarial o modo de atuação exigido a fim de que possam sobreviver, crescer e superar-se, evitando os defeitos anteriores e propondo valores adequados a esta reconstituição proposta. Disto também decorre o uso indistinto dos termos ética organizacional ou nas organizações; ética empresarial ou nas empresas e ética nos negócios.

No Brasil, registra-se uma preferência pelo uso das expressões ética nas organizações ou organizacional e ética nos negócios, provavel-

mente pela mencionada influência do idioma inglês que utiliza *business ethics* e *organizational ethics*.

Ética na Gestão Pública

A ação estatal encontra-se norteada por diversos princípios, dentre os quais destaca-se o da Legalidade, que delimita o campo de atuação possível do Estado e garante aos cidadãos a titularidade de direitos. Contudo, sendo o Estado um ser ético-político, a avaliação da conduta de seus agentes não pode pautar-se, apenas, pelo aspecto da legalidade. Revela-se imperiosa a verificação quanto à obediência de preceitos éticos que estejam disseminados na própria sociedade. A ética na condução da *res publica* emerge como instrumento eficaz de proteção dos direitos fundamentais, a exemplo da liberdade e da igualdade.

No entanto, verifica-se grande dificuldade da sociedade em avaliar a conduta dos gestores públicos, notadamente em função da ausência de informações tempestivas, suficientes e confiáveis. Até mesmo o processo de escolha dos governantes nas democracias, através de eleições seguras e livres, vem sendo objeto de ressalvas quanto a sua eficácia como mecanismo garantidor de que os escolhidos trabalharão em função dos melhores interesses da coletividade, uma vez que os cidadãos não possuem todas as informações necessárias a uma escolha correta. O que reforça a importância do acesso às informações.

A promoção da ética requer capacidade de governança. A modernização e o fortalecimento institucional das organizações que integram o aparelho do Estado tem sido a estratégia mais eficaz para se alcançar a boa governança pública. Não obstante, o exame dos resultados dos investimentos nessa área mostra que nem sempre o sucesso se traduz em aumento de confiança na conduta ética dos agentes públicos.

De outro lado, não logram dar segurança a esses agentes sobre que condutas específicas devem observar. Em razão dessas duas lacunas observadas na maioria dos programas de fortalecimento institucional e modernização das organizações, inicia-se então o movimento pela Gestão da Ética Pública.

A Gestão da Ética Pública transita por um eixo bem definido, em que, em uma ponta, temos os valores e princípios éticos que se deseja norteiem a administração pública. No meio, as regras de conduta, que funcionam como um caminho prático para que os valores e princípios sejam observados. Na outra ponta, temos a administração, que deve funcionar como o instrumento de garantia de eficácia dos valores e regras.

GESTÃO DA ÉTICA COMO MECANISMO DE CONTROLE

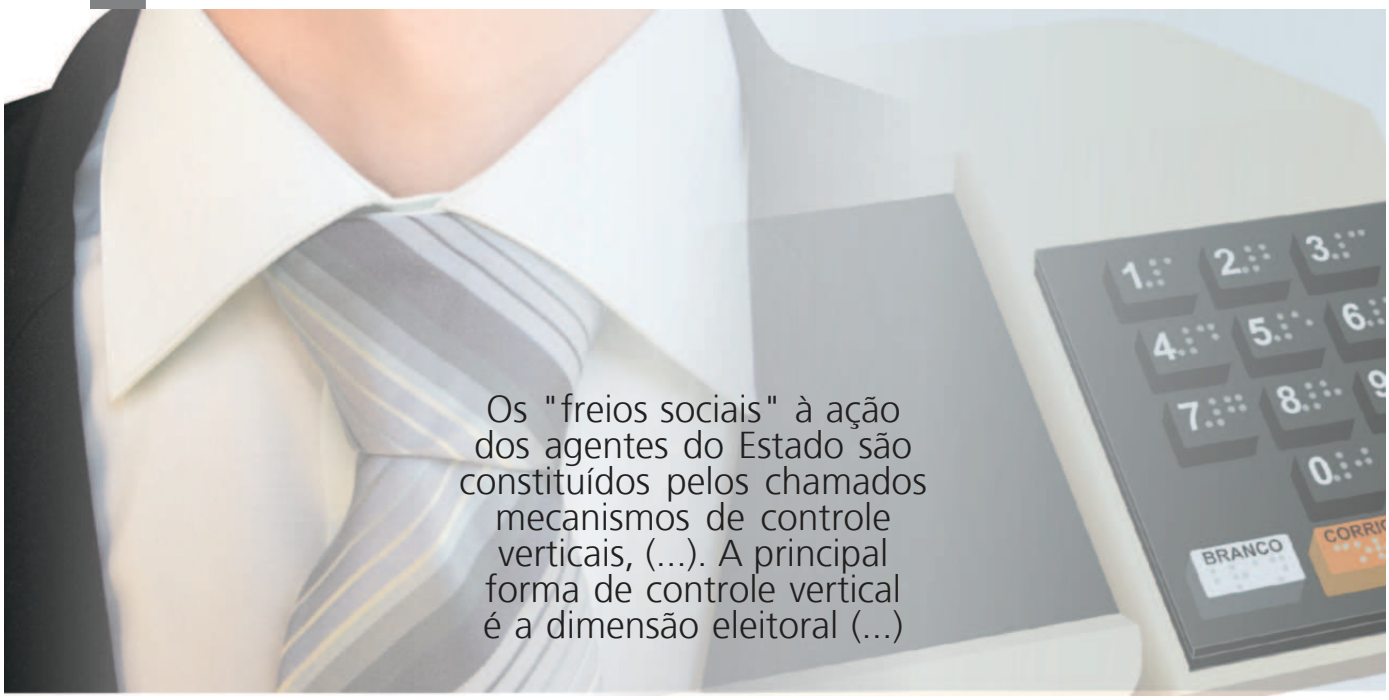
Comecemos a exposição definindo alguns conceitos julgados importantes para o entendimento sistêmico acerca da gestão da ética pública.

O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública

De acordo com a legislação brasileira, em um sentido amplo, governo é a resultante da interação dos três Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 59): "É a expressão política do comando, da fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica".

Para a consecução dos objetivos do governo, existe um conjunto de órgãos e entidades cha-



mados, em sentido formal, de Administração Pública.

Controles do Poder Burocrático

Os controles sobre esse poder administrativo/burocrático inserem-se em um contexto maior: o controle do poder do Estado. Institucionalmente, existem três principais formas de impor limites à ação dos agentes do Estado.

A primeira delas é constituída pelos "freios sociais". Os "freios sociais" à ação dos agentes do Estado são constituídos pelos chamados mecanismos de controle verticais, isto é, da sociedade em relação ao Estado. Estes mecanismos aqui serão também chamados de controles sociais.

A principal forma de controle vertical é a dimensão eleitoral, ou seja, premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a vigência dos mecanismos que caracterizam uma Poliarquia como definida por Dahl (1997): liberdade de opinião, de associação e de imprensa, entre outros. Além disso, o controle vertical se manifesta por meio de "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'DONNELL, 1998, p. 31). Isso implica a existência de diversos mecanismos que permitam aos cidadãos tanto reivindicar demandas diversas como denunciar certos atos dos agentes públicos.

A segunda principal forma de impor limites à ação dos agentes do Estado se dá pelos mecanismos de limitação e controle na própria arquitetura do Estado, também chamados de mecanismos de controle horizontais. Envolve a existência de instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder, legal e de fato, de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado. Este sistema não se limita às instituições mais importantes do sistema político, como o controle mútuo entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, mas também outras instituições intermediárias. No Brasil, as mais importantes são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, que têm alto grau de autonomia em relação à própria organização institucional e à interpretação da tarefa de controle (SPECK, 2000, p. 23).

Existe um terceiro tipo de controle institucional dentro da estrutura do Estado, que, diferente-



mente dos mecanismos baseados nos princípios de controle vertical e horizontal, acima citados, é subordinado ao princípio hierárquico: é o chamado controle administrativo. Esse controle é definido por Meirelles (2000, p. 614) da seguinte forma:

> "É todo aquele controle que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito".

Piscitelli (1995, p. 74) nos esclarece de que forma se daria esse controle da legalidade e de mérito. Segundo o autor, são quatro os principais objetivos dos mecanismos de controle, que entendemos como controle interno: a) a revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; b) a eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e d) a avaliação dos resultados.

De outra perspectiva, esse controle pode ser compreendido, por um lado, como aquele que tenta garantir que a administração realize uma determinada atividade corretamente e, por outro, que logre determinados resultados. A idéia subjacente à primeira concepção de controle é impedir comportamentos indesejáveis. É uma concepção negativa, ou seja, uma visão punitiva de controle. O sentido negativo se expressa na medida em que se apresenta como sinônimo de fiscalizar, supervisionar, exercer uma ação de controle sobre pessoas. Já a segunda concepção considera o controle em seu aspecto positivo, ou seja, como a capacidade de fazer com que as ações de governo alcancem os fins perseguidos. Segundo argumenta Meirelles (2000, p. 615):

> O controle administrativo deriva do poder dever de autotulela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (...) pelo quê se caracteriza como controle interno, pois o externo é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo.

Como podemos perceber, o autor define o controle interno e o controle administrativo praticamente da mesma forma. O que é necessário enfatizar para o interesse deste trabalho são as duas principais características do controle interno. A primeira diz respeito ao fato de ser o controle interno um tipo de autocontrole, pois é exercido pelos diferentes Poderes ou agências sobre seus próprios atos e agentes. E em segundo lugar, que este tipo de controle responde ao principio hierárquico.

Consideremos ainda a definição de controle como sendo uma das funções que compõem o processo administrativo. A função controlar consiste em averiguar se as atividades estão de acordo com as atividades que foram planejadas. Oliveira (2005, p. 427) explica que controlar é comparar o resultado das ações com padrões previamente estabelecidos, com a finalidade de corrigi-las, se necessário.

Como podemos observar, os controles na Administração Pública têm uma relevância difícil de mensurar. As ações de governo se realizam por meio de atos administrativos que estão sujeitos a controles antes, durante e após sua disposição. São controles jurídicos, administrativos, políticos, de auditoria e contábeis que estão presentes nos processos que materializam os diferentes procedimentos administrativos. Segundo argumenta Valle (2002, p. 23), o problema não residiria nos controles quan-

do estes apontam à oportunidade, ao mérito ou à conveniência, mas quando estes colocam obstáculos se realizados num marco de legalidade e sob um conjunto de decisões dotadas de racionalidade.

No entanto, a racionalidade não é precisamente uma característica marcante nas administrações públicas. Mesmo assim, um sistema administrativo dotado de baixa racionalidade nem sempre obstaculiza as ações de governo, mas pode permitir o aparecimento de inúmeras formas de comportamentos oportunistas.

Controle Social

Após análise sistêmica e legal do controle, torna-se imprescindível tecer considerações sobre a participação da sociedade no processo de controle público brasileiro. Park (1987, p. 47) apregoava que "o controle social surge, em sua maior parte, espontaneamente, em resposta direta às influências pessoais e ao sentimento público".

O controle social, a partir da década de 80, ganhou representatividade com o processo de democratização, obtendo espaço na base da governabilidade, estando num processo de consolidação pelo anseio da sociedade civil em fazer parte do processo político.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Diversos mecanismos dessa nova prática vêm sendo implementados no Brasil. Orçamento participativo, plebiscito e iniciativa popular são alguns dos mecanismos encontrados para a efetiva prática desse espírito constitucional. No entanto, a participação da sociedade nas funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de resultados das políticas públicas tem requerido a institucionalização de órgãos colegiados deliberativos, representativos da sociedade, de caráter permanente. Os Conselhos começam, então, a se configurar em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas

A sociedade civil passa a participar da gestão pública de forma prévia, concomitante e subseqüente, abrindo para participação institucional da população na gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, como agente fiscalizador do desempenho governamental. Na conjuntura pós-Constituição de 1988, vivemos um novo momento democrático; isto é, hoje, as leis amparam a participação da população nas decisões governamentais e são, em princípio, defensoras dos direitos sociais. Todavia temos um novo problema, que é o de fazer com que as leis deixem de ser apenas instrumentos formais, passando à aplicação das mesmas. Esta conjuntura supõe uma nova instrumentação das lutas democráticas e populares, no sentido de se prepararem para a aplicação da lei.

Busca-se ainda mapear questões que se colocam quando o controle social se orienta para constituir uma pressão pela mudança/alteração da situação. Em outras palavras, indicam-se as dificuldades, frente ao estilo político brasileiro de exercer a autoridade e fazer política, em se criar um espaço democrático. É pre-

ciso, portanto, criar condições para a leitura crítica do controle social, contrapondo a sua versão burocrática a um novo patamar político, como espaço de exercício do protagonismo de sujeitos democráticos populares.

O conceito de controle público social fundamenta-se no tipo de governabilidade e na prática da governança. Em gestões governamentais progressistas, a função da sociedade civil tende a ser de *controller* na administração pública. Do ponto de vista teórico de Huntington (1968), as condições ótimas de governabilidade ocorreriam quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las.

O governo tem de demonstrar eficácia na gestão política, principalmente em países em desenvolvimento que não possuem instituições políticas sólidas. O excesso de demandas, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos, segundo Huntington (1968), teriam antecipado o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade. Segundo esse autor, o funcionamento eficaz dos sistemas políticos resulta do equilíbrio entre as instituições de *input,* responsáveis pela agregação dos interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas.

A análise de Huntington (1968) é válida para a realidade brasileira. Muitas vezes, depara-se com o divórcio entre as instituições políticas absorvedoras das demandas políticas e sociais e as instâncias governamentais implementadoras das políticas públicas. O processo de democratização brasileiro criou expectativas fora da capacidade política de implementação, tendo contribuído para o descompasso entre a demanda e o desempenho governamental, gerando alto grau de insatisfação e frustração dos cidadãos.

Incorporando as considerações sobre governança e governabilidade, pode-se conceituar o controle público social como sendo o processo através do qual a sociedade civil, diretamente ou através de seus representantes, participa da gestão pública — nas instâncias deliberativas, consultivas e fiscalizadoras — objetivando acompanhar a correta alocação dos recursos para o atendimento das demandas sociais. O controle público social é desdobrado em interno e externo. A sociedade no exercício do controle social interno passa a intervir de forma direta e parcial no processo burocrático da estrutura organizacional, visando ao interesse social. A intervenção exige democratização do processo decisório da administração pública, com respostas pontuais às reivindicações da sociedade.

Portanto, entendemos que a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão e na execução das políticas públicas constitui as oportunidades de intervenção do cidadão nos processos de funcionamento das estruturas públicas, que lhes podem afetar, individualmente, ou como membro da sociedade como um todo. Esse debate integra o próprio processo de fundamentação do Estado moderno.

Não é um debate novo, estando presente nas obras de J.J. Rousseau (séc. XVIII). Para ele, a democracia é constituída de três aspectos: a igualdade de participação; o político como espaço autônomo do agir humano, por considerar o interesse público como valor máximo da sociedade; e a participação direta no poder. Esse é o ideal da democracia participativa que nos anima no difícil e complexo desafio do controle social. Em Rousseau, o governo é um comissário do povo, e a fiscalização pelo povo sobre as ações do governo é a forma segura para evitar a usurpação e o predomínio do interesse privado sobre o interesse público.

Transparência: um instrumento de Controle da Gestão Pública

A Transparência na Administração Pública pode ser entendida como a disseminação de informações, oriundas dos processos de funcionamento das estruturas públicas, efetuada pelas instituições que os operam, tendo como receptores indivíduos ou grupos, formais ou informais, que lhes darão tratamento destinado a ações de acompanhamento, também formal ou informal. Simultaneamente aos dispositivos legais que introduziram mecanismos de exercício da cidadania, a Sociedade passou a exigir maior transparência nas ações da administração pública.

Com relação a oportunidades potenciais, os recentes cenários de fortalecimento da democracia no Brasil podem ser mencionados de início; uma vez que este é um pré-requisito e ao mesmo tempo fator impulsionador do Controle e da Transparência, eles não existem sem democracia e, também, a incentivam cada vez mais ao crescerem e chegarem a resultados de sucesso.

O impressionante avanço da tecnologia também é um fator crítico de sucesso para os dois campos. Seria muito difícil para a sociedade o acompanhamento e a intervenção nas ações públicas se não existissem os atuais recursos de redes de informações eletrônicas e as bases de dados disseminadas por diversas instituições. Podemos afirmar com segurança que a circulação eletrônica de informações é pré-requisito para o efetivo Controle e Transparência.

Outra face importante de potencialidade para as duas vertentes é a disseminação da gestão pela qualidade na Administração Pública, a definição de clientes, um dos seus passos primordiais; e sendo o Cidadão o cliente principal, fica clara a semente do Controle e da Transparência nas bases da qualidade na Administração.

Vale apontar também as questões de Meio Ambiente como um fator que impulsione, tanto o Controle como a Transparência. Afinal, como se pode observar atualmente, é difícil isolar áreas que não acabem por ter impactos nessas questões. É visível que o cidadão sofre diversas conseqüências do mau uso dos recursos ambientais. É necessário, para a sociedade, acompanhar e intervir nos processos públicos para evitar erros que atinjam o ambiente e, por extensão, os cidadãos.

O envolvimento do cidadão na formulação de planos e políticas públicas é ainda incipiente, mas com perfil crescente. E é uma importantíssima oportunidade de Transparência e Controle Social.

A GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA

A primeira questão a considerar diz respeito ao lugar da ética como instrumento de gestão no contexto da administração pública brasileira. É quase que redundante abordar a questão da Ética como pré-requisito de uma Administração Pública voltada para permitir um efetivo Controle e assegurar Transparência de seus processos e informações. Mesmo considerando algumas divergências de abordagens, quando se pensa nas definições e nos parâmetros do que seja uma Ética válida a todas as ações públicas — inclusive pela influência de fatores políticos indeléveis —, é fácil notar que, partindo da própria noção oriunda do senso comum, "a Ética embasa e realimenta as ações da máquina pública sujeitas ao Controle Externo e à Transparência exigidos pela Sociedade" (PORTER, 1994, p. 58).

O objetivo central da Gestão da Ética é promover a confiança da sociedade no caráter ético da conduta dos agentes públicos e dar a esses agentes segurança e clareza sobre o que pode e o que não pode ser feito, de forma que possam exercer suas funções em toda a sua amplitude e inteireza. A ética entendida como con-

junto de princípios que direcionam o agir do homem apresenta, quando estudada no âmbito da gestão pública, uma interligação profunda com a relação entre Estado e sociedade, notadamente quanto ao exercício da cidadania.

Infra-estrutura da gestão da ética

Uma discussão sobre a promoção ou gestão da ética precisa partir de um referencial, e o referencial mais comumente adotado pelos países é o que foi desenvolvido pela OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao longo da década de 90. A partir da experiência de seus paises membros, a OCDE identificou os sistemas, as ferramentas e as condições que os governos utilizam para promover a integridade do serviço público. A esses elementos e mecanismos se deu o nome de Infra-Estrutura Ética.

Adotando o pressuposto de que a má-conduta é um fenômeno complexo, a prevenção da má-conduta também será um fenômeno complexo. Ainda, a má-conduta não seria causa, mas conseqüência de uma falha de sistema ou resultado de uma cultura que não enfatiza o comportamento ético. Partindo desses pressupostos, a OCDE conduziu duas pesquisas — uma em 1996 e outra em 1997/1998 — sobre a gestão da ética no setor público para determinar os fatores que mais influenciam o comportamento ético no serviço público.

A conclusão desses trabalhos é que não há um método simples para construir uma infra-estrutura ética no serviço público. Antes é necessária uma combinação de incentivos e sanções para fortalecer os padrões profissionais de conduta.

Uma infra-estrutura ética bem atuante dá apoio a um ambiente público que fortalece padrões elevados de comportamento. Vale destacar que os elementos da infra-estrutura devem interagir para que se tenha uma infra-estrutura coerente e integrada. Os elementos da infra-estrutu-



ra, segundo a OCDE, podem ser categorizados de acordo com sua principal função ou dimensão, a saber: orientação, gestão e controle. Cada uma dessas dimensões é determinada por um conjunto de fatores, a seguir discriminados:

> 1) O controle pode ser alcançado através de: um quadro legal que permita que se realize investigação independente e julgamento; mecanismos de prestação de contas e de controle efetivos; transparência e envolvimento do público (controle social);
> 2) A orientação pode ocorrer por meio de: um bem articulado engajamento da liderança política; estabelecimento de valores e padrões, a exemplo dos códigos de conduta; atividades de socialização profissional, como a educação e o treinamento;
> 3) A gestão pode ser realizada por meio de: coordenação da infra-estrutura ética por um órgão especial ou uma agência central de gestão; condições sólidas para o serviço público e uma política efetiva de recursos humanos.

Para melhor compreensão e comparação, expomos aqui o entendimento sobre a Gestão da Ética de Joaquim Moreira (1999, p. 33);

> A gestão da ética compreende o exercício de quatro funções básicas: normatização, educação, monitoramento e aplicação de sistema de conseqüências. O estabelecimento de um conjunto de regras de conduta simples e suficiente é o objetivo da função de normatização. Essas regras devem refletir os valores éticos que se deseja seguidos e levar em conta problemas específicos que se configuram como dilemas freqüentes entre os quadros organizacionais.
> A função educativa deve estar centrada na elaboração de regras de conduta conhecidas e bem compreendidas. Para isso, divulga, capacita, treina e orienta na sua aplicação a situações práticas da rotina diária do agente.
> O monitoramento visa identificar pontos de inobservância das regras estabelecidas, de forma a que seja aplicado um adequado sistema de conseqüências, que pode atuar sobre as ações que integram as demais funções, bem como incumbir-se da aplicação de sanções.

Código de Ética

Para qualificar, ou seja, normatizar o que é ou não moral em micro e macrosociedades, instituíram-se os códigos de ética. Todas as sociedades têm o seu. Pode ser documentado com parágrafos e capítulos ou pode ser, no caso de algumas culturas, uma forma de viver aceita pelos seus membros. Portanto, os códigos de ética servem para definir o que é e o que não é ato moral. Em nossa sociedade capitalista, que valoriza a posse de bens materiais e do lucro em detrimento dos valores morais, o que vale é não quebrar o código de ética estabelecido. Assim, quando um deputado, senador, prefeito ou vereador aumentam o seu salário em 300%, argumentam, sem constrangimento, que "a legislação nos permite essa manobra". Colocando a culpa num regimento, estará sendo ético, mas imoral ao mesmo tempo.
A respeito do Código de Ética, Moreira (1999, p.72) teve a oportunidade de afirmar:

> Defendemos que ao decidir adotar a postura ética em seus relacionamentos, a empresa deve fazer constar sua determinação de um documento interno, cuja denominação propomos seja a de "Código de Ética".
> As pessoas que integram uma organização possuem formações culturais e científicas diferentes. Possuem experiências sociais diferentes e opiniões diferentes, sobre os fatos da vida.



O Código de Ética, entendemos, tem a missão de padronizar e formalizar o entendimento da organização empresarial em seus diversos relacionamentos e operações. A existência do Código de Ética evita que os julgamentos subjetivos deturpem, impeçam ou restrinjam a aplicação plena dos princípios.

Segundo Sousa Filho (2004, p. 33), um código de ética é definido como: "um mapa de valores e princípios de uma entidade. Não se trata de uma peça publicitária, coletânea de intenções, resumo de proibições e vedações extraídas das leis vigentes". Nesse sentido, o esforço de elaboração de um código de ética para uma Gestão Pública não pode ser subestimado, requer ainda um trabalho de identificação e formação de valores desejáveis para uma instituição que atua em um ambiente fortemente balizado pelos marcos jurídico e político.

O autor é critico ao dizer que:

> É verdade que se busca com a elaboração de um código de ética a sistematização das regras e vedações já dispostas na legislação vigente. No entanto, um código de ética não se reduz a esse papel acessório, porque nasce de um compromisso moral que ultrapassa a letra dos normativos positivados, ampliando a dimensão legalista por meio da dimensão ética, de maneira que a transgressão de uma regra desse código não implica necessariamente violação de lei, mas não se pode olvidar houve uma transgressão, a qual reclama uma sanção de mesmo caráter e gravidade da violação consumada. (Sousa Filho, 2004, p.33)

Convém ressaltar ainda que um código de ética se destaca pelo seu papel preventivo em vez de impingir sanções e penalidades aos servidores, pois o que se busca é a conscientização de todos aqueles que lidam com a coisa pública, para que não incorram em comportamentos maculados pela improbidade administrativa. Um código de ética deve ser ético desde o começo, isto é, a própria elaboração e implementação de seu conteúdo pressupõe o atendimento aos princípios que o regem, senão esse código já nasce sob o signo da incoerência.

Segundo a OCDE, uma das principais dificuldades de implantação de um código de ética localiza-se no acompanhamento do comportamento moral. Para tanto, são necessárias reuniões periódicas de avaliação e *feedback*, evitando-se formas disfarçadas de patrulhamento, delações ou outras práticas que venham a invadir a privacidade dos servidores, ou disseminar a paranóia e a desconfiança.

A construção de um código de ética pressupõe a

vontade de redefinir os parâmetros de aceitação de conduta da própria entidade e dos seus representantes individuais; por isso que a participação da alta direção da entidade na escolha da melhor forma de implantação do código de ética faz-se imprescindível, pois o que está em jogo é nada mais nada menos do que o sucesso/fracasso desse código. Sobre o Código de Ética, Mauro Soares (2002), em seu discurso no VII Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento, fez o seguinte comentário:

> Está fadado ao malogro um código de ética de uma organização que permite a coexistência interna de esferas representativas de práticas diferentes de padrão ético, porquanto a conduta correta se deteriora facilmente pelo convívio com condutas incorretas advindas de outras esferas, especialmente se trata de uma esfera hierarquicamente superior. A força do exemplo da alta administração da entidade não deve ser subestimada, porque constitui um fator chave para o sucesso do código de ética, ao motivar a adesão dos demais funcionários.

Ação dos Órgãos de Controle na Gestão da Ética

Dentro desse contexto, torna-se imprescindível a existência de órgãos integrantes da estrutura estatal que componham uma verdadeira rede de agências de *accountability* incumbidas de supervisionar, controlar, aplicar sanções e, sobretudo, prover o cidadão das informações relativas à conduta do gestor público. No caso brasileiro, esta rede de agências de *accountability* englobaria, dentre outros, o Ministério Público, o sistema de controle interno dos Poderes, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas. Estes últimos foram, sobretudo a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, alçados à condição de grandes provedores de informações sobre a gestão pública.

Aos Tribunais de Contas compete verificar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que está erigida sobre alguns pilares, dentre os quais o da transparência — entendida não só como a disponibilização de informações, mas, principalmente, a compreensão dos dados divulgados por parte do cidadão mediano. O objetivo mais nobre do princípio da transparência é permitir e estimular o exercício do controle social, a mais eficaz das formas de controle da conduta do gestor público, estimulando o exercício do controle por parte da sociedade.

Auditoria da Ética

A Ética pode ser auditada? Este foi o tema-central do *workshop* realizado no âmbito da 10ª Conferência Internacional Anti-Corrupção, organizada pelo *International Institute for Public Ethics — IIPE* e pelo *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA), em 2001.

As principais conclusões desse *workshop*, na abordagem de Sousa Filho (2004), foram as seguintes:

> A Ética pode ser auditada, dado o ambiente organizacional e as ferramentas conceituais apropriadas. Os resultados da auditoria indicam não apenas a aderência aos padrões, mas também podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos. As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação dos códigos de conduta, a auto-avaliação organizacional, pesquisas *(surveys)* na clientela e nos funcionários, matriz de risco, exame da resistência à corrupção, análises de relatórios de de-

> núncias e reclamações, ferramentas baseadas na internet *(web-based)*, inquéritos públicos e desvios éticos.
>
> Ao aplicar essas ferramentas, é importante: a) balancear entre a necessidade de acesso à informação e o direito ao sigilo e à privacidade; b) distinguir entre valores, posturas institucionais e as práticas efetivas; c) avaliar a conformidade com procedimentos específicos e promover a cultura ética global da instituição. (Sousa Filho, 2004, p. 36)

A qualidade da auditoria da ética depende da estrutura conceitual, das variáveis mensuradas e da qualidade das informações disponíveis. Além disso, outros fatores influenciam, como os objetivos estratégicos da organização, o ambiente e o nível de desenvolvimento do país.

Quanto aos modelos para a realização da Auditoria de Ética, trazemos à análise a abordagem de Sousa Filho (2004) sobre um programa de auditoria da missão institucional de uma entidade da Administração Pública , um questionário que permite avaliar sumariamente a infra-estrutura ética de uma entidade pública, elaborado por uma Comissão de Ética Pública, inicialmente para avaliar a gestão de ética; e uma metodologia desenvolvida pela *Ethics Resource Center* para avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effectivenness Quick-Test*

Segundo Sousa Filho (2004), O Levantamento de Auditoria visa a ordenar um conjunto de entidades públicas de acordo com um índice quantitativo de risco de desvio ético. Assim, por meio de um critério objetivo, podem-se selecionar as entidades que apresentam maior exposição ao risco ético para serem propriamente auditadas, tendo em vista a escassez de pessoal, de recursos materiais e a urgência da atuação que se requer dos órgãos fiscalizadores.

Essa metodologia foi desenvolvida por uma Secretaria de Controle, com o objetivo de Avaliar a dimensão representada pela missão institucional de entidade da Administração Direta e Indireta, tendo como objetivo geral evidenciar a situação de momento dos órgãos ou entidades auditadas em relação à sua missão institucional, para que possam, juntamente com outras referências e avaliações que disponham, determinar providências com vistas à reorientação, reestruturação e aperfeiçoamento das atividades dos mesmos.

Os elementos necessários à avaliação são: Constituição Federal; Exposição de Motivos que recomenda a criação do Órgão ou Entidade; Lei de Criação e alterações; Legislação Complementar; Regimento Interno ou Estatuto; Organograma; Normas Internas e Manuais; Plano de Ação e Planejamento Estratégico; Relatórios Gerenciais; Relatórios de Atividades; Orçamento e Plano Plurianual; Planos e Diretrizes de Governo; Mapa de Localização de suas unidades; Compromissos internacionais assumidos; Decisões e Deliberações das Chefias e Superiores; e Programas em desenvolvimento (SOUSA FILHO, 2004).

Retomando a abordagem da OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, vimos que uma das dimensões dessa infra-estrutura ética é o controle, que pode ser alcançado por meio de um quadro legal que permita que se realize investigação independente e julgamento, de mecanismos de prestação de contas e de controle efetivos, e, por fim, da transparência e do envolvimento do público (controle social).Para avaliar essa infra-estrutura, pode-se utilizar a correlação aplicada por Reis (2003) ao questionário que uma Comissão de Ética Pública propôs para avaliação da gestão da ética nos órgãos de uma Administração Pública, demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1: Questionário Avaliação da Gestão da Ética

Pergunta	sim	não	Comentários
1. Sua entidade ou órgão identifica normas de conduta gerais e específicas do órgão ou entidade aplicáveis para seus servidores ou empregados? Informe as normas identificadas.			
2. A responsabilidade por zelar pela efetividade das normas de conduta está formalmente atribuída à área que integra a estrutura da entidade ou órgão? Informe a área ou áreas responsáveis.			
3. A entidade ou órgão tem comissão de ética? Informe com que freqüência a comissão se reúne.			
4. A entidade ou órgão conta com mecanismo de proteção para aqueles que denunciam transgressões às normas de conduta, assim como para os servidores ou empregados com responsabilidades pela apuração das transgressões? Informe quais os mecanismos de proteção utilizados.			
5. Há identificação das áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos? Informe as áreas e processos mais suscetíveis a desvios éticos.			
6. O plano de trabalho da área de gestão da ética resulta do planejamento da entidade ou órgão? Informe como o plano é acompanhado.			
7. A alta administração do órgão ou entidade demonstra por atos específicos estar comprometida com a disseminação e a observância das normas de conduta pela declaração pública desse compromisso? Exemplifique como.			
8. As normas de conduta são divulgadas entre os servidores ou empregados da entidade ou órgão? Informe como.			
9. As normas de conduta integram os programas de capacitação e treinamento da entidade ou órgão? Exemplifique e informe qual o percentual de servidores ou empregados que receberam capacitação ou treinamento nas normas de conduta em 200x.			
10. A entidade ou órgão afere o grau de conhecimento das normas de conduta por parte dos seus servidores ou empregados? Informe como essa aferição é feita.			
11. As normas de conduta são divulgadas para o público externo à entidade ou órgão, a exemplo de usuários dos serviços.			
12. Há canais estabelecidos para apresentação de dúvidas e prestação de orientações sobre a aplicação das normas de conduta a situações práticas do dia a dia dos servidores ou empregados? Informe os canais de comunicação utilizados.			
13. A observância das normas de conduta é monitorada? Informe como é feito o monitoramento.			
14. Os desvios de conduta e transgressões das normas de conduta são apurados? Informe os tipos de sanções e a freqüência com que cada uma foi aplicada em 200x.			
15. Sua entidade ou órgão utiliza alguma forma de reconhecimento ou premiação da ética? Exemplifique como isso é feito.			

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 68-69.

Embora o questionário tenha a intenção de avaliar a gestão, Reis (2003) associou cada questão a uma dimensão da infra-estrutura ética proposta pela OCDE, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Associação dos Quesitos

Dimensão da Infra-estrutura	Quesitos
Controle	1-4-5-11-13-14-15
Orientação	7-8-9-10-12
Gestão	2-3-6

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 69.

Avaliação Sistêmica da Efetividade Ética:

Na Tabela 3, expomos uma adaptação de Sousa Filho (2004, p.70-71), para ser aplicada a entidade governamental, da metodologia elaborada pelo *Ethics Resource Center*, a fim de avaliar doze dimensões relacionadas com a Ética Organizacional, conhecida como *Ethics Effeticveness Quick-Test*.

Tabela 3: Dimensões da Efetividade Ética

I. Valores da Organização
II. Estratégia. Metas e objetivos de Ética
III. Políticas e procedimentos em relação à Ética
IV. Medidas de Efetividade Ética
V.Recompensas pelo comportamento ético
VI. Diretrizes para tomada de decisões éticas
VII. Avaliação do clima ético
VIII. Uma base para práticas éticas
IX. Práticas éticas da liderança
X. Avaliação do impacto de práticas éticas
XI. Educação e treinamento em ética
XII. Respeito aos valores pessoais dos funcionários

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 70.

As questões estão na forma de afirmativas, as quais o avaliado deve responder fazendo um círculo no número apropriado conforme a escala da tabela 4.

Tabela 4: Escala de Avaliação

Não se aplica	Discordo Totalmente		Disscordo Parcialmente	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente	
NA	1	2	3	5	6	7

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 71.

Na metodologia elaborada pelo *Ethics Resource Center* foram propostos 8 quesitos para uma das dimensões, resultando no total de 96 quesitos. Cada quesito, portanto, recebe uma pontuação na escala de 1 a 7, de modo que a pontuação de cada dimensão é dada pela média aritmética dos respectivos quesitos.

Caso o quesito não se aplique à Organização, deve-se marcar a opção NA, que recebe pontuação nula. Nesse caso, este quesito não entra no cômputo da média aritmética do resultado da dimensão ética avaliada. A tabela 5 a seguir permite visualizar o resultado final:

Tabela 5: Gabarito para Avaliação do Resultado Final da Efetividade Ética

	não efetivo					pouco efetivo			efetivo		
PONTUAÇÃO	1	-	2	-	3	4	-	5	6	-	7

Fonte: Sousa Filho, 2004, p. 72.

CONCLUSÃO

A primeira questão a se considerar diz respeito ao lugar da ética como instrumento de gestão no contexto da administração pública brasileira, introduzida como programa no meio de um aparato estatal bem estabelecido, repleto de normas e muito hierarquizado, no qual o Estado (ou o "serviço público", como se diz correntemente) tem sido sistematicamente pensado como a principal alavanca para o desenvolvimento. A questão da Ética na gestão pública realiza uma aproximação entre administração pública e moralidade social.

A infra-estrutura da ética foi desenvolvida pela OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao longo da década de 90. A partir da experiência de seus países membros, a OCDE identificou os sistemas, as ferramentas e as condições que os governos utilizam para promover a integridade do serviço público. A Auditoria da Ética é parte integrante dessa infra-estrutura. A Ética pode ser auditada, dado o ambiente organizacional e as ferramentas conceituais apropriadas. Os resultados da auditoria indicam aderência aos padrões, e podem ser usados para melhorar a gestão da ética e a compreensão dos funcionários sobre os padrões éticos.

As ferramentas metodológicas abrangem a avaliação da implementação, os códigos de conduta, a auto-avaliação organizacional, pesquisas — com a clientela e os funcionários —, matriz de risco, exame da resistência à corrupção, análises de relatórios de denúncias e reclamações, inquéritos públicos e desvios éticos. A Auditoria da Ética traz uma nova abordagem da auditoria governamental. E, dentro dessa perspectiva, os Tribunais de Contas possuem os atributos necessários para serem os provedores de informações para os cidadãos, capazes de lastrear as suas avaliações quanto às condutas de todos aqueles que integram a Administração Pública.

A atuação dos Tribunais na promoção da ética e na garantia do exercício pleno da cidadania constrói uma via de mão dupla. Não só os Tribunais servem como provedores de informações e garantidores de que esses mecanismos de controles estejam sendo respeitados, como também os Tribunais se legitimam junto à sociedade, maximizando suas ações.

Dessa forma, entendemos que, em curto tempo, a Auditoria de Ética em entidades e órgãos da Administração Pública seja uma demanda da sociedade para a qual os Tribunais de Contas, bem como outros Órgãos responsáveis por execução de auditorias governamental, irão se instrumentalizar para essa nova abordagem, que constitui mais uma ferramenta de avaliação da Gestão.

Este trabalho desdobrou-se inicialmente na definição dos conceitos referentes à ética, ética no serviço público, moral, valor e controle social. Procuramos demonstrar que existem bases legais já definidas, que impulsionam a implantação de uma Gestão de Ética, e buscamos avançar nesse novo entendimento: Auditoria da Ética como contribuição ao controle social, tendo como conseqüência o surgimento de uma nova abordagem no campo da auditoria governamental, trazendo para análise, e adaptação, modelos já existentes sobre a metodologia de Auditoria da Ética Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CAMPOS, Michele; GREIK, Michl; VALE, Tacyane do. *A História da Ética*. *CienteFico*, Salvador, ano 2, v. 1, ago./dez. 2002. Disponível em: <http://www.cientefico.frb.br/Textos%20CienteFico%202002.2/PSciologia/%C3%89tica/Historia%20da%20Etica.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2007.

CREMA, Roberto. *Saúde e plenitude*: um caminho para o ser. São Paulo: Summus, 1995.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

ÉTICA. Disponível em: <http://tpd2000.vilabol.uol.com.br/etica1.htm>. Acesso em: 1º jan. 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. The clash of civilizations? *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 4, 1968.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, Joaquim. *A Ética empresarial no Brasil*. São Paulo, Pioneira, 1999.

O'DONNEL, Guillermo (Org.); REIS, Fábio Wanderley (Org.). *A Democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice. 1998.

OLIVEIRA, Alci Malaquias de. *Controle e auditoria governamental com enfoque em auditoria operacional*. 1996. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/premio_tn/IPremio/controle/MHsiafp2PTN/OLIVEIRA_Alci_Malaquias.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2007.

PARK, Robert. A notícia como conhecimento: um capítulo da sociologia do conhecimento. In: STEINBERG, Charles. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1987.

PISCITELLI, Roberto. *Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública*. São Paulo, Editora Atlas, 1995.

_____. *O controle interno na administração pública federal brasileira*. Brasília: ESAF, 1998.

PORTER, Michael. *Reinventing strategy*. São Paulo: HSM, 1994.

REIS, Cláudio. Estados Unidos, Austrália e Argentina: levantamento sobre experiências internacionais de modelos e práticas de gestão da ética pública. In: BRASIL. Comissão de Ética Pública. *Experiência internacional*. (Encontros entre Meios e Fins, 3). 2002. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_3.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2007.

SANCHEZ VASQUES, Adolfo. *Ética*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

SOARES, Mauro Sérgio Bogéa. Modelos de gestão da Ética em 30 países. In: BRASIL. Comissão de Ética Pública. *Experiência internacional*. (Encontros entre Meios e Fins, 3). 2002. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/cepub/publicacoes/Encontro_meios_Fins_3.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2007.

SOUSA FILHO, José Rodrigues de. *Auditoria de Ética*: princípios, modelos e mensuração da dimensão ética. 2004. Disponível em: <www2.tcu.gov.br/pls/portal/url/ITEM/048378F074B431B0E040010A70006BCF>. Acesso em: 15 dez. 2007.

SPECK, Bruno W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNG, Jung Mo; SILVA, Josué C. da. *Conversando sobre ética e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1995.

WEIL, Pierre. *A nova Ética*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1993.

A EDUCAÇÃO FISCAL E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ações para a promoção da cidadania



Mozart Chammas do Nascimento
Assessor da Subsecretaria de Controle Municipal do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: O objetivo principal da educação fiscal é propiciar a participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos controles social e fiscal do Estado. O autor analisa a importância da educação na formação dos indivíduos e da sociedade, expõe o conflito entre o Estado e o cidadão e relaciona cidadania e educação fiscal, sintetizando o Programa de Educação Fiscal no Brasil. Relata pesquisa realizada junto à Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro e à Escola de Contas e Gestão do Tibunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), que permitiu estabelecer as ações que o TCE-RJ poderá exercer visando à promoção e à institucionalização da educação fiscal para o pleno exercício de cidadania.
Estimulado pelo presente estudo, foi encaminhado ao TCE-RJ protocolo de intenções visando à formalização de convênio de cooperação técnica e assistência mútua, relacionado à educação fiscal, em trâmite nesta Corte.

ABSTRACT: The main objective of the fiscal education is to propitiate the participation of the citizen in the functioning and improvement of the social and fiscal controls of the State. The author analyzes the importance of the education in the formation of the individuals and the society. He displays the conflict between the State and the citizen and relates citizenship and fiscal education, synthesizing the Fiscal Education Program in Brazil. The research realized in State Administration of Rio de Janeiro and in the School of Accounts and Management of the TCE-RJ allowed to establish the actions that the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro will be able to the promote and the institutionalize the fiscal education, for the full exercise of citizenship. Stimulated for the present study, a project of an accord with the State, related to the fiscal education, is in exam in this Court.



PALAVRAS-CHAVE: educação fiscal; cidadania; controle social; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

KEYWORDS: fiscal education; citizenship; social control; Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

Assistimos estupefatos, diariamente, às notícias que nos chegam pelos meios de comunicação, dando conta do mau uso dos recursos públicos. Ademais, nos últimos tempos, parece ter-se intensificado o desvio de dinheiro público, financiamento de campanhas eleitorais com recursos de origem duvidosa, corrupção, fraudes e sonegação fiscal.

A questão da educação fiscal destaca-se no cenário social e político da atualidade, por dizer respeito a ações promovidas por diversas entidades no sentido de fazer com que a sociedade possa construir valores, conhecimentos e iniciativas com fulcro no planejamento, na gestão e no controle dos recursos públicos, visando a uma melhor qualidade de vida para todos.

Na visão de Tenório (2004), ser cidadão não é ser reconhecido tão-somente pelo dever de votar, mas como indivíduo com direito a adquirir direito.

A questão norteadora abordada pelo presente estudo é: quais as ações que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) poderá exercer visando à promoção e à institucionalização da educação fiscal, para o pleno exercício de cidadania?

DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A abrangência do presente estudo se limitou a ações que poderão vir a ser desenvolvidas pelo TCE-RJ, em complemento ao Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), que vem sendo executado pelo Grupo de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (GEFE-RJ), tendo como objetivo principal fornecer à sociedade instrumentos efetivos para o pleno exercício da cidadania.

RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A relevância da questão da participação do TCE-RJ na promoção e institucionalização da educação fiscal ganha contornos bem nítidos quando se vislumbra o cenário caótico da atualidade, analisando a disparidade entre o montante de recursos arrecadados, o que se gasta nos diversos entes públicos do país e o que efetivamente é aplicado em benefício da população. Podemos considerá-la, também, um avanço na luta contra a sonegação e pela efetivação da justiça fiscal e social.

Não se pode questionar a proeminência do tema, haja vista a importância da participação dos indivíduos (a co-responsabilidade), objetivando a busca de soluções para problemas que atingem a sociedade brasileira.

Reforça a importância do assunto a Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, que implementou o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), com o objetivo de promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

A implementação e a execução do PNEF é de responsabilidade de diversos órgãos federais, estaduais e municipais, quais sejam:

I - Ministério da Educação;

II - Escola de Administração Fazendária (ESAF);

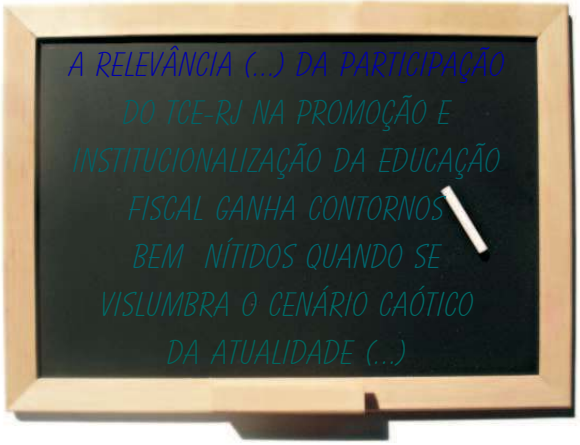
III - Secretaria da Receita Federal;
IV - Secretaria do Tesouro Nacional;
V - Secretaria de Fazenda de cada Estado e do Distrito Federal;
VI - Secretaria de Educação de cada Estado e do Distrito Federal.

Ressalte-se que, dentre as competências dos citados órgãos, encontra-se a de realizar parcerias de interesse do Programa.

Note-se o fato de o tema estar intimamente relacionado às atividades dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo, que, além de fiscalizarem as contas dos administradores públicos, possuem um importante papel educador na sociedade, principalmente através de suas Escolas de Contas, como é o caso, por exemplo, do Estado do Rio de Janeiro.

A atuação desses órgãos como educadores fiscais no Brasil ainda é muito tímida (praticamente não se têm notícias de ações relacionadas ao tema), carecendo, portanto, de iniciativas em sua participação nessa importante missão de disseminar conhecimentos à sociedade, afetos à administração pública e à cidadania.

Através da recém-criada Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ) e do seu quadro técnico de excelência, o TCE-RJ poderá contribuir para a educação fiscal da sociedade, atuando com toda a sua experiência, em parceria com outros órgãos e entidades da sociedade civil e do poder público, especialmente o GEFE-RJ.



CONSIDERAÇÕES SOBRE OS OBJETIVOS DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Até os dias de hoje, muitas alterações foram realizadas no planejamento educacional, mas a educação continua a ter as mesmas características impostas em todos os países do mundo — que é mais o de manter o *status quo* para aqueles que freqüentam os bancos escolares e menos de oferecer conhecimentos básicos, para serem aproveitados pelos estudantes em suas vidas práticas (BELLO, 2001).

Desde o ensino nas escolas jesuíticas até hoje, observa-se que as necessidades do Estado determinam os objetivos da política educacional sobrepondo-se às necessidades dos indivíduos.

É necessário reformular o ensino de forma a permitir que o aluno não funcione como mero receptor de conhecimentos estanques entre si e informações enciclopédicas, mas que seja capaz de participar ativamente da sociedade.

É nesse sentido que reside a importância da inserção da educação fiscal nas escolas. Um único aluno, informado sobre os seus direitos e deveres como cidadão, pode contribuir efetivamente, por exemplo, pedindo nota fiscal (sabendo reconhecê-la), o que aumenta a arrecadação do Estado e reduz a necessidade de aumento de impostos. A redução de impostos acarreta melhoria na qualidade de vida do indivíduo, que passa a contar com mais recursos para as suas próprias necessidades. Na pior das hipóteses, aumenta-se o capital disponível para investimentos sociais pelo Estado, ainda que não se diminuam os impostos.

Contudo, a educação fiscal não se resume a aspectos tributários, pois o seu alcance é mais amplo, englobando várias outras questões re-

lativas à cidadania, como será visto adiante.

IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO NA DEMOCRACIA

De acordo com Teixeira (1934), o cidadão moderno ignora a quase totalidade dos problemas de sua sociedade. O seu trabalho e o seu lazer o ocupam e o absorvem. Os negócios públicos não lhe despertam interesse, sendo avaliados em razão de seus interesses, emoções ou preconceitos, sem considerar os interesses coletivos.

Segundo o citado autor, o público não participa de nenhuma função executiva do Estado, de caráter ininteligível para o indivíduo, dada a complexidade e a vastidão dos interesses e dos serviços públicos. A sua função se resume a ser mero espectador dos acontecimentos. A própria máquina administrativa esquece a sua finalidade e transforma-se em uma burocracia cujo destino é consumir as verbas do orçamento.

Souza (2004) ressalta a aplicação do pragmatismo de Dewey à educação: as matérias escolares devem ser organizadas conforme os interesses práticos dos indivíduos, aproximando a teoria e a prática. A teoria é um instrumento que permite a compreensão do real e do presente.

A escola representaria, dessa forma, um instrumento importante na aproximação entre teoria e prática, fornecendo ao estudante, além do aprendizado das matérias tradicionais, a compreensão do mundo exterior e do entendimento dos problemas sociais.

EDUCAÇÃO FISCAL

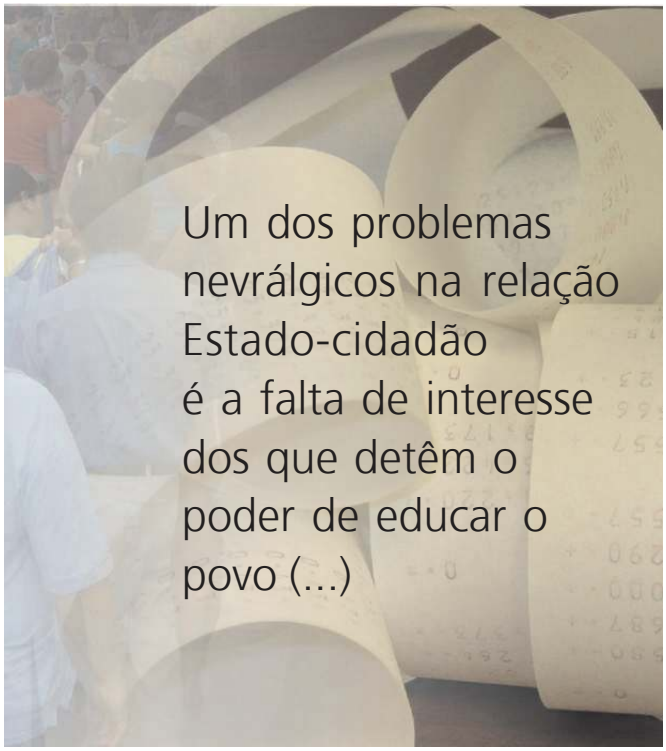
O CONFLITO ENTRE O ESTADO E O CIDADÃO



Segundo Ferreira (2001, p. 174), o termo "conflito" pode ser entendido como "desavença", "discórdia", "luta", "combate" ou "guerra". É justamente essa a tradução atual da relação que vem pautando o comportamento entre o Estado e o cidadão nos países em desenvolvimento.

Ainda que sem a ocorrência de conflitos armados, na maioria dos casos a ausência de confiança nos governos é extremamente acentuada. Trata-se, pois, de um paradoxo, já que o surgimento do Estado teve o propósito de assegurar o bem-estar social. A descrença da sociedade em seus governantes traz, como conseqüência óbvia, o desinteresse do povo em colaborar com a atuação estatal.

Depreende-se, assim, que a razão de tantos conflitos decorre da falta de confiança do povo em seus governantes, em razão da malversação dos recursos públicos, da corrupção, do nepotismo, da ausência de transparência nos



atos dos governantes, entre outras práticas abomináveis, empregadas em prejuízo da sociedade e, mais especificamente, das camadas menos favorecidas, dos pobres e excluídos socialmente.

Um dos problemas nevrálgicos na relação Estado-cidadão é a falta de interesse dos que detêm o poder de educar o povo, esclarecendo-o sobre o funcionamento da engrenagem estatal, das responsabilidades do Estado, de sua estrutura, bem como dos direitos inerentes ao cidadão, a quem o governo tem o dever legal e ético de prestar contas de sua atuação de maneira eficiente e de forma a dar total transparência em relação aos resultados alcançados (é o que se tem chamado hodiernamente de *accountability*).

Essa postura antiética torna o cidadão concorrente direto do Estado, e um dos efeitos mais visíveis dessa postura é a sonegação de tributos, a aquisição de produtos "piratas" e o pouco caso que se dá com a coisa pública.

O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL BRASILEIRO

Segundo Gonçalves (2002), resumindo a evolução histórica da educação fiscal no Brasil, o país experimentou algumas campanhas transitórias voltadas para a educação tributária, cuja função principal era a de convencer o cidadão da necessidade de se pagar tributos, diminuindo sua resistência através da conscientização de sua importância para o Estado.

Ainda de acordo com o mesmo autor, as iniciativas foram isoladas e partiram das Secretarias de Fazenda dos Estados e da Secretaria da Receita Federal. Porém, valeram como prática, que, conjugada às experiências de países mais desenvolvidos, serviram para a elaboração de uma proposta elaborada por técnicos fazendários estaduais aos Secretários de Fazenda dos estados, membros do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), reunidos em maio de 1996 no Ceará. O objetivo da proposta era o da criação de um programa nacional que proporcionasse à sociedade condições mínimas de cidadania.

Atendendo à sugestão proposta, o CONFAZ, em julho de 1997, aprovou a criação de um Grupo de Educação Tributária (GET), cuja composição inicial foi de técnicos fazendários dos estados brasileiros, e, gradativamente, foi adicionada com representantes das Secretarias da Receita Federal e educadores das Secretarias de Educação dos Estados.

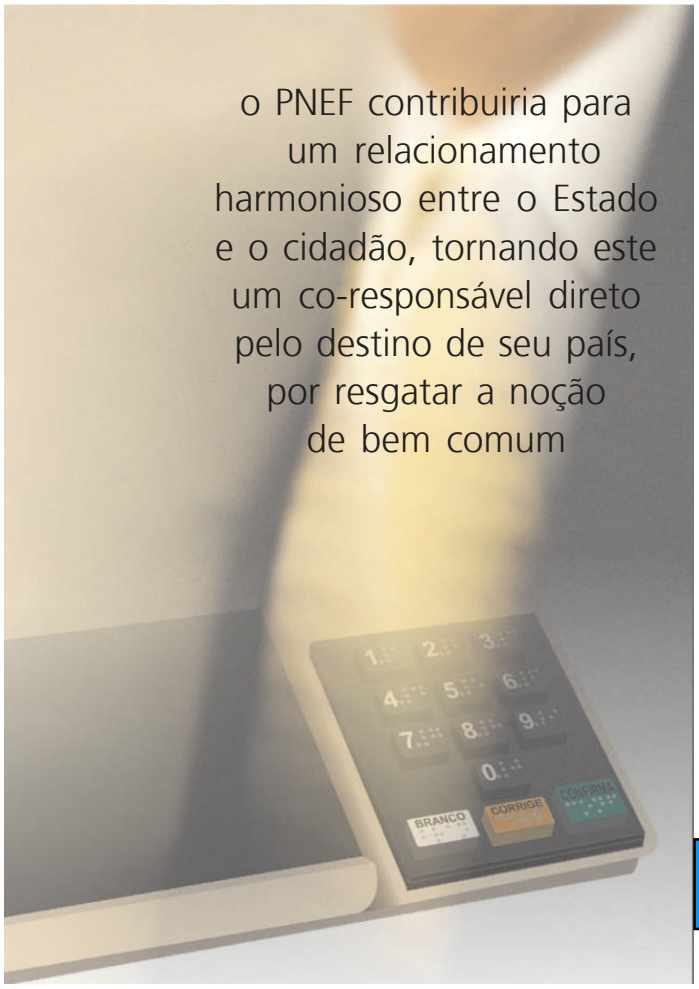
O citado grupo elaborou uma proposta final envolvendo os três níveis de governo, cujo teor voltava-se para uma educação permanente, focada no aspecto fiscal — e não somente no tributário, como ocorreu em programas anteriores —, com ênfase na disseminação de conhecimentos relacionados à administração pública,

controle social, participação, organização, mobilização social e exercício da cidadania.

O propósito do programa seria a internalização da noção de cidadania nos indivíduos, com o conseqüente estímulo à sua participação na vida política de sua cidade e país, trazendo, como conseqüência indireta, o bem-estar de suas famílias.

Como benefício maior para a sociedade, o PNEF contribuiria para um relacionamento harmonioso entre o Estado e o cidadão, tornando este um co-responsável direto pelo destino de seu país, por resgatar a noção de bem comum.

O papel dos professores seria fundamental para o alcance dos objetivos, pois, como um dos principais formadores de opinião e elementos dotados de conhecimentos mais específicos sobre a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, contribuiriam para que as práticas internalizadas fossem adequadamente disseminadas.



Com esse espírito de solidariedade, o PNEF foi desmembrado em cinco módulos estratégicos:

· Módulo I: destinado ao ensino de conceitos básicos, mas importantes, relacionados à educação fiscal, para crianças do ensino fundamental;

· Módulo II: voltado para adolescentes do ensino de 2° grau, foi concebido para a transmissão de conhecimentos um pouco mais aprofundados sobre educação fiscal;

· Módulo III: tendo como interessados principais os servidores públicos, objetivando obter importantes disseminadores no processo de conscientização social, além de transformar as mentes daqueles que, como o próprio nome sugere, servem à sociedade para que ela disponha de serviços públicos de excelência;

· Módulo IV: direcionado para alunos universitários, a fim de completar o ciclo de conscientização cidadã na vida estudantil; e

· Módulo V: ofertado à sociedade em geral, a fim de fomentar a participação cidadã, abrangendo aqueles que não voltariam para os bancos escolares, focalizando-se, preferencialmente, nesse caso, as organizações em que esse público possa ser encontrado, tais como associações, sindicatos, organizações não-governamentais, entre outros.

O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Programa de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (PEF/RJ) foi criado em fevereiro de 2000, em conformidade com o PNEF. Em outubro do mesmo ano, iniciou-se o Projeto de Educação Fiscal nas Escolas do Estado e foram desenvolvidas diversas atividades, conforme o histórico elaborado pelo GEFE-RJ, que pode ser visualizado no Quadro I, a seguir:

Quadro I: Histórico da Educação Fiscal no Rio de Janeiro

Mês	Ano	Instrumento	Objetivo/Integrantes
Fev.	**1998**	Portaria n.º 35 do Ministério da Fazenda/ Ministério da Educação	Institui o Grupo de Educação Fiscal, de caráter nacional, formado por representantes da ESAF, Receita Federal, Secretarias de Estado de Educação e de Fazenda
Fev.	**2000**	Decreto n.º 26.023, de 25 de fevereiro de 2000	Cria o Programa de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (PEF/RJ), a Comissão Mista Permanente e o Grupo de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (GEFE-RJ)
Mai.		Resolução Conjunta SEE/ SEFCON n.º 43, de 2 de maio de 2000	Dispõe sobre as atribuições da Comissão Mista Permanente, a competência de seus membros. Designa os servidores que integrarão o Grupo de Trabalho do PEF/RJ
		I Encontro Educação Fiscal chegando às Escolas - Hotel Othon	Lançamento oficial do Programa de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, dirigido aos coordenadores regionais da SEE
Set./Out.		Concorrência Pública para Seleção da executora do Projeto de Educação Fiscal nas Escolas	Início das atividades da fase 1
Nov.	**2001**	Lei estadual nº. 3.721, de 26 de novembro de 2001	Autoriza a introdução de conhecimentos sobre finanças e orçamentos públicos no currículo do ensino médio e técnico das escolas públicas e privadas do Estado do Rio de Janeiro
		Seminário	Avaliação da fase 1 do Projeto de Educação Fiscal nas Escolas
Mar.	**2002**	Contrato entre a Secretaria de Estado de Educação-RJ e a Universidade Cândido Mendes/ Databrasil Ensino e Pesquisa	Realização do curso de pós-graduação *lato sensu* em Educação Fiscal, Gestão Social e Desenvolvimento de Projetos para profissionais da rede pública de ensino e curso de Atualização para cidadãos de 47 municípios do Rio de Janeiro - Fase 2 do Projeto de Educação Fiscal nas Escolas
Abr.		Organização dos três eixos do Programa de Educação Fiscal do Estado – RJ	- Secretaria de Estado de Fazenda; - Escolas; - Municípios
Jun.		Início do curso de pós-graduação	Tema: Educação Fiscal, Gestão Social e Desenvolvimento de Projetos
Ago.		Seminário *Um Tributo ao Educador Cidadão*	Projeto de Educação Fiscal nas Escolas - para autoridades governamentais, cidadãos da sociedade organizada, coordenadores e alunos do curso de pós-graduação
Set./out.		Seminários *A Educação Fiscal Chegando aos Municípios*	Integração das ações do PEF-RJ - Projeto de Educação Fiscal nas Escolas
Out.		Início do curso de Atualização em Educação Fiscal em 47 municípios do Rio de Janeiro	Cerca de 3.200 alunos, em 82 turmas, tendo como professores os cursistas da pós-graduação do Projeto de Educação Fiscal nas Escolas
Nov./ Dez.		Monitoramento do curso de Atualização e realização de pesquisa participativa	Âmbito estadual
Dez.		Conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu.*	Educação Fiscal, Gestão Social e Desenvolvimento de Projetos
Set.	**2003**	Relatório de Avaliação do PNEF, ano-base 2001	Coloca o Programa de Educação Fiscal do Rio de Janeiro como uma das principais referências em Educação Fiscal do país
Nov.		Reunião integrada *Educação Fiscal no Rio de Janeiro*	Estado (SEE e SER), a 7ª Região Fiscal da Secretaria da Receita Federal e a ESAF: desenvolver ações conjuntas no âmbito da Educação Fiscal
Jun.	**2004**	Seminário Executivo *Responsabilidade Fiscal e Responsabilidade Social - um binômio necessário*	Reúne gestores e funcionários públicos para aprofundamento do tema e debate
-	**2005**	Capacitação de tutores para cursos *on line*	Formação à distância de 470 novos disseminadores em Educação Fiscal

Fonte: PEREIRA, s.d.,p.5; Grupo de Educação Fiscal do Rio de Janeiro - GEFE-RJ.
Nota: Dados trabalhados pelo autor, retirados do site http://www.educacaofiscal.rj.gov.br/ProgEducFiscal.shtml , em 15 fev. 2007.

O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS
HISTÓRIA E ATRIBUIÇÕES

Segundo Silva (1991, p. 627),

> A tentativa de instituir Tribunal de Contas, no Brasil, por primeira vez foi idéia dos Senadores do Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, em 1826. Em 1845, novo projeto no mesmo sentido fora apresentado ao parlamento por Manoel Alves Branco. Se bem que a idéia volvesse com Pimenta Bueno, Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas.
> Foi criado, logo no início da República, pelo Dec. 966-A/90, devido à iniciativa de Ruy Barbosa. Institucionalizou-se através do art. 89 da Constituição de 1891, que estatuiu: "É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso". Daí passou para todas as outras Constituições, que lhe reservaram cada vez mais espaço, encontrando seu ponto alto na Constituição de 1946, onde alcançaram grande prestígio, dadas a suas relevantes e independentes atribuições constantes do art. 77.
> A Constituição de 1967 e suas alterações posteriores diminuíram substancialmente as prerrogativas do Tribunal, mas a Constituição de 1988 o eleva possivelmente mais além do que fora sob a égide da Constituição de 1946, especialmente porque dera ao Poder Legislativo maiores atribuições. As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as conseqüências em grau mais profundo.
> Ora, o princípio da prestação de contas da administração, direta e indireta, constante do art. 34, VII, "d", só tem eficácia de princípio do Estado democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos.

É nítido, portanto, o papel histórico das Cortes de Contas em favor da democracia, refletindo o momento político do país. Os Tribunais de Contas são tão mais fortes quanto mais forte for a democracia; sua autonomia e prestígio decaem com o enfraquecimento da cidadania. Daí a imensa importância que a Constituição da República de 1988 ("Constituição Cidadã") conferiu a essa instituição essencialmente democrática.

No Estado do Rio de Janeiro, a competência e jurisdição do TCE-RJ estão previstas na Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990, complementada pelo Regimento Interno, aprovada pela Deliberação nº 167, de 10 de dezembro de 1992.

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

A Deliberação TCE-RJ nº. 231, de 30 de agosto de 2005, autorizada pelo art. 38 da Lei nº. 4.577, de 12 de julho de 2005, transformou o Instituto Serzedello Corrêa (ISE) na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) e aprovou o seu Regimento Interno, nos termos do art. 102 da Lei Complementar nº. 63, de 1º de agosto de 1990.

A ECG/TCE-RJ, órgão autônomo vinculado à presidência do TCE-RJ, destina-se a promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimentos, modelos e metodologias comprometidas com inovação, transparência, responsabilização, melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

A Escola de Contas e Gestão funciona como uma unidade orçamentária independente, com inscrição no CNPJ e receitas próprias, decorrentes de suas atividades e das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a seus jurisdicionados, além das dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas.

A ECG/TCE-RJ foi instituída sob um arcabouço jurídico extremamente moderno, que lhe permite desempenhar, dentre outras atividades, uma série de ações voltadas para a educação fiscal. Cabe ressaltar a possibilidade de sua atuação em rede, seja dinamizando e integrando o trabalho cooperativo e colaborativo com outras instituições de ensino e pesquisa, seja com o estabelecimento de parcerias, convênios e instrumentos afins, ou mesmo efetuando ações de formação e capacitação através de terceiros ou do compartilhamento de custos com outros órgãos e entidades, públicas ou privadas.

METODOLOGIA

Considerando a natureza do problema da pesquisa e os critérios considerados mais apropriados pelo autor, é apresentada, a seguir, a metodologia de pesquisa utilizada. São descritos o tipo de pesquisa, o universo da pesquisa de campo, a forma de coleta e tratamento dos dados, bem como as limitações do método utilizado.

TIPO DE PESQUISA

Considerou-se a taxonomia proposta por Vergara (2006), que qualifica a pesquisa em relação a dois aspectos, quanto aos fins e quanto aos meios:

Quanto aos fins

A pesquisa apresentada, quanto aos objetivos a que se propõe, é do tipo aplicada, que, segundo Vergara (2006, p. 47),

> [...] é fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas completos, mais imediatos, ou não. Tem, portanto, finalidade prática, ao contrário da pesquisa pura, motivada basicamente pela curiosidade intelectual do pesquisador e situada sobretudo no nível da especulação.

Quanto aos meios

Com relação aos meios de investigação, a pesquisa deve ser considerada:

a) bibliográfica: teve como fontes de pesquisa utilizada a Constituição Federal, legislações específicas, livros, artigos, teses, monografias e textos disponíveis em jornais, revistas especializadas e Internet;

b) documental: já que se fez uso de documentos internos, não publicados, do GEFE-RJ e da ECG/TCE-RJ;
c) de campo: considerando que foram entrevistados, *in loco*, representantes do GEFE-RJ e da ECG/TCE-RJ.

UNIVERSO DA PESQUISA DE CAMPO

O universo da pesquisa de campo consistiu:
a) na representante do GEFE-RJ, servidora da Secretaria de Estado da Receita do Rio de Janeiro (SER/RJ), com competência para representar o Governo do Estado no Programa de Educação Fiscal;
b) nos integrantes das diversas coordenadorias[1] da ECG/TCE-RJ, quais sejam:
· o Coordenador-Geral Acadêmico: cuja competência é propor diretrizes para o Plano Diretor e o Plano Anual de Formação e Capacitação da Escola, no que diz respeito aos cursos de longa duração (graduação, aperfeiçoamento e pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*);
· a Assessora Pedagógica: tem como função dar suporte à Direção-Geral no desenvolvimento da linha pedagógica a ser implantada na ECG-RJ, promovendo a articulação e a integração dos órgãos que compõem a Escola e realizando, de forma integrada com as demais coordenadorias, ações com a finalidade de planejar, acompanhar e avaliar o processo educacional;
· o Coordenador-Geral de Capacitação: é o responsável pela definição e implantação do Programa Anual de Formação e Capacitação da Escola de Contas e Gestão. Cabe à sua Coordenadoria detectar as necessidades e promover a formação e a reciclagem profissional dos servidores do TCE-RJ e dos órgãos e entidades jurisdicionadas, por meio da execução de cursos de curta e média duração;
· a Coordenadora-Geral de Estudos e Pesquisas: tem como atribuição mais relevante estimular a produção técnico-científica em matérias de interesse amplo e específico da gestão pública, com a criação de estudos, análises e pesquisas visando à inovação de práticas públicas.

COLETA DE DADOS

Na coleta de dados através das pesquisas bibliográficas, foram consultadas teses, dissertações, livros, artigos e legislações disponibilizados por diversas instituições, inclusive os arquivos eletrônicos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e das instituições governamentais envolvidas, tendo como objetivo principal a obtenção de dados e informações sobre a história e a filosofia da educação em geral e no Brasil; cidadania; democracia; tributos; educação fiscal no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro; e os Tribunais de Contas, a ECG/TCE-RJ e o GEFE-RJ.
Para a pesquisa documental, foram solicitados, em campo, documentos internos da Escola Fazendária vinculada à Secretaria de Estado da Receita do Rio de Janeiro (SER-RJ), com o propósito principal de coletar informações atualizadas sobre a atuação do órgão na área de educação e cidadania e sobre a existência de eventuais parcerias relacionadas ao tema, inclusive entre outras entidades e órgãos de outros estados da federação.
Foram realizadas, também, através de pesquisa de campo, entrevistas informais com os coordenadores e representantes dos dois órgãos acima citados — valendo ressaltar que, segundo Vergara (2006, p.55), a "en-

1 As atribuições dos entrevistados da ECG/TCE-RJ foram extraídas do sítio institucional do TCE-RJ.



trevista informal ou aberta é quase uma 'conversa jogada fora', mas tem um objetivo específico: coletar os dados de que você necessita".

A primeira entrevista informal foi feita com a representante da Secretaria de Estado de Fazenda no GEFE-RJ, no intuito de obter informações mais recentes sobre as ações que vêm sendo desenvolvidas pelo citado órgão, bem como visando a coletar sugestões de como o TCE-RJ, através da ECG/TCE-RJ — em parceria com a Secretaria de Estado da Receita do Rio de Janeiro (SER-RJ) —, poderia colaborar para a efetividade do PNEF. Após a realização da entrevista, foi solicitado o preenchimento de um questionário, com o fito de obter tais informações e sugestões organizadas e categorizadas por escrito.

As demais entrevistas foram realizadas em momento posterior, com os coordenadores da ECG/TCE-RJ, e visou à obtenção de sugestões e orientações sobre os procedimentos necessários à implementação e à viabilização das ações propostas pela representante da Secretaria de Estado de Fazenda no GEFE-RJ.

ANÁLISE DE DADOS

O tratamento dos dados foi qualitativo, tendo como técnica empregada a análise de conteúdo das entrevistas informais efetuadas, do questionário aplicado e dos documentos e materiais publicados, relacionados ao tema do presente estudo.

LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Além dos tópicos apresentados neste trabalho, outros temas foram identificados nos relatos coletados, porém mostrou-se necessário selecionar aqueles com maior relação com o objetivo deste estudo. Assim sendo, são apontadas algumas limitações, resultantes de sua abordagem específica:

a) o presente estudo não permite generalizações das conclusões extraídas em relação aos demais tribunais de contas brasileiros;

b) o propósito do estudo não foi investigar todas as atividades desenvolvidas pela ECG/TCE-RJ e/ou pela Escola Fazendária do Estado.

A importância deste trabalho para a Administração Pública reside na constatação de que algo deverá ser feito para a melhoria da qualidade de vida da sociedade e, nesse aspecto, o

TCE-RJ, atuando através da recém-criada ECG/TCE-RJ, apresenta condições para desenvolver, através de parcerias, atividades inovadoras, com vistas ao fortalecimento do controle social, trazendo como efeito a transformação da situação em que vivemos;

c) essa pesquisa não pretendeu elaborar qualquer tipo de análise mais profunda do PNEF, nem analisar de maneira detalhada os efeitos obtidos nos seus vários anos de existência. Restringiu-se, portanto, a apresentar algumas avaliações quantitativas, além de identificar seus efeitos mais amplos na sociedade;

d) por abranger os conceitos presentes na literatura dominante e também abordagens alternativas de três diferentes temas (educação, cidadania e tribunal de contas), não foi possível aprofundar a discussão dos conceitos específicos de cada um deles neste trabalho.

RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo serão analisadas as respostas das entrevistas informais realizadas junto ao GEFE-RJ e à ECG/TCE-RJ, bem como identificadas as possíveis ações a serem realizadas pelo TCE-RJ, visando à promoção e à institucionalização da educação fiscal para o pleno exercício de cidadania.

RESPOSTAS OBTIDAS JUNTO AO GEFE-RJ

Na entrevista efetuada com a representante do GEFE-RJ foi informado que o PNEF, em conformidade com as metas estabelecidas pelo Planejamento Estratégico 2004/2007, não contempla ações específicas, mas gerais, trabalhando a temática e/ou desenvolvendo projetos de educação fiscal os seguintes atores, capacitados ou sensibilizados: servidores federais, estaduais e municipais; cidadãos; professores; escolas e municípios.

A entrevistada informou, ainda, que as instituições gestoras do programa vêm formando sua rede interna de disseminadores, que atuam e atuarão em todo o estado e municípios. Relatou também que, a partir de junho de 2006, a educação fiscal avançou muito institucionalmente, mencionando diversas ações desenvolvidas no período.

A entrevistada considerou fundamental a participação do TCE-RJ, atuando através da ECG/TCE-RJ, na efetividade do PNEF, e sugeriu diversas ações que poderiam ser desenvolvidas em parceria.

RESPOSTAS OBTIDAS JUNTO À ESCOLA DE CONTAS

A idéia de se estabelecer uma parceria para a educação fiscal foi muito bem recebida pela ECG/TCE-RJ.

Na entrevista realizada na Coordenadoria de Estudos e Pesquisas (COE), foi informado que a parceria proposta está alinhada com o Regimento Interno da ECG/TCE-RJ, especialmente com o disposto nos incisos III, IV e VI do art. 2º, já mencionados na seção 5.2.

A criação e a manutenção de parcerias institucionais seria, portanto, fundamental para uma instituição que quer ser reconhecida pela excelência da sua produção e que tem como princípios norteadores a educação continuada, o compartilhamento do conhecimento, o "aprender a aprender" e a gestão de competências.

Como resultado da entrevista realizada na Coordenadoria Acadêmica (COA), foram obtidas informações sobre quais procedimentos seriam necessários à viabilização de uma possível parceria e à implementação das ações propostas, caso a idéia fosse aprovada pela Presidência do TCE-RJ.

Finalmente, após entrevistas realizadas junto à Assessoria Pedagógica e à COA, nenhuma objeção foi percebida relativamente à possibilidade de formulação de um plano de capacitação, caso um futuro convênio venha a ser aprovado.

CONCLUSÃO

Este estudo procurou responder o problema apresentado: quais são as ações que o TCE-RJ poderá exercer visando à promoção e à institucionalização da Educação Fiscal, para o pleno exercício de cidadania?

Verificou-se a oportunidade de implementação de ações que poderão vir a ser desenvolvidas pelo TCE-RJ, com vistas à promoção e à institucionalização da educação fiscal para o pleno exercício de cidadania, em razão de sua longa experiência atuando em defesa da democracia e da eficiência da Administração Pública.

Essa atuação será mais eficaz, eficiente e efetiva se trabalhada com outros setores da sociedade, especialmente com o Governo do Estado do Rio de Janeiro, que vem implementando seu Programa de Educação Fiscal desde 2000, com o competente gerenciamento do GEFE-RJ.

É cristalina, portanto, a convergência de interesses entre o TCE-RJ e o GEFE-RJ no aperfeiçoamento do controle social e da gestão fiscal visando ao interesse público, restando aos seus representantes o estabelecimento de uma parceria para otimizar a disseminação de conhecimentos relacionados ao tema em estudo.

Após analisar o conteúdo das sugestões apresentadas, o autor desta pesquisa considera totalmente apropriadas as ações propostas, principalmente pelo fato de o GEFE-RJ ser o órgão responsável pela execução do PNEF no Estado do Rio de Janeiro, possuindo a experiência necessária para diagnosticar as necessidades e propor as melhores ações para a efetividade do programa.

Note-se que, direcionada ao cumprimento da missão institucional e estratégica do Tribunal, a ECG/TCE-RJ tem a possibilidade de colocar a serviço da sociedade, através da rede de disseminadores do PNEF, a promoção da disseminação do conhecimento e da prática acumulada da instituição Tribunal de Contas.

Adicionalmente, objetivando viabilizar a implementação das ações propostas, o autor do presente estudo entende ser indispensável a constituição de um grupo de servidores do Tribunal de Contas para implementar e divulgar a educação fiscal na própria instituição e para servir como canal de ligação com o GEFE-RJ, coordenando e monitorando as ações do TCE-RJ voltadas para o programa.

Nesse sentido, além de outras iniciativas que poderão vir a ser implementadas para o fortalecimento da democracia e da cidadania, algumas ações poderão ser desenvolvidas conforme propostas a seguir:

1. formalizar convênio de cooperação técnica e assistência mútua

(sem aporte financeiro) entre o GEFE-RJ e o TCE-RJ, devendo ser desenvolvidas ações conjuntas, no Estado, visando à mobilização e qualificação, de forma estratégica, do servidor público, educadores e sociedade civil organizada para o controle social, através das duas vertentes do PNEF, arrecadação e gasto público;

2. promover em conjunto com o GEFE-RJ, e em conformidade com o Planejamento Estratégico do PNEF, a implantação do Programa nos Municípios, favorecendo ao cidadão sedimentar a idéia de que tudo que é público é de todos e que todos devem exercer seu papel acompanhando e fiscalizando a aplicação dos recursos públicos, desde a elaboração da proposta orçamentária até sua execução e a conseqüente prestação de contas pelo poder público;

3. destinar vagas no curso a distância de disseminadores de educação fiscal, com certificação ESAF, para servidores do TCE-RJ;

4. incluir palestras e sensibilizações relativas à educação fiscal nas ações desenvolvidas pelo TCE-RJ;

5. recomendar expressamente aos municípios a implantação do programa de educação fiscal, buscando todo o apoio, o empenho e o compromisso pessoal de prefeitos e secretários municipais de fazenda e educação; e

6. constituir um grupo de servidores do Tribunal de Contas para implementar e divulgar a educação fiscal na própria instituição, servindo como canal de ligação com o GEFE-RJ, coordenando e monitorando as ações do TCE-RJ voltadas para o programa.

Finalmente, vale assinalar que, estimulado pelo presente estudo, o GEFE-RJ encaminhou ao TCE-RJ, em julho de 2007, um protocolo de intenções visando à formalização de convênio de cooperação técnica e assistência mútua, relacionado à educação fiscal, em trâmite no Tribunal de Contas para apreciação e possível aprovação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLO, José Luiz de Paiva. *Educação no Brasil*: a História das rupturas. 2001.
Disponível em http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb12.htm. Acesso em 18 janeiro 2007.
BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002. Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 janeiro 2003. Seção 1, p. 4.
FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio século XXI*: o minidicionário da língua portuguesa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
GONÇALVES, João Gomes. *Ética na gestão fiscal-cidadania: experiência do Programa Nacional de Educação Fiscal*, Brasil. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Painel: Ética como instrumento de gestão. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044114.pdf>. Acesso em 12 fevereiro 2007.
MINISTÉRIO DA FAZENDA. Escola de Administração Fazendária. *Programa Nacional de Educação Fiscal - Plano Estratégico 2004/2007*. Gerência do Programa de Educação Fiscal - Geref. Brasília:março de 2004. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/educacao-fiscal/Plano_estrat.pdf> Acesso em 10 novembro 2006.
PEREIRA, Paulo Alexandre Adler. *Educação Fiscal*: cadernos didáticos. Curso de Pós-Graduação em Educação Fiscal, Gestão Social e Desenvolvimento de Projetos. Disponível em<http://www.educacaofiscal.rj.gov.br/pdf/CADERNO_EF.pdf>. Acesso em 18 janeiro 2007.
RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Dispõe sobre a competência e jurisdição do TCE-RJ.
_____. Lei Estadual nº 4.577, de 12 de julho de 2005. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2006.
_____. Tribunal de Contas do Estado. Deliberação nº. 231, de 30 de agosto de 2005. Transforma o Instituto Serzedello Corrêa - ISE na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e aprova seu regimento interno.
_____. Tribunal de Contas do Estado. Deliberação nº. 167, de 10 de dezembro de 1992. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.
_____. Tribunal de Contas do Estado. Sítio institucional. Disponível em: <www.tce.rj.gov.br>. Acesso em: 20 agosto 2006.
_____. Secretaria de Estado da Receita do Rio de Janeiro - SER/RJ. Escola Fazendária - Coordenação de Educação Fiscal.Grupo de Educação Fiscal do Rio de Janeiro - GEFE-RJ. *Histórico da Educação Fiscal no Rio de Janeiro*. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.rj.gov.br/ProgEducFiscal.shtml>. Acesso em: 13 fevereiro 2007
SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991
SOUZA, Rodrigo Augusto de. *O Pragmatismo de John Dewey e sua Expressão no Pensamento e nas Propostas Pedagógicas de Anísio Teixeira*. Mestrado em Educação. Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUC-PR.Curitiba: 2004.
TEIXEIRA, Anísio. Em marcha para a democracia: à margem dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, s.d. [1934 ?]. 195p. Disponível em
<http://www.prossiga.br/anisioteixeira/livro3/chama_cap3.htm>. Acesso em 17 janeiro 2007.
TENÓRIO, Fernando Guilherme. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. 2ª ed. Ijuí: Inijuí, 2004.
VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração* , 7ª.ed. São Paulo : Atlas, 2006.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

um caminho para os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo?



Adriana Lopes de Castro
Chefe de Gabinete da Presidência do TCE-RJ Especialista em Administração Pública
Manuel Trigo Ferreira
Coordenador-Geral da Coordenadoria de Orçamento do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Regina Maria Themistocles Esperança
Inspetora-Geral de Controle Externo — 3ª Inspetoria de Controle Estadual do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: O presente trabalho teve por objetivo verificar se os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo e do gás natural devem ser aplicados para o desenvolvimento sustentável, bem como por quais razões esse procedimento deve ser utilizado. Para tal, foram levantadas, primeiramente, as legislações a respeito dos *royalties* do petróleo e do gás natural, com vista a apurar as possibilidades e/ou limitações de sua aplicação para o desenvolvimento sustentável. Selecionados os oito municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro maiores arrecadadores de *royalties*, procedemos à análise da evolução desta receita, nos últimos cinco anos (2002-2006), bem como o seu impacto nos respectivos orçamentos municipais. Posteriormente, examinamos as reflexões e conceitos sobre desenvolvimento sustentável, oferecendo, por fim, algumas recomendações e alertas aos municípios arrecadadores de *royalties*, principalmente em razão do elevado grau de dependência de seus orçamentos em relação a essa fonte de arrecadação.

ABSTRACT: The objective of the present work was to investigate if the resources coming from the royalties of oil and natural gas should be utilized for the sustainable development, as well as by what reasons this procedure should be utilized. To do so, first the legislation about royalties from oil and natural gas was collected, in order to find the possibilities and/or limitations of its use for the sustainable development. Once selected the eight largest royalties collectors, public officials over jurisdiction of the Court of Accounts, we proceeded with the analysis of the evolution of this revenue (royalties) in the last five years (2002-2006), as well as its impact in the corresponding municipal budgets. Later, we examined the concepts and reflections about sustainable development, and finally offered some recommendation and alerts to the cities collectors of royalties, mainly due to the high degree of dependence of their municipal budgets on this financial resource.

PALAVRAS-CHAVE: *royalties* do petróleo; desenvolvimento sustentável; participações governamentais.

KEYWORDS: oil royalties; sustainable development; government participation.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Emenda Constitucional nº 09/95 e, por conseguinte, da Lei Federal nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), que teve por objetivo a regulamentação da referida emenda, foram criadas três novas participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, quais sejam: o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial. Por fim, ainda foi ampliada a alíquota dos *royalties* de 5% para 10%. Somam-se a essas questões as alterações introduzidas pelas Portarias nºs 155/98 e 206/00, editadas pela Agência Nacional do Petróleo — ANP, que estabeleceu os critérios para fixação do preço mínimo do petróleo, a ser adotado para fins do cálculo dos *royalties* (nos quais levou-se em consideração, dentre outros, a taxa de câmbio real/dólar): o aumento do preço do petróleo, o aumento do dólar frente o real e o aumento da produção nacional de petróleo.

Nos últimos dez anos (aproximadamente), a produção nacional de petróleo passou de 690 mil barris/dia (1995) para 1,6 milhões barris/dia (2005); o câmbio passou de R$ 1,17/US$ (1998) para R$ 2,28/US$ (2005); e o preço do petróleo Brent que era de US$ 11,91, em 1998, alcançou o valor de US$ 56,84 o barril em 2005 (ANP, 2007; Fernandes, 2007).

O Estado do Rio Janeiro se destaca neste contexto, tendo em vista ser o maior estado produtor do Brasil, sendo responsável por mais de 80% (Fernandes, 2007) da produção do país. Conseqüentemente, tanto o Estado do Rio de Janeiro quanto os municípios fluminenses, em especial os pertencentes à zona principal de produção (Bacia de Campos), são os maiores arrecadadores de *royalties* do país.

Sendo assim, considerando a relevância das importâncias envolvidas, as oscilações às quais estão sujeitas (alterações estas não previsíveis e/ou controláveis por parte do Poder Público Municipal - a alta do dólar, a desvalorização do real, a queda ou aumento do preço do barril do petróleo), e, por fim, que o petróleo e o gás natural são recursos naturais não renováveis e, portanto, finitos, nos traz a grande preocupação sobre de que modo tais recursos devem ser utilizados.

Preocupa-nos, principalmente, quando tais recursos naturais se esgotarem, tamanha é a dependência que os orçamentos do Estado e dos Municípios fluminenses apresentam em relação aos montantes provenientes dos *royalties*, podendo causar um colapso para estas regiões e suas populações.

Vem de encontro a essas reflexões um conceito novo e ainda pouco explorado profundamente, mas que a princípio traz a solução para a aplicação de recursos públicos *(royalties)* tão relevantes, porém finitos; traz a resposta para que estes orçamentos públicos contemplados com tais recursos não se tornem dependentes dos mesmos.

O desenvolvimento sustentável é o novo conceito que vem sendo discutido e construído ao longo da década passada e desta e nos remete a depreender que os investimentos devem ser realizados em algo que promova o desenvolvimento, e que este seja **sustentável** e não **sustentado**.

Nesse contexto, o estudo ora apresentado aborda as diversas conceituações sobre desenvolvimento sustentável, considerando, no entanto, que este é um conceito que ainda se encontra em construção e que não foram esgotadas as inúmeras reflexões a respeito, principalmente com relação ao adjetivo sustentabilidade.

No que se refere à análise das receitas provenientes dos *royalties*, este trabalho ficou restrito aos municípios que compõem a zona principal de produção de petróleo — Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras —, fazendo em seguida um levantamento do comportamento da receita destes municípios nos últimos cinco anos (2002-2006), período em que as receitas provenientes dos *royalties* apresentaram uma grande elevação, tornando-as relevantes, e, também, por serem estes os exercícios mais recentes para análise.

ANÁLISE DOS ASPECTOS JURÍDICOS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

O tema *royalties* foi tratado inicialmente em 1953, através da Lei n.º 2.004, de 03/10/53, que criou a Petróleo Brasileiro e estabeleceu o monopólio estatal sobre as atividades petrolíferas, fixando no seu artigo 27, §§ 4º e 6º, percentuais que seriam pagos a estados e municípios sobre o valor da produção terrestre de hidrocarbonetos. Após a produção terrestre, e com o início da produção marítima de petróleo e gás natural, a Lei n.º 7.453, de 27/12/85, estabeleceu, também, *royalties* sobre a extração dos campos marítimos.

Após a Constituição Federal ter assegurado, em seu artigo 20, § 1º, a participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, ou a compensação financeira pela exploração *(royalties)*, o Governo Federal, através da Lei n.º 7.990, de 28/12/89, instituiu, "para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, (...)".

O artigo 7º da citada Lei alterou o artigo 27 e seus §§ 4º e 6º da Lei n.º 2.004/53, introduzindo uma nova forma de distribuição dos *royalties*, incluindo no cálculo os municípios onde se localizem as instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural.

O Decreto Federal n.º 1, de 11/01/91, além de regulamentar o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n.º 7.990/89, regulamentou, também, o percentual de 25%, fixado no artigo 9º da Lei n.º 7.990/89, a ser distribuído aos municípios pelos estados, das suas parcelas referentes às compensações financeiras que lhes são atribuídas, observando-se os critérios de rateio definidos no artigo 158, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

O monopólio estatal sobre as atividades petrolíferas criado em 1953 (Lei n.º 2.004, de 03/10/53) foi modificado por meio da Emenda Constitucional n.º 9, de 09/11/95, que permitiu à União contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades petrolíferas observadas as condições estabelecidas em lei.

Dessa forma, após a autorização emanada na Constituição Federal, foi editada a Lei n.º 9.478/97, que além de implantar a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) — artigo 2º — e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) — artigo 7º.

Com base no modelo imposto pela Lei n.º 9.478/97, lei esta que foi regulamentada pelo Decreto n.º 2.705, de 03/08/98, o Estado, ao criar a ANP — cuja finalidade é "promover a

regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo" (artigo 8º da Lei n.º 9.478, de 06/08/97) —, se tornou regulador das atividades de exploração e produção do petróleo, transferindo-as às empresas privadas por meio de contratos de concessão celebrados por meio da ANP.

O artigo 45 da Lei n.º 9.478/97 dispõe sobre as participações governamentais — pagamentos realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural (conforme Decreto n.º 2.705, de 03/08/98) — que deverão estar previstas no edital de licitação para concessão da exploração e produção de petróleo, quais sejam:

> Bônus de assinatura;
> *Royalties;*
> Participação especial;
> Pagamento pela ocupação ou retenção da área.

Cabe mencionar que a referida lei alterou a alíquota básica dos *royalties* de 5% (Lei n.º 7.990/89) para 10%, podendo ser reduzida em função dos riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes (artigo 47, § 1º).

Quanto à compensação financeira referente às participações especiais, o edital de licitação e posteriormente o contrato estabelecerão o seu pagamento (artigo 50), devendo ser aplicada uma alíquota progressiva sobre a receita bruta da produção de petróleo e gás natural, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor (artigo 50, § 1º).

Para finalizar, cabe ainda informar que a Lei do Petróleo — como é mais conhecida a Lei n.º 9.478/97 — dispõe em seu artigo 52 que também constará do contrato de concessão o pagamento aos proprietários das terras regularmente demarcadas de um percentual que varia entre 0,5% e 1% da produção do petróleo ou gás natural, a critério da ANP.

A EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO E SEU IMPACTO NAS FINANÇAS MUNICIPAIS

Inicialmente, antes de analisarmos o impacto das receitas com *royalties* nas finanças municipais, entendemos que esses recursos deveriam ser considerados vinculados, embora a legislação federal somente imponha a vedação na sua aplicação (Lei n.º 7.990/89, artigo 8º, §§ 1º e 2º), sem estabelecer uma destinação específica dos recursos.

Nos últimos dez anos, as receitas provenientes dos recursos dos *royalties* apresentaram um expressivo aumento, tornado-as relevantes para as finanças de vários municípios fluminenses, principalmente os considerados pela legislação como produtores de petróleo, pertencentes à Zona de Produção Principal — municípios confrontantes com poços petrolíferos e aqueles com instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural e/ou instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios —: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra (PIQUET, 2003).

Destes municípios produtores de petróleo selecionamos os que têm a maior receita com as participações governamentais, ou simplesmente *royalties* (*royalties, royalties* excedentes, participações especiais e o montante distribuído

pelo Estado do Rio de Janeiro) — ficando de fora do nosso estudo apenas o município de São João da Barra —, com o objetivo de estabelecer o grau de dependência da arrecadação total desses municípios em relação aos *royalties* e, ainda, com relação ao montante realizado das despesas correntes e de capital, comparando-se com a arrecadação de *royalties*.

A tabela apresentada a seguir refere-se ao montante de *royalties* transferido entre os exercícios de 2002 a 2006 e da receita arrecadada entre os mesmos anos.

Tabela 1 - Grau de dependência dos municípios produtores de petróleo (Receita Arrecadada) em relação aos valores transferidos de participações governamentais

MUNICÍPIOS	ANOS	*ROYALTIES* (C)	RECEITA ARRECADADA (D)	% (C/D)
Armação dos Búzios	2002	27.545	56.276	48,9
Armação dos Búzios	2003	36.943	74.379	49,7
Armação dos Búzios	2004	35.540	75.127	47,3
Armação dos Búzios	2005	45.471	89.302	50,9
Armação dos Búzios	2006	56.369	106.025	53,2
Cabo Frio	2002	59.067	171.259	34,5
Cabo Frio	2003	91.214	216.249	42,2
Cabo Frio	2004	98.592	227.122	43,4
Cabo Frio	2005	146.162	293.464	49,8
Cabo Frio	2006	218.548	403.445	54,2
Campos dos Goytacazes	2002	306.357	524.123	58,5
Campos dos Goytacazes	2003	489.609	727.561	67,3
Campos dos Goytacazes	2004	530.121	759.447	69,8
Campos dos Goytacazes	2005	672.638	939.863	71,6
Campos dos Goytacazes	2006	847.870	1.248.054	67,9
Casimiro de Abreu	2002	26.080	59.075	44,1
Casimiro de Abreu	2003	33.618	69.774	48,2
Casimiro de Abreu	2004	32.117	70.303	45,7
Casimiro de Abreu	2005	52.703	91.027	57,9
Casimiro de Abreu	2006	83.966	133.411	62,9

continua

continuação

MUNICÍPIOS	ANOS	*ROYALTIES* (C)	RECEITA ARRECADADA (D)	% (CD)
Carapebus	2002	20.577	38.332	53,7
Carapebus	2003	24.789	42.469	58,4
Carapebus	2004	24.332	43.345	56,1
Carapebus	2005	28.211	47.580	59,3
Carapebus	2006	33.077	53.720	61,6
Macaé	2002	184.233	343.006	53,7
Macaé	2003	264.152	513.101	51,5
Macaé	2004	293.027	536.166	54,7
Macaé	2005	348.892	626.441	55,7
Macaé	2006	413.117	801.083	51,6
Quissamã	2002	47.669	93.275	51,1
Quissamã	2003	64.547	122.746	52,6
Quissamã	2004	66.615	119.976	55,5
Quissamã	2005	75.228	122.579	61,4
Quissamã	2006	85.042	135.814	62,6
Rio das Ostras	2002	138.449	213.248	64,9
Rio das Ostras	2003	209.155	328.889	63,6
Rio das Ostras	2004	213.789	320.745	66,7
Rio das Ostras	2005	263.516	359.542	73,3
Rio das Ostras	2006	319.129	438.367	72,8

(valores correntes em milhares de reais)

Fontes: *Royalties* dos exercícios 2002/2004 — Fundação CIDE.
Royalties dos exercícios 2005/2006 — Agência Nacional do Petróleo, exceto o montante distribuído pelo Estado do Rio de Janeiro, não disponível no *site* da ANP.
Receita Arrecadada 2002/2005 — Relatório de Estudos Sócioeconômicos da Secretaria-Geral de Planejamento do TCE-RJ.
Receita Arrecadada 2006 — Dados retirados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária Municipal disponível no *site* do TCE-RJ.

Através da análise da tabela, confirma-se a grande dependência dos municípios produtores de petróleo em relação aos valores transferidos de participações governamentais, em alguns casos essa dependência chega a mais de 70% da receita arrecadada, como em Rio das Ostras nos exercícios de 2005 e 2006 e Campos dos Goytacazes em 2005, em outros casos, a grande maioria ultrapassa 50%, como por exemplo Campos, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras, em todos os exercícios pesquisados (2002 a 2006).

Essa simples análise já demonstra a situação delicada e perigosa pela qual esses municípios já se encontram, uma vez que esses recursos são naturais e não renováveis e, portanto, finitos. Mais preocupante é a análise que faremos a seguir utilizando as despesas realizadas (correntes e capital), a arrecadação dos *royalties* e a receita arrecadada sem os *royalties* nos exercícios de 2002 a 2006 (Tabela 2):

Tabela 2 - Grau de dependência dos municípios produtores de petróleo (Despesa Executada) em relação aos valores transferidos de participações governamentais

MUNICÍPIOS	ANOS	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAIS	*ROYALTIES*	RECEITA ARRECADADA S/ *ROYALTIES*
Armação dos Búzios	2002	43.490	7.474	27.545	28.731
Armação dos Búzios	2003	63.390	14.653	36.943	37.436
Armação dos Búzios	2004	68.444	21.121	35.540	39.587
Armação dos Búzios	2005	76.223	7.818	45.471	43.831
Armação dos Búzios	2006	94.509	11.461	56.369	49.656
Cabo Frio	2002	123.913	45.350	59.067	112.192
Cabo Frio	2003	151.821	60.233	91.214	125.035
Cabo Frio	2004	166.619	54.561	98.592	128.530
Cabo Frio	2005	243.029	41.536	146.162	147.302
Cabo Frio	2006	305.465	66.339	218.548	184.897
Campos dos Goytacazes	2002	334.374	125.404	306.357	217.766
Campos dos Goytacazes	2003	553.281	140.701	489.609	237.952
Campos dos Goytacazes	2004	694.520	120.837	530.121	229.326
Campos dos Goytacazes	2005	776.492	109.746	672.638	267.225
Campos dos Goytacazes	2006	816.966	200.630	847.870	400.184
Casimiro de Abreu	2002	44.448	9.865	26.080	32.995
Casimiro de Abreu	2003	64.029	7.416	33.618	36.156
Casimiro de Abreu	2004	66.439	4.629	32.117	38.186
Casimiro de Abreu	2005	75.396	7.279	52.703	38.324
Casimiro de Abreu	2006	107.087	23.984	83.966	49.445
Carapebus	2002	28.984	7.155	20.577	17.755
Carapebus	2003	38.919	10.918	24.789	17.680
Carapebus	2004	45.197	5.031	24.332	19.013
Carapebus	2005	38.759	3.728	28.211	19.369
Carapebus	2006	51.074	3.788	33.077	20.643

continua

continuação

MUNICÍPIOS	ANOS	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAIS	*ROYALTIES*	RECEITA ARRECADADA S/ *ROYALTIES*
Macaé	2002	200.382	52.622	184.233	158.773
Macaé	2003	344.408	167.151	264.152	248.949
Macaé	2004	365.735	211.669	293.027	243.139
Macaé	2005	504.130	117.354	348.892	277.549
Macaé	2006	659.756	101.307	413.117	387.966
Quissamã	2002	63.262	27.316	47.669	45.606
Quissamã	2003	89.772	33.181	64.547	58.199
Quissamã	2004	100.952	24.848	66.615	53.361
Quissamã	2005	106.746	10.873	75.228	47.351
Quissamã	2006	120.204	8.326	85.042	50.772
Rio das Ostras	2002	88.464	94.096	138.449	74.799
Rio das Ostras	2003	152.262	134.126	209.155	119.734
Rio das Ostras	2004	162.397	199.329	213.789	106.956
Rio das Ostras	2005	189.762	152.433	263.516	96.026
Rio das Ostras	2006	246.114	251.598	319.129	119.238

(valores correntes em milhares de reais)

Fontes: *Royalties* dos exercícios 2002/2004 — Fundação CIDE.
Royalties dos exercícios 2005/2006 — Agência Nacional do Petróleo, exceto o montante distribuído pelo Estado do Rio de Janeiro, não disponível no *site* da ANP.
Despesas Realizadas 2002/2005 — Relatório de Estudos Sócioeconômicos da Secretaria-Geral de Planejamento do TCE-RJ.
Despesas Realizadas 2006 — Dados retirados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária Municipal disponível no *site* do TCE-RJ.

Como podemos observar na análise da Tabela 2, todos os municípios produtores de petróleo, sem exceção, durante o período analisado (2002 a 2006) não tiveram condições de arcar com as suas despesas correntes (despesas para a manutenção diária da prefeitura e de todos os outros órgãos integrantes da estrutura municipal, como por exemplo as despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros etc.), mas apenas com as receitas municipais arrecadadas (IPTU, ISS, etc), excluídas dessas receitas os recursos dos *royalties*; o que mais uma vez demonstra a total dependência desses municípios — para o seu desenvolvimento — com relação aos recursos do petróleo.

O que será desses municípios quando o petróleo acabar? Os recursos dos *royalties* estão sendo aplicados em favor das gerações futuras, na implantação de uma nova infra-estrutura diversificada para a geração de emprego e renda?

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO

Com a Revolução Industrial pode-se dizer que se iniciou ou ao menos acelerou o caráter predatório do processo de civilização da humanidade (FURTADO, 1996), intensificado ainda mais após a II Guerra Mundial, quando os recursos naturais, em especial os não renováveis, empregados nas indústrias, eram utilizados indiscriminadamente, de forma esbanjadora.

Muito menos se pensava nos resíduos (gasoso, líquido e/ou sólido) que o processo de industrialização gerava ao seu final, tampouco nas conseqüências que os mesmos teriam ao serem lançados no meio ambiente. Imaginava-se que a própria natureza se incumbiria de absorvê-los. O conceito de desenvolvimento era identificado com progresso material, progresso tecnológico, riquezas materiais acumuladas, e pouco importava a que custo eram conseguidos.

Antes mesmo dos males que o lixo industrial produziu sobre o meio ambiente, recordamos como as fábricas "tratavam" seus operários. Esse tratamento vai desde os longos períodos de trabalho até o manuseio de substâncias tóxicas sem a menor preocupação do que poderia acarretar na saúde daqueles trabalhadores. Como dito antes, o que importava era o desenvolvimento econômico, ou melhor, o crescimento econômico.

Acrescenta-se a isso que esse crescimento econômico se apresentou para poucos, já que a maior parte da população mundial continuava (e continua) sem acesso às riquezas e tecnologias geradas por esse modelo econômico.

Foi neste cenário de crescimento econômico acelerado, provocando a degradação do meio ambiente e, mais, não trazendo os benefícios esperados à população em geral, que, em meados dos anos 60, um grupo de pessoas de diferentes países e de áreas distintas — economistas, pedagogos, humanistas, industriais, chefes de estado, cientistas, dentre outros — se reuniu em Roma, ficando, assim, conheci-



dos como o Clube de Roma.

Numa primeira análise se constatou que o planeta encontrava-se gravemente comprometido, pois a demanda por matérias-primas, por recursos naturais, bem como a geração de resíduos provenientes do imenso sistema de produção estariam incompatíveis com a capacidade de reposição de recursos naturais e de absorção dos resíduos dessa produção pelo planeta. (NASCIMENTO, 2002). A partir dessa constatação inicial, o Clube de Roma reuniu-se diversas vezes objetivando analisar a situação mundial e, por conseguinte, oferecer previsões e soluções para o futuro da humanidade.

Dos diversos relatórios elaborados por esse grupo de pessoas, destaca-se o intitulado "Limites do Crescimento" ("*The Limits to Growth*") de 1972, onde se entendeu que a atitude a se tomar era diminuir a produção, trazendo previsões nada animadoras à Humanidade se algo não fosse feito para frear esse crescimento econômico desgovernado.

Nasceu aí o conceito de crescimento econômico zero, o qual correlacionava diretamente crescimento econômico à degradação ambiental. Não se vislumbrava outra maneira de preservar o meio ambiente senão parando o desenvolvimento econômico. Essa proposta do Clube de Roma não foi aceita, mas serviu de alerta e fez com que o mundo começasse a se preocupar com as conseqüências que aquele modelo econômico estava trazendo ao planeta.

Foi também no ano de 1972 que a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, congregando mais de 110 países, entre eles o Brasil. Conhecida como Conferência de Estocolmo, se caracterizou pelo confronto de objetivos e perspectivas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

De um lado estavam aqueles países que, através do desenvolvimento econômico, acumularam riquezas que trouxeram benefícios aos seus povos, mas também a preocupação com a devastação ambiental e a escassez dos recursos naturais, propondo, assim, a conservação, a prevenção. De outro, os países em desenvolvimento que num quadro de degradação social, de miséria, de falta de saneamento básico, de doenças, de falta de moradia para sua população almejavam o tão sonhado desenvolvimento econômico; a estes últimos, propor desaceleração era algo inconcebível.

De fato, nessa conjuntura, essas propostas não prosperaram, mas de qualquer forma uma semente foi plantada e as preocupações sobre o meio ambiente continuaram a ser discutidas.



Necessitava-se encontrar um ponto de equilíbrio entre o crescimento a qualquer custo e o crescimento zero, uma forma de se obter o desenvolvimento econômico sem acarretar a degradação do meio ambiente e, ao mesmo tempo, proporcionar qualidade de vida às pessoas.

Nesse desconforto com a situação em que se encontrava o planeta e sem uma solução para resolver os problemas sociais e ambientais, as Nações Unidas criaram uma Comissão presidida pela Senhora Gro Harlem Brundtland, da Noruega, que iniciou seus trabalhos em 1983. O fim se deu em 1987, com a elaboração do documento intitulado "Nosso Futuro Comum" *("Our Commom Future"),* conhecido também como Relatório de Brundtland, que demonstrava que a preocupação com a degradação ambiental não se revelava apenas na intenção de uma preservação do meio ambiente por si só, ou numa preservação deste em detrimento do desenvolvimento econômico; a questão era, ou melhor, é mais complexa, uma vez que a deterioração do meio ambiente impede o almejado desenvolvimento. A escassez de recursos naturais (matérias-primas das indústrias, alimento da população, etc.), provocada pela degradação ambiental, influencia diretamente no entrave do desenvolvimento econômico.

É nesse momento que surge pela primeira vez a expressão "desenvolvimento sustentável", apresentando-se como um novo modelo, no qual tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento possam se enquadrar, sem que estes últimos se sintam injustiçados.

Nesse novo contexto as Nações Unidas entenderam necessária a realização de uma Conferência Internacional para discutir os problemas ambientais, e assim foram convocadas as nações para a Eco/92. O Fórum Mundial ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, com o objetivo de discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.

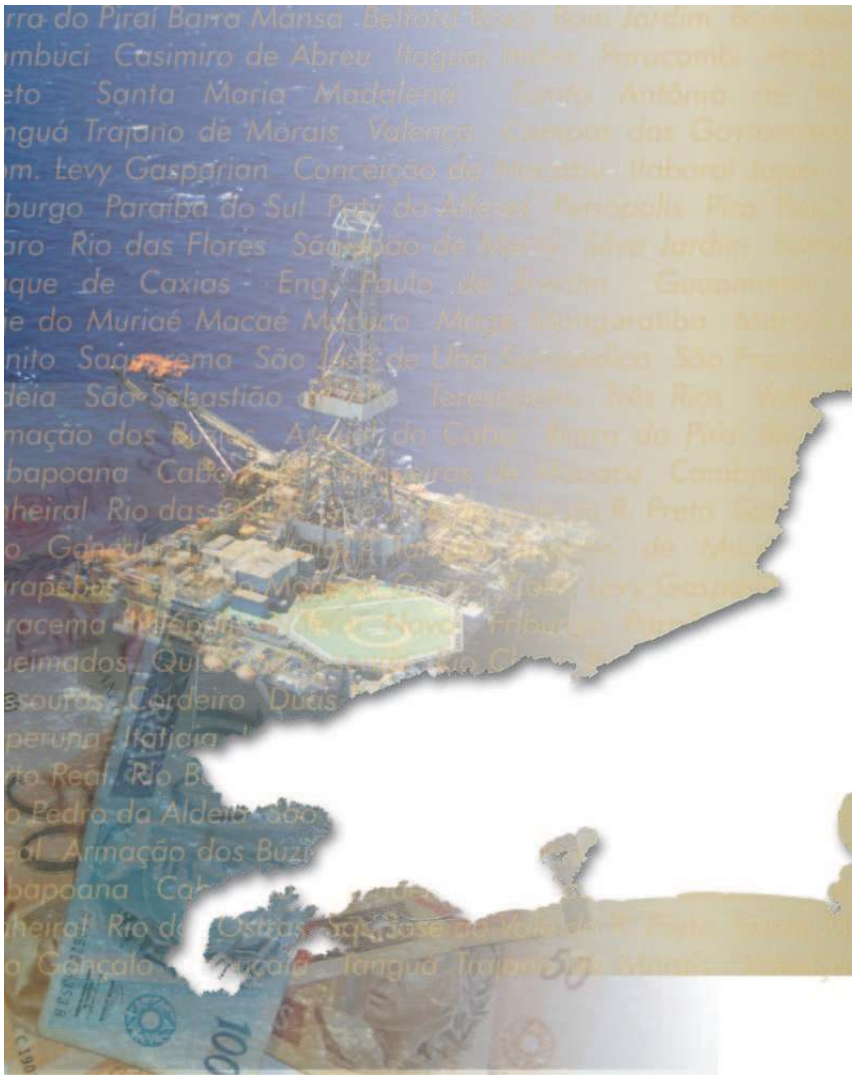
A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações; ou seja, é o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro

REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO

A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações; ou seja, é o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

O crescimento econômico e populacional da humanidade nas últimas décadas tem se caracterizado pelo aumento das disparidades. Os países do Hemisfério Norte possuem um quinto da população do planeta, mas detêm quatro quintos dos rendimentos mundiais e consomem 70% da energia, 75% dos metais e 85% da produção de madeira mundial. Nesse quadro de desigualdades mundiais, se insere a discussão em torno da idéia de desenvolvimento sustentável.

A questão pode ser entendida como uma qualificação para o conceito de desenvolvimento

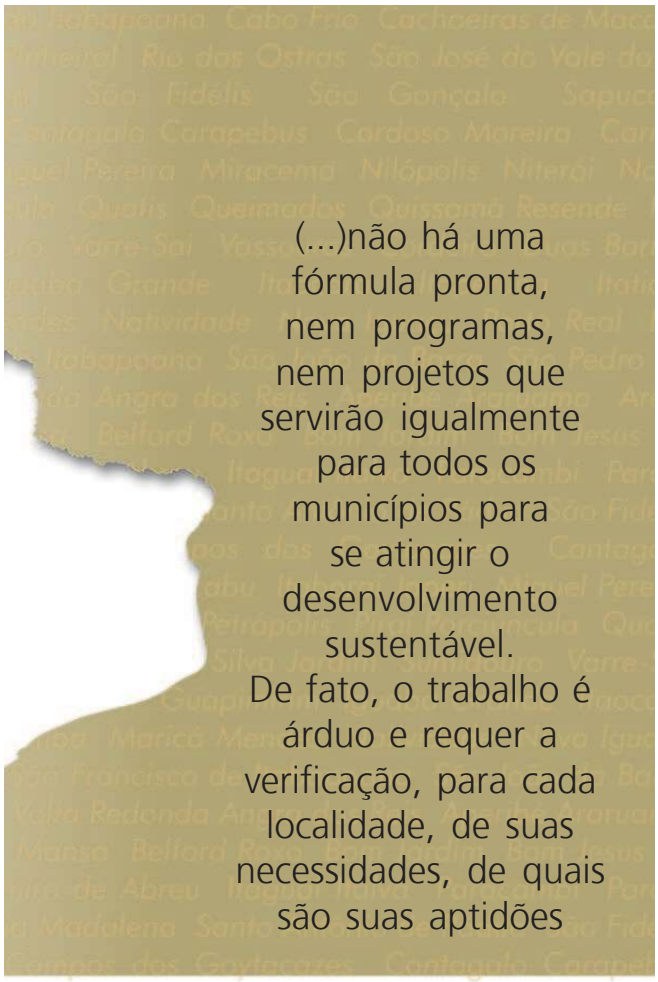


econômico, que passa a ser ampliado, incluindo outras variáveis para sua mensuração, tais como a preservação ambiental, qualidade de vida (IDH — Índice de Desenvolvimento Humano), quando antes era medido, somente, pelo PIB (Produto Interno Bruto). Dessa forma, a quantidade de riqueza (bens) produzida por uma Nação passa agora a ser evidenciada de forma a revelar melhor a qualidade de vida daquela população, e não somente sua capacidade de produção de bens e serviços.

O uso de recursos esgotáveis tem sido matriz de algumas discussões. Por exemplo, na opinião da economista Amyra El Khalili, presidente da ONG *Consultant, Trader and Adviser* (CTA), citada por Nanni (2002-2003), "Esses recursos deveriam ser usados em setores que não trazem retorno financeiro imediato, como o de pesquisas sobre energias renováveis", e explica que, embora os *royalties* e outros mecanismos de compensação financeira — como o ICMS Ecológico, multas e termos de ajuste de conduta pelo impacto causado em áreas de preservação ambiental — tenham sido criados para proporcionar melhorias ao meio ambiente, muito pouco tem sido feito para que se avance nesse sentido nos estados e municípios. "É preciso saber quem administra esses recursos e de que maneira eles são administrados", afirma Khalili, em reportagem de Nanni (2002-2003).

Nesse mesmo artigo, avalia-se que a melhor forma de proporcionar um destino seguro aos *royalties* de petróleo e gás natural seria aplicá-los em projetos de *commodities* ambientais. Assim, os recursos seriam aplicados diretamente em projetos que têm como objetivo a sustentabilidade econômica e ambiental, isto é, a geração de empregos e renda ao mesmo tempo em que se permite a preservação ambiental (NANNI, 2002-2003).

Muita controvérsia se travou em torno da operacionalidade dos conceitos envolvidos na idéia de sustentabilidade, entretanto a idéia de desenvolvimento sustentável tem tido sua interpretação cada vez mais ampliada, como instrumento de articulação de ações de caráter econômico, ambiental e social, vistas como indissociáveis.



A APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

POSSIBILIDADES E LIMITES

Como já comentado neste trabalho, as legislações que tratam dos *royalties* do petróleo não estabelecem como estes devem ser aplicados, definindo apenas a proibição de utilização desses recursos em despesas com pessoal e dívidas (excetuando-se as dívidas com a União).

Revela-se, assim, uma principal fragilidade na questão do cenário legal para a utilização dos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo (recursos finitos) e, por conseguinte, possíveis conseqüências desastrosas nas economias das regiões agraciadas com tais recursos, evidenciados pelo intenso grau de dependência dos orçamentos municipais em relação a essa fonte de recursos.

Dessa forma, há que se ter uma consciência cada vez mais clara dos problemas que ocorrerão se os referidos recursos não forem utilizados de forma que promovam a sustentabilidade e a independência dos orçamentos locais em relação aos *royalties*.

RECOMENDAÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS ARRECADADORES

Como ressaltado na subseção anterior, um dos pontos principais para se alcançar o desenvolvimento sustentável é a participação social; sem levantar quais as necessidades e as vocações locais, não haverá sustentabilidade nos projetos implantados.

Dessa forma, não há uma fórmula pronta, nem programas, nem projetos que servirão igualmente para todos os municípios para se atingir o desenvolvimento sustentável. De fato, o trabalho é árduo e requer a verificação, para cada localidade, de suas necessidades, de quais são suas aptidões. E mais: sem um diálogo com a sociedade, sem a cumplicidade e comprometimento de todos (Poder Público, população, empresários, associações etc.) não se conseguirá tal objetivo.

No entanto, em que pese a peculiaridade que cada município possui, tem-se o consenso quanto a em quais ações de governo deve haver investimento para se obter a sustentabilidade.

Destaca-se, primeiramente, o investimento em saneamento básico (considerando também o tratamento e distribuição de água potável), que

visivelmente congrega todos os conceitos e princípios do desenvolvimento sustentável.

Outro investimento que se destaca como condicionante para o alcance do desenvolvimento sustentável é a melhoria da qualidade de ensino. Ressalta-se, no entanto, que esse tipo de gasto (ensino) não se encontra contemplado na legislação em vigor. Tal fato se justifica em razão de os gastos com ensino se concentrarem em despesas de caráter contínuo e permanente — despesas com pessoal (professores). Com tais características, de fato, os gastos com ensino (permanente) não se compatibilizam com um financiamento por meio de recursos finitos — *royalties*.

Por outro turno, dada a importância da qualidade de ensino para o desenvolvimento sustentável e, considerando que este deve ser perseguido por todos, independentemente da origem dos recursos que venham compor seus orçamentos, vale sempre recomendar o investimento em educação, utilizando-se, para isso, outras fontes de recursos (receita tributária, dentre outras) que não os *royalties*.

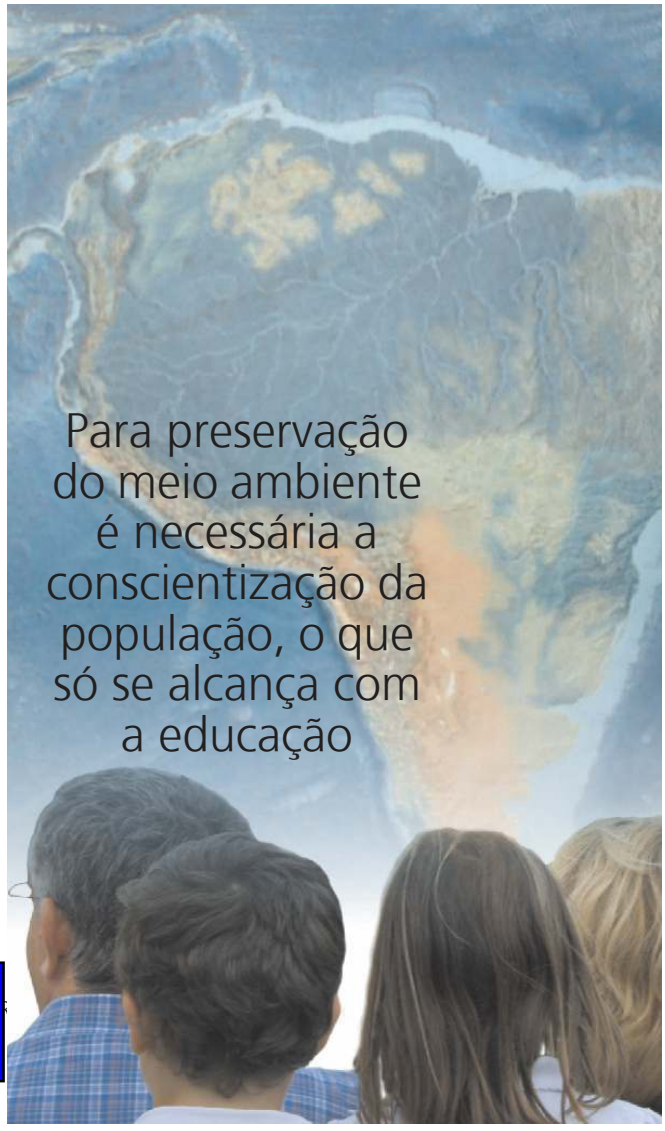
Ou melhor, considerando que os municípios que recebem *royalties* devem investir em políticas públicas que levem ao desenvolvimento sustentável — de forma, inclusive, preventiva, para que, quando findado o recurso natural petróleo e, por conseguinte, os *royalties*, não ocorra a "falência" do município —, a aplicação de recursos municipais em ensino é de extrema relevância.

A educação se mostra importante para sustentabilidade sobre vários aspectos. Como já destacado, a participação social se apresenta como uma condicionante para o desenvolvimento sustentável, e, para haver uma participação efetiva e legítima da população local, esta necessita ser bem instruída, preparada para dialogar com o poder público e com as entidades privadas.

Para preservação do meio ambiente é necessária a conscientização da população, o que só se alcança com a educação. Sendo assim, os municípios arrecadadores de *royalties* devem investir em educação com recursos municipais provenientes de outras fontes de recursos, de forma a complementar os investimentos para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Por fim, a título de exemplo de como cada localidade deve buscar quais são suas necessidades e, por conseguinte, aplicar os recursos provenientes dos *royalties* de forma sustentável, trazemos à baila o caso da Noruega.

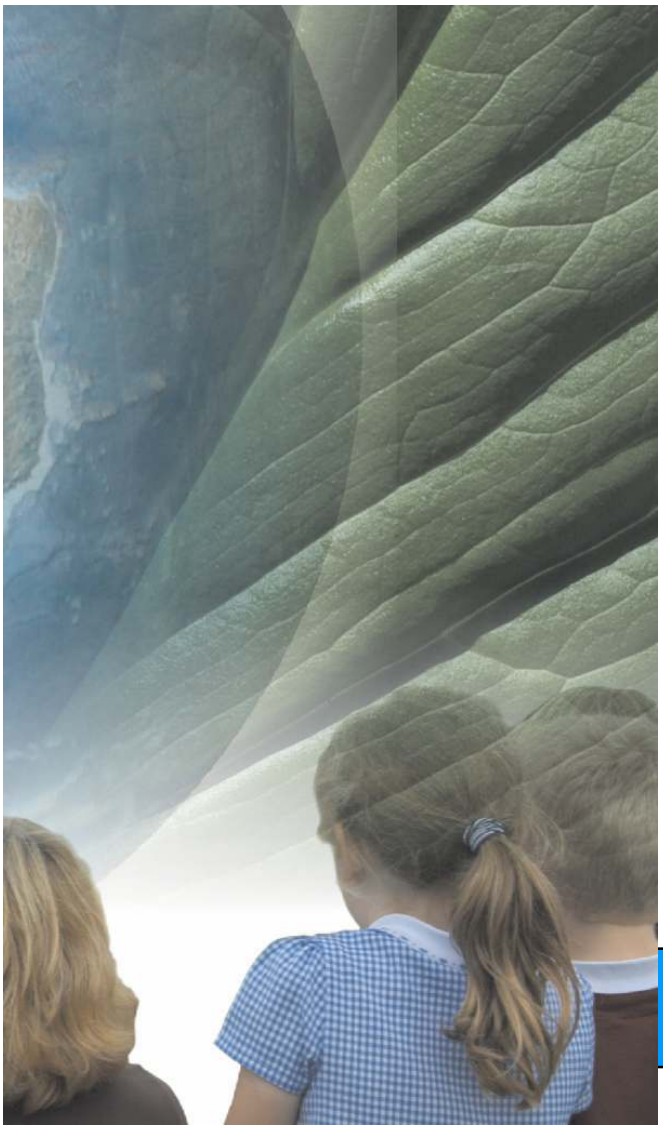
A Noruega é um dos maiores produtores de petróleo do mundo, sendo o terceiro maior exportador de petróleo do planeta (*site* oficial da Noruega no Brasil). Dada a magnitude dos



recursos envolvidos, bem como o seu término futuramente, o Governo da Noruega começou a se preocupar com tal questão.

Sendo assim, em 1990 o Governo norueguês criou o *Norwegian Government Petroleum Fund*, conhecido como Fundo do Petróleo, objetivando contrair os efeitos do declínio das receitas e amortecer os efeitos nocivos das grandes flutuações do preço do petróleo (Eriksen, 2006; Skancke, 2006).

Nesse fundo é alocado o que eles chamam de superávit do orçamento (ou lucros gerados pela extração do petróleo). Esse superávit só começou a ocorrer em 1995, sendo, então, a aplicação no Fundo iniciada em 1996 (ERIKSEN, 2006; SKANCKE, 2006).



Posteriormente, foi constatado que no futuro um grande déficit iria ocorrer com relação à previdência, devido ao aumento da expectativa de vida (necessidade local), dessa forma, em 2006, o referido fundo foi renomeado para *Government Pension Fund*, tendo por finalidade, agora, financiar futuramente o pagamento das pensões (ERIKSEN, 2006; SKANCKE, 2006).

Nota-se que o tratamento dado pelo Governo da Noruega aos recursos oriundos do petróleo é exatamente o aqui desenvolvido neste trabalho, e que, ao nosso ver, não poderia ser outro, dada as particularidades dos *royalties* de petróleo.

A criação do Fundo do Petróleo é uma excelente representação de Desenvolvimento Sustentável — suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

Os recursos naturais em si (petróleo e gás natural) e, por conseguinte, os *royalties* oriundos dos mesmos, por serem finitos, não serão usufruídos pelas gerações futuras e estas ainda poderão sofrer com as conseqüências que a utilização destes recursos naturais podem acarretar ao meio ambiente (poluição, aquecimento global, etc.).

Dessa forma, nada parece mais sustentável do que proceder a uma poupança desses recursos financeiros para as gerações futuras suprirem suas necessidades.

CONCLUSÃO

Tendo em vista todas as implicações apresentadas para a conceituação de desenvolvimento sustentável, entendemos que seu pilar fundamental é o conceito de gestão social, pois só será possível atingir esse patamar de crescimento se pudermos estabelecer uma sólida aliança entre os diversos setores da sociedade, que definirão no diálogo entre as forças vivas da economia regional os rumos do desenvolvimento sustentável — lastreados pela contribuição acadêmica, aqui entendida como uma das forças vivas da economia.

A trama resultante dessas interações é que forjará tal desenvolvimento. A diversificação da matriz de insumos para o desenvolvimento de uma certa região é um dos pressupostos do desenvolvimento sustentável, a criação de uma espécie de portfólio de alavancas, capazes de impulsionar o crescimento da economia de forma multidirecional também. Entretanto, é no pilar da responsabilidade social da participação dos setores da economia na discussão dos seus rumos que se inscreve a diferença do conceito de sustentabilidade, não há sustentabilidade sem responsabilidade social. A concretização das diversas possibilidades de crescimento serão definidas na convergência da historicidade de cada região e de sua capacidade de formar esse diálogo, sedimento do desenvolvimento sustentável.

De acordo com o exposto neste trabalho, constata-se que os investimentos públicos municipais (despesa de capital) ficam bem aquém dos valores gastos na manutenção da máquina administrativa (despesas correntes).

Nesse quadro é que se insere a importância da destinação dos recursos municipais fluminenses nas próximas décadas: por um lado, a expressiva parcela de sua receita proveniente dos recursos do petróleo, esgotáveis; e, por outro lado, a carência extrema de investimentos em infra-estrutura capazes de levar esses municípios a um patamar diferente em termos de desenvolvimento econômico e qualidade de vida.

Assim, a escolha correta na utilização dos recursos do petróleo é o grande divisor de águas, uma oportunidade que cabe ao gestor municipal saber utilizar; daí, sua enorme responsabilidade perante as futuras gerações.

O desafio cresce na medida em que se consideram as carências acumuladas em períodos de baixo crescimento econômico verificado na região (Fernandes, 2007). Dessa forma, somente um pacto entre os atores econômicos regionais, os gestores municipais e os técnicos da Administração Pública pode fazer frente ao problema da utilização desses vultosos recursos em um espaço delimitado de tempo.

A responsabilidade social presente nos rumos do desenvolvimento sustentável é a chave mestra para abrir os portões de um novo amanhã para os municípios fluminenses beneficiados pela riqueza vinda do petróleo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP. *Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*. Disponível em <http://www.anp.gov.br> Acesso em: 11/07/2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília*, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n.º 2.004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências.

_____. Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n.º 2.004, de 03 de outubro de 1953.

_____. Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui para os Estados, Distrito Federal e Municípios compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, dando outras providências.

_____. Lei n.º 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

_____. Decreto Federal n.º 1, de 07 de fevereiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

_____. Decreto Federal n.º 2.705, de 03 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n.º 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

CIDE. *Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE, 2007. Disponível em <http://www.cide.rj.gov.br> Acesso em 12/07/2007.

DECLARAÇÃO do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco/92). Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <http://www.mma.gov.br/> Acesso 10/07/2007

ERIKSEN, Tore. *The Norwegian Petroleum Sector and the Government Pension Fund - Global*. Secretary General, Ministry of Finance, Norway: June 2006. Disponível em <http://www.regieringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/The_Norwegian_Petroleum_Sector_te.pdf> Acesso 05/07/2007.

FERNANDES, Camila Formozo. *A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro*. Monografia de Bacharelado - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, janeiro de 2007.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1996.

NANNI, Sara. *Royalties de petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política?* Edição nº 38, dezembro/2002-janeiro/2003, da Revista Eletrônica de Jornalismo Científico da SBPC - ComCiência. Disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml> Acesso em 06/07/2007.

NASCIMENTO, Carlos Adílio Maia do. *Meio Ambiente - História, desafios e possibilidades*. Artigo para o Instituto Brasileiro de Produção Sustentável e Direito Ambiental (IBPS). Agosto, 2002. Disponível em <http://www.ibps.com.br/index.asp?idnoticia=2580> Acesso em 28/06/2007.

NORUEGA. *Economizando a riqueza do petróleo para gerações futuras*. Disponível em <http://www.noruega.org.br/facts/economy/policy/pensionfund.htm> Acesso em 28/06/2007.

PIQUET, Rosélia (Organizadora). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003.

RIO DE JANEIRO. *Constituição (1989). Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa, 1989.

SKANCKE, Martin. *Fiscal Policy and Petroleum Fund Management en Norway*. Disponível em <http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/Norwegian_petroleum_fund_ms.pdf> Acesso em 28/06/2007.

TCE-RJ. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Estudos Socioeconômicos 2007. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br> Acesso em 02/07/2007.



A REPRESENTAÇÃO SOCIAL DAS AUDITORIAS realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), mantida por seus auditores[1]

Geane de Figueiredo Porto Ferreira
Inspetora Setorial da 3ª Inspetoria Regional de Controle Externodo TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Toneypson da Silva Abreu
Assistente da Subsecretaria de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita do TCE-RJ Especialista em Administração Pública

RESUMO: A atividade de auditoria governamental realizada pelo TCE-RJ constitui uma prática social em transformação, porém se observa a dificuldade em se promover a harmonização do controle tradicional, de avaliação de conformidades legais, com um controle que considere o desempenho da ação governamental e sua efetividade. Os autores, utilizando-se de referencial teórico-metodológico desenvolvido a partir da Teoria das Representações Sociais, acessaram as categorias de cognições verbalizadas e classificadas pelos servidores envolvidos no planejamento e/ou na realização de auditorias *in loco* há mais de três anos, cognições estas presentes nos pólos descritivo — características freqüentes — e avaliativo — expectativas, desejos etc. — da representação social. Os resultados apontaram para uma dicotomia, revelada pelos sujeitos da pesquisa, entre esses dois modelos de controle externo, com categorias associadas a cada um deles distribuídas em pólos distintos da representação social. Verificaram-se, ainda, significativas relações de antagonismo entre descrições e desejos para algumas categorias.

ABSTRACT: The governmental audit performed by the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ) is a social practice that constantly undergoes a transformation process. However, the traditional control has been observed and regarded as hard to harmonize, and so has the evaluation of legal circumstances by means of another kind of control which pinpoints the actual performance of the governmental action and its effectiveness. By basing themselves on both a theoretical and methodological material developed from the Social Representation Theory, by the authors of this article have resorted to the categories of cognitions which were both verbalized and rated by servants who took part in the planning or in the making of local audits over three years ago. Such cognitions are now conspicuous both in the description pole (recurrent characteristics) and in the evaluation pole (expectations, wishes, and so on) of social representation. The final results led to a dichotomy, which was disclosed by the subjects of the research between those models of external control, which, in their turn, separately comprised some categories in different poles of social representation. Furthermore, the existence of expressive antagonisms between descriptions and expectations has also been noticed.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Controle Externo; Tribunal de Contas; Auditoria Governamental; Representação Social.

KEYWORDS: Public Administration; External Control; Court of Accounts; Governmental Audit; Social Representations.

1 Artigo apresentado na V Jornada Internacional de Representações Sociais – Brasília – 2007 e no XIV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Psicologia Social – Rio de Janeiro – 2007

INTRODUÇÃO

As mudanças políticas no mundo, a globalização econômica e o ritmo crescente do desenvolvimento tecnológico estão gradativamente impondo alterações significativas em todos os aspectos da vida social, questionando paradigmas consagrados e gerando grandes desafios para o setor público.

Se a finalidade principal da ação governamental é servir ao cidadão, as organizações públicas devem estar abertas para entender as transformações por que passa a sociedade, objetivando a busca de um modelo atualizado de gestão — voltado para os interesses da coletividade que possa congregar valores como imparcialidade, capacidade técnica e profissionalismo em suas estruturas organizacionais.

Neste contexto complexo, ganha ênfase a questão do controle governamental, que tem como finalidade garantir à sociedade a transparência e o conhecimento necessários para avaliar se os recursos públicos estão sendo aplicados com competência, eficácia, eficiência e efetividade, em proveito do desenvolvimento do país. E esses novos desafios estimulam uma reavaliação do foco adotado para o controle.

O sistema de controle na legislação brasileira está estruturado principalmente nos mandamentos insculpidos nos artigos 70 a 75 da Constituição da República, mormente de que o controle externo, atribuído ao Poder Legislativo, deva ser exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, sendo o controle interno atribuição de cada um dos poderes instituídos.

O atual panorama na atividade de controle externo da ação governamental é marcado pelo desenvolvimento e pela crescente relevância que se tem dado às auditorias de natureza operacional — como classifica o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2000) —, dentre as quais inserem-se as auditorias de desempenho operacional e as avaliações de programas. Isso se dá no esteio de uma também crescente ampliação da ação deste próprio controle, uma vez que a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade — aqui conceituada como o impacto que a ação governamental, por intermédio de seus programas, projetos e atividades, traz para o cidadão-usuário ou cidadão-beneficiário da política ou ação pública — das ações governamentais passam a ser avaliadas pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

No âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios, o que se tem atualmente é uma apropriação, ainda incipiente, de conceitos e metodologias aplicáveis às auditorias desta natureza, resultando em atuações pontuais e carentes de sistematização, muito embora originando trabalhos de elevado nível técnico e grande repercussão junto à sociedade e aos próprios jurisdicionados às Cortes de Contas.

Adicionalmente, tem-se que o controle exercido primordialmente por meio da avaliação de conformidades legais prossegue se desenvolvendo, impulsionado pela intensa mutabilidade do ordenamento jurídico pátrio, principalmente no que diz respeito aos entendimentos jurisprudenciais.

Observa-se atualmente, portanto, uma atividade em processo de transformação, por exigência da sociedade e do ordenamento jurídico, processo este que precisa ser harmonizado para efetivar-se, sobretudo entre os atores envolvidos neste cenário. Apresentar argumentos para uma reflexão institucional tende a ser uma contribuição relevante neste processo. Assim, a

pesquisa, cujos resultados são adiante apresentados, teve como objetivo maior contribuir para a reflexão institucional, partindo do que há de positivo na atividade de auditoria realizada pelo TCE-RJ, sob o ponto de vista de quem a planeja ou realiza, como estratégia de sensibilização dos demais atores.

Os autores desta pesquisa utilizaram-se de referencial teórico-metodológico oriundo da psicologia social — a Teoria das Representações Sociais (TRS) — e, como denomina Sá (2002), de uma "micro-teoria" desenvolvida a partir dos conceitos da TRS — a teoria do núcleo central das representações sociais. Essas teorias servem para acessar, por meio da realização de entrevistas informais e subseqüente aplicação de questionários, as categorias de cognições verbalizadas e classificadas pelos servidores envolvidos no planejamento e/ou na realização de auditorias *in loco* há mais de três anos, as quais compõem os pólos descritivo e avaliativo da representação social em questão.

O arcabouço teórico-metodológico utilizado, e adiante pormenorizado, privilegia o acesso a algo além das meras opiniões dos servidores, extremamente sensíveis a pressões normativas; o que, ao menos em tese, maximiza a aproximação das verbalizações e classificações provenientes dos sujeitos da pesquisa com suas percepções e sistemas de crenças e valores, regulados pelo grupo social em que se inserem e, ao mesmo tempo, regulando-o.

Assim, as conclusões apresentadas permitem identificar alguns desejos e expectativas do corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro envolvido com as atividades de planejamento e execução de auditorias, além de suas percepções acerca do trabalho realizado. Pode-se observar que algumas das categorias de análise, identificadas através das entrevistas realizadas, apresentaram resultado bastante revelador, quando submetidas à metodologia aplicada pelos autores deste artigo. A categoria "geração de resultados mais efetivos para a sociedade", por exemplo, figurou como a mais intensamente desejável pelos sujeitos selecionados, seguida pela categoria "priorização de auditorias operacionais e de resultados". Outras categorias que chamam atenção para os resultados que apresentam são "atividade geratriz de satisfação pessoal e profissional para os técnicos" e "interação entre os diversos setores do TCE", que podem indicar inúmeras possibilidades de ação.

Assim, com a apresentação detalhada dos resultados, este trabalho espera contribuir para a reflexão institucional no que diz respeito à atividade de realização de auditorias *in loco*.



A TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS (TRS) COMO REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A atividade de auditoria governamental realizada pelo TCE-RJ possui uma característica necessária e marcante: não é uma prática individual, mas social, posto que é realizada, via de regra, por uma equipe de auditores. Por conseguinte, é inevitável o conflito e imprescindível a consolidação de opiniões, crenças ou tomadas de posição individuais.

Ademais, faz-se necessário buscar justificativas para a transformação, manutenção, assimilação ou perpetuação das características da prática social objeto da pesquisa — auditorias efetuadas pelo TCE-RJ — na percepção do grupo social sujeito da pesquisa — os auditores envolvidos no planejamento e/ou na realização de auditorias *in loco* há mais de três anos. As relações e práticas sociais, de diversas ordens e em diversas atividades, na sociedade contemporânea, exigem posicionamentos firmes dos indivíduos, mas também flexibilização de atitudes, pois cada vez mais a vida se desenvolve em grupos; e as mesmas relações e práticas desafiam constantemente preconceitos. Que razões seriam boas o bastante para firmar um posicionamento? Dentro de um grupo social, tais argumentos seriam acolhidos? Se não seriam, para quê sustentá-los?

Buscar explicações para transformação, manutenção, assimilação ou perpetuação de práticas sociais exige dos pesquisadores um esforço em encontrar referenciais teórico-metodológicos que lhes dê suporte. Ainda que o objetivo seja buscar as descrições das práticas sociais, ou avaliações das mesmas, tal esforço não é menos intenso e culmina em um processo de escolha, desafiador pela necessária coerência do referencial escolhido com a metodologia e os objetivos da busca.

A ciência que procura explicações para questões como as anteriormente elencadas é a Psicologia Social, visto que tais questões expõem, claramente, um dualismo entre o individual e o coletivo, entre desejos e prescrições, entre descrições e avaliações.

Pelos fatos retro expostos, os autores do presente trabalho buscaram referência teórico-metodológica da TRS, formulada por Serge Moscovici, e decorrente da publicação de sua obra seminal, *La psychanalyse, son image et son public*, traduzida para a língua portuguesa apenas duas décadas depois (MOSCOVICI, 1978). Essa teoria integra os conceitos de percepções individuais e percepções coletivas.

Para o referido autor, pressupor que cognições coletivas são uma mera aglutinação das individuais, ou seja, que a partir destas são geradas aquelas, é "uma mutilação drástica nos fenômenos psicossociais, ou então (...) uma redução, não menos drástica, do valor de nossas descrições e de nossas experiências" (MOSCOVICI, 2002, p.13). A metodologia utilizada aqui está de acordo com o que preconiza o referido autor, tendo em vista, como explanado adiante, a crítica e consolidação — e não apenas uma mera aglutinação —, em nível social, na segunda etapa, das cognições individuais colhidas na primeira etapa. Como apresentado na seção V do presente artigo, os resultados obtidos comprovam o sucesso de tal modelagem metodológica.

A TRS alimenta-se da conjugação entre postulados das ciências psicológicas e argumentos de cientistas sociais. Posicionar-se estrategicamente entre as ciências psicológicas e as sociais, eis o rumo que Moscovici preconiza para a Psicologia Social. E este é o elo que os autores desta pesquisa procuraram usar quando esco-

lheram referencial oriundo de outra ciência para responder a questões não resolvidas no âmbito da administração pública, e que Oliveira (2007, p.2) assim expressa:

> (...) um "mergulho" no imaginário da instituição, tentar apreender aspectos menos óbvios e não plenamente conscientes, que transitam no interior de seus muros. Falamos de atitudes, percepções, juízos de valor e crenças daqueles que, em um movimento de "ir e vir", constroem a instituição (...) São os homens, atores institucionais, que vão desnudar as instituições por completo, através das representações sociais que elaboram no percurso sócio-histórico.

A conceituação das Representações Sociais (RS) é vasta, tão quanto o número de pesquisas que a estas vêm recorrendo como referencial teórico, em diversas ciências — mormente ciências da educação e da saúde. Para as finalidades desta pesquisa, pareceu suficiente trazer à luz a seguinte: como assinala Doise[1] (1990 *apud* SÁ, 2002, p. 33), as "representações sociais são princípios geradores de tomadas de posição ligadas a inserções específicas em um conjunto de relações sociais e que organizam os processos simbólicos que intervêm nessas relações". Ou seja, são princípios regulados pelas relações sociais e que as regulam, simultaneamente.

Esta pesquisa se operacionalizou através da utilização de uma teoria complementar à TRS — a teoria do núcleo central das RS, aplicável, segundo Sá (2002), às RS hegemônicas, como classifica Moscovici (1978), e como é classificável a que se buscou identificar nesta pesquisa, pois esta oferece amplas perspectivas de metodologias empíricas, uma das quais foi utilizada, conforme posteriormente explanado.

Abric[2] (*apud* SÁ, 2002), ao apresentar tal teoria, introduziu a perspectiva de um núcleo central das RS, mais fortemente apoiado em aspectos valorativos e cognitivos. A esse núcleo estaria associado um sistema periférico de valores e cognições, ou seja, o referido autor considera que a estrutura interna de uma RS deve ser bipolarizada. Este postulado explica uma característica fundamental das RS: conter múltiplas funcionalidades simultaneamente, podendo, com isso, responder a exigências de acesso dos indivíduos às cognições mentalmente elaboradas, que dizem respeito às relações ou práticas sociais. Tal acesso se operacionaliza conforme as regulações sociais e sociológicas e o contexto histórico onde as mesmas se inserem.

Encontram-se sintetizadas no Quadro 1 as características e funções do núcleo central e do sistema periférico de uma RS.

Sob essa ótica, depreende-se que uma modificação no núcleo central de dada RS — ou de seus prescritores absolutos — como denomina Flament[3] (1994 *apud* SÁ, 2002, p. 79), pioneiro em considerar o papel dos sistemas periféricos na transformação das RS — a desestruturaria, ou geraria outra RS.

Depreende-se, ainda, que a transformação das práticas sociais necessariamente começa com a mudança daqueles que Flament (1994 *apud* SÁ, 2002) denomina prescritores condicionais, componentes do sistema periférico de uma RS.

1 DOISE, W. Levels of explanation in social psychology. In: GHIGLIONE, R.; BONNET, C.; RICHARD, J.F. (Eds.). *Traité de psychologie cognitive.* Paris: Dunod, 1990. Vol. II, 111-174.
2 ABRIC, J.-C. L'organisation interne des representations sociales: système central et système périphérique. In: GUIMELLI, C. (Ed.). *Structures et transformations des representations sociales.* Neuchâtel: Delachaux et Niestlé, 1994. 73-83
3 FLAMENT, C. Structure, dynamique et transformation des representations sociales. In: ABRIC, J.-C.(Ed.). *Pratiques sociales et représentations.* Paris: Presses Universitaires de France, 1994. 37-57.

Quadro 1 - Características e funções do sistema central e do sistema periférico

Sistema Central	Sistema Periférico
Ligado à memória coletiva e à história do grupo	Permite a integração das experiências e histórias individuais
Consensual: define a homogeneidade do grupo	Suporta a heterogeneidade do grupo
Estável: coerente; rígido	Flexível: suporta as contradições
Resistente à mudança	Evolutivo
Pouco sensível ao contexto imediato	Sensível ao contexto imediato
Funções: gera a significação da representação; determina sua organização	**Funções**: permite adaptação à realidade concreta; permite a diferenciação do conteúdo; protege o sistema central

Fonte: ABRIC[4] (1994 *apud* SÁ, 2002, p. 74-75).

Adicionalmente, postulou Abric (1994 *apud* SÁ, 2002) que as cognições centrais poderiam assumir papéis orientados para a ação — pólo descritivo — ou para julgamento — pólo avaliativo. Moliner[5] (1995 *apud* SÁ, 2002), propôs uma releitura da teoria do núcleo central das RS, defendendo que esta mesma bidimensionalidade também se aplica aos elementos do sistema periférico, trazendo com isso nova visão às funcionalidades das cognições levantadas: cognições centrais no pólo descritivo correspondem a definições; no pólo avaliativo, a normas; cognições periféricas no pólo descritivo correspondem a descrições mais freqüentes e prováveis do objeto; no pólo avaliativo, a expectativas, características desejadas do objeto.

Moliner (1995 *apud* SÁ, 2002, p. 77) sintetiza as possibilidades de exploração de seu modelo: "esse modelo bidimensional pode prover linhas de orientação para abordagens qualitativas baseadas em entrevistas (O que é o objeto?, O que é bom no objeto?, Quais são as suas características mais freqüentes?, O que deveria mudar?)".

Nesta pesquisa foi utilizada uma metodologia que, não obstante garantir o acesso aos pólos mencionados, no que diz respeito à identificação de cognições centrais da RS, apenas colocaria em evidência propriedades quantitativas de potenciais candidatas, restando como desdobramento possível deste estudo a evidenciação de propriedades qualitativas das mesmas.

Como conseqüência, os pólos estruturais acessados foram considerados como compostos por cognições periféricas da representação social desta atividade: no pólo avaliativo, considerou-se estarem as aspirações e expectativas; e, no pólo descritivo, as características mais freqüentes e prováveis do objeto, conforme classificação proposta por Moliner (1995 *apud* SÁ, 2002).

METODOLOGIA, COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

A pesquisa empírica teve uma abordagem metodológica qualitativa e quantitativa. Na primeira etapa, adotando-se amostragem não probabilística por tipicidade, foram realizadas entrevistas exploratórias, semi-estruturadas,

4 ABRIC, J.-C. L'organisation interne des representations sociales: système central et système périphérique. In: GUIMELLI, C. (Ed.). *Structures et transformations des representations sociales.* Neuchâtel: Delachaux et Niestlé, 1994. 73-83

5 MOLINER, P. A two-dimensional model of social representations. *European journal of social psychology.* [S.l.: s.n.], 25 (1), 1995, 27-40.

com 71 sujeitos selecionados. As entrevistas foram informais, e sua única estruturação residia na utilização do seguinte estímulo verbal deflagrador: "Por favor, elenque o máximo de características que você julga como positivas e significativamente freqüentes nas auditorias efetuadas pelo TCE-RJ". Visou-se, com a realização destas entrevistas, ao levantamento dos elementos gerais, de valoração positiva, que organizam a RS deste objeto.

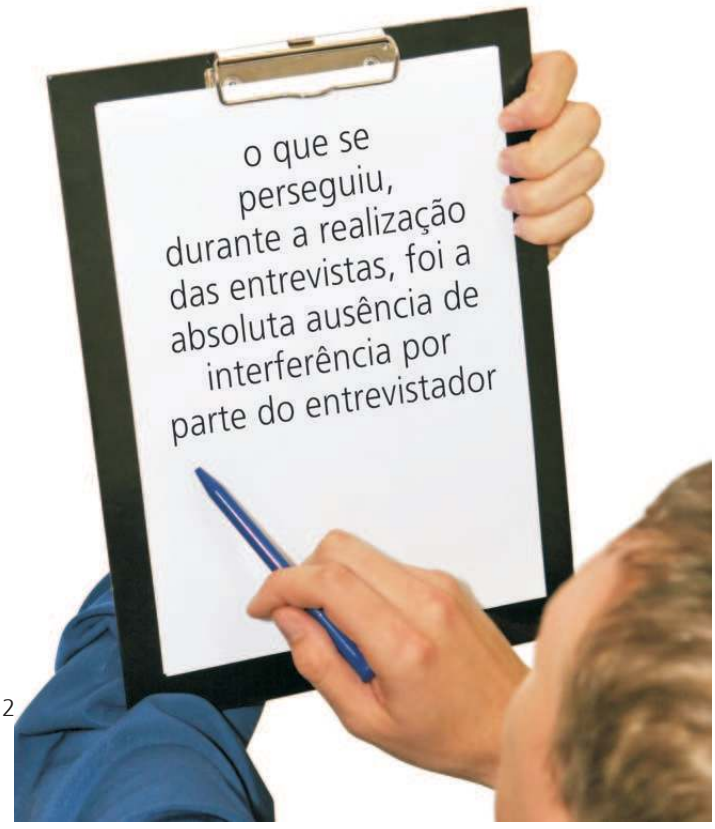
O passo seguinte foi a aplicação do método de análise de conteúdo ao conjunto de entrevistas, após transcrição do material sonoro gravado, apoiado em procedimentos interpretativos. A grade para a análise foi aberta, ou seja, os autores deste artigo identificaram categorias de análise conforme as mesmas a eles se apresentaram, resultando em 20 categorias semanticamente distintas, contendo as cognições positivas pertencentes à estrutura interna da representação social em questão.

Faz-se mister, preliminarmente, expor algumas premissas metodológicas e epistemológicas utilizadas pelos autores da pesquisa e, no entendimento destes, necessárias para a validação científica dos dados coletados, inclusive no que diz respeito à arbitrariedade interpretativa e à indecidibilidade quanto ao número de categorias que emergiram após a análise de conteúdo das entrevistas realizadas. Foram as seguintes:

a) em atenção ao que observa Sá (2002), de que nem todo objeto ou prática social gera necessariamente uma RS, e que, para tal, é necessário que o objeto ou prática estejam inseridos no cotidiano da sociedade como um todo, os autores desta pesquisa escolheram, dentre todos os processos de trabalho atribuídos constitucional ou legalmente ao TCE-RJ, aquele que mais repercute socialmente, seja pela periodicidade ou pelos resultados práticos que alcança, que é a realização de auditorias *in loco* nas entidades e órgãos sob sua jurisdição;

b) todos os sujeitos selecionados contavam com experiência superior a três anos, na realização e/ou planejamento de auditorias *in loco* no âmbito do TCE-RJ, o que garantiu o acesso às cognições que estruturam uma RS classificável como hegemônica, conforme Moscovici (1978);

c) mais de 95 % das entrevistas foram realizadas e interpretadas, preliminarmente, por um dos autores deste artigo, sob a condição de que fizesse parte do mesmo grupo de pertença dos sujeitos entrevistados, minimizando assim a possibilidade de classificações semânticas equivocadas por desconhecimento do tema. Além disso, o que se perseguiu, durante a realização das entrevistas, foi a absoluta ausência de interferência por parte do entrevistador. Como tal premissa é uma impossibilidade, principalmente em se tra-



[redacted]2

tando de 71 sujeitos, admite-se mínima interferência, *sub censura*, o que já é suficiente para não invalidar as conclusões da pesquisa. A título de exemplo, há entrevistas com mais de 70 minutos de duração, e outras com menos de 1 minuto de duração;

d) aos entrevistados foi solicitado explicitar características que os mesmos, deliberadamente, julgavam ter conotação positiva na realização de suas atividades profissionais, minimizando com isso a pressão normativa que tenderia, em situação oposta, a mascarar as cognições verbalizadas;

e) os autores, acolhendo sugestão de Vergara (2006), submeteram a categorização preliminar à avaliação de dois juízes, externos ao TCE-RJ — profissionais de reconhecida competência técnica e larga experiência, um deles atuando em auditorias governamentais, e outro atuante em metodologia de pesquisa, com trabalhos publicados abordando RS —, e reformulação da categorização, sendo o caso, com reapresentação aos juízes, até aprovação destes e estabelecimento de categorias finais;

f) foram entrevistados, de maneira tão eqüitativa quanto foi possível — respeitando-se os critérios de tipicidade e acessibilidade, necessariamente nesta ordem — servidores lotados em todas as subsecretarias onde é exercida a atividade focalizada nesta pesquisa, e adjuntas à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE-RJ. Não foi necessário utilizar qualquer critério arbitrário de saturação das categorias para encerrar a coleta de dados, visto que só não foram entrevistados aqueles



sujeitos elegíveis por tipicidade que não se dispuseram a participar da pesquisa ou encontravam-se, por razões profissionais ou de ordem pessoal, inacessíveis aos entrevistadores durante o período de realização das entrevistas — de aproximadamente 30 dias;

g) os autores, em fase preliminar de análise categorial, identificaram mais de 20 categorias semânticas distintas, tendo optado por prosseguir essa etapa com a seleção de categorias que tiveram citação de pelo menos três sujeitos, restando então as 20 categorias adiante elencadas; e, finalmente,

h) os sujeitos respondentes dos questionários foram sujeitos também entrevistados. Então, quando solicitaram, tiveram a oportunidade de validar as categorias estabelecidas por meio de observação dos trechos selecionados das entrevistas.

Na segunda e última etapa da coleta de dados, as categorias foram submetidas a uma pequena adaptação dos autores deste estudo ao método de escolhas sucessivas por blocos (cf. GUIMELLI[6] , 1989 *apud* SÁ, 2002).

Desta feita, foram aplicados dois questionários (A e B), com solicitações diferentes, mas contendo as mesmas 20 categorias semanti-

6 GUIMELLI, C. Pratiques nouvelles et transformation sans rupture d'une représentation sociale: la représentation de la chasse et de la nature. In: BEAUVOIS, J.-L.; JOULE, R.-V.; MONTEIL, J.-M. (Eds.). *Perspectives cognitives et conduits sociales.* Cousset: DelVal, 1989. Vol.2. 117-138.

camente distintas, a um grupo de 52 sujeitos selecionados, agora por duplo critério: tipicidade — pertencentes ao grupo de sujeitos selecionados para as entrevistas, mantendo a representação de todos os diversos setores do TCE-RJ onde se realizam auditorias governamentais *in loco* — e acessibilidade.

No questionário A, as instruções para resposta foram as seguintes:

I - selecionar, inicialmente, as quatro categorias que lhes parecem mais freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, marcando ao lado o escore (+ 2);

II - selecionar, dentre as dezesseis restantes, as quatro categorias que lhes parecem menos freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, marcando ao lado o escore (-2);

III - selecionar, dentre as doze restantes, as quatro categorias que lhes parecem mais freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, marcando ao lado o escore (+1);

IV - selecionar, dentre as oito restantes, as quatro categorias que lhes parecem menos freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, marcando ao lado o escore (-1);

V - atribuir escore (zero) às quatro categorias restantes.

A resposta ao questionário B seguiu as mesmas instruções, com uma única e primordial diferença: as seleções foram feitas pelas categorias que pareceram, aos sujeitos, mais intensamente/menos intensamente desejável que fossem mais freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, ou seja:

I - selecionar, inicialmente, as quatro categorias que lhes parecem mais intensamente desejável que fossem mais freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, marcando ao lado o escore (+ 2);

II - selecionar, dentre as dezesseis restantes, as quatro categorias que lhes parecem menos intensamente desejável que fossem mais freqüentes nas características das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ, marcando ao lado o escore (-2); e assim por diante, analogamente às instruções de preenchimento do questionário A.

Com a opção de atribuir valores numéricos às diversas qualidades, foi possível proceder-se à análise das variáveis qualitativas como se fossem quantitativas, simplificando, com isso, o tratamento estatístico dos dados, como adiante explanado.

Ressalte-se que esta metodologia conta com uma limitação plenamente assumida pelos autores do presente trabalho, e já comentada anteriormente: não possui o condão de conferir *status* de cognição central aos elementos identificados como pertencentes à estrutura interna da RS em tela.

RESULTADOS

Segundo Sá (2002):

> O método da escolha sucessiva por blocos permite evidenciar não apenas relações de similitude no interior da representação (elementos que "vão juntos na caracterização do objeto") (...), mas também relações de antagonismo ou de exclusão, através do cálculo de um "índice de distância".

E, segundo Abric (1994 *apud* SÁ, 2002, p.122), "A vantagem do método (...) é a de que ele possibilita uma abordagem quantitativa que permite comparar a importância relativa de certos elementos da representação em grupos diferentes."

Os autores desta pesquisa consideraram como resultados, para formulação de conclusões, o somatório dos escores atribuídos a cada cate-

goria, nos questionários A (SA) e B (SB); e o índice de distância entre os somatórios dos escores atribuídos a cada categoria, confrontando-se os questionários A e B (ID), demonstrados na Tabela 1.

Foi calculada a média aritmética dos SA positivos nos questionários A (mPA) e B (mPB), a mesma medida dos SA negativos nos respectivos questionários (mNA e mNB), bem como a média aritmética do ID (mID). A determinação das médias aritméticas serviu para parametrizar os graus de relevância quantitativa relativos entre as diversas categorias.

A à Média dos Positivos (mPA) = 31,3 // Média dos Negativos (mNA) = - 25,9;

B à Média dos Positivos (mPB) = 30,9 // Média dos Negativos (mNB) = - 24,7;

Índice de Distância Médio entre SA e SB (mID) = 44,5.

Em consonância com o referencial teórico an-

Tabela 1 - Resultados após aplicação dos questionários

	SA	SB	ID
1 - Orientação técnica a jurisdicionados visando à correção imediata, *in loco*, de desconformidades simples	56	-2	58
2 - Avaliação técnica considerando as diferentes realidades administrativas dos jurisdicionados	-2	-21	19
3 - Complementaridade efetiva às demais atividades de Controle Externo	-4	-30	26
4 - Atividade geratriz de satisfação pessoal e profissional para os técnicos	-5	15	20
5 - Inibição de condutas irregulares pela certeza da presença anual, sem prévio aviso, dos auditores do TCE-RJ	-26	-13	13
6 - Atividade multidisciplinar	10	-3	13
7 - Autonomia dada aos auditores no planejamento e na execução dos trabalhos de campo	17	33	16
8 - Priorização de auditorias operacionais e de resultados	-50	51	101
9 - Estabelecimento de parcerias entre auditores do TCE-RJ e servidores dos jurisdicionados	-52	-56	4
10 - Relatórios de auditoria promovem a efetiva adoção de boas práticas de gestão pelos jurisdicionados	-20	14	34
11 - Promoção de imagens positivas da atuação do TCE-RJ junto à sociedade	-15	-7	8
12 - Ação preventiva de ocorrência de danos ao Erário	-20	37	57
13 - Adequada avaliação de conformidades legais	66	-38	98
14 - Identificação das falhas dos sistemas de controle interno dos jurisdicionados	65	-32	97
15 - Independência para produzir conclusões nos relatórios	8	34	26
16 - Legitimação da atuação do TCE-RJ junto aos jurisdicionados	47	-29	76
17 - Interação entre os diversos setores do TCE-RJ	-45	14	59
18 – Geração de resultados efetivos para a sociedade	-46	69	115
19 - Aplicação de penalidades	6	-41	47
20 - Adequado suporte operacional e tecnológico	7	11	4

teriormente explanado, são coerentes as seguintes constatações:

IV.1 - categorias que apresentaram SA>mPA são as características mais freqüentes, componentes do pólo descritivo da RS em tela. Foram elas:

· 1 - orientação técnica a jurisdicionados visando à correção imediata, *in loco*, de desconformidades simples (SA = 56);

· 13 - adequada avaliação de conformidades legais (SA = 66);

· 14 - identificação das falhas dos sistemas de controle interno dos jurisdicionados (SA = 65) ; e

· 16 - legitimação da atuação do TCE-RJ junto aos jurisdicionados (SA = 47).

IV.2 - categorias que apresentaram SB>mPB são as aspirações e expectativas do grupo que mantém a RS em tela, em relação à atividade, e são componentes do pólo avaliativo da mesma. Foram as seguintes:

· 7 - autonomia dada aos auditores no planejamento e na execução dos trabalhos de campo (SB = 33) ;

· 8 - priorização de auditorias operacionais e de resultados (SB = 51);

· 12 - ação preventiva de ocorrência de danos ao Erário (SB = 37);

· 15 - independência para produzir conclusões nos relatórios (SB = 34); e

· 18 - geração de resultados efetivos para a sociedade (SB = 69).

Adicionalmente, também contam com suporte teórico-metodológico as seguintes constatações:

IV.3 - categorias que apresentaram ID>mID representam as características positivas das auditorias efetuadas pelo TCE-RJ que, segundo os servidores sujeitos da pesquisa, apresentam significativas relações de antagonismo/exclusão, quando se confrontam descrições e desejos, relativos à freqüência de ocorrência na prática social focalizada. Foram as seguintes:

· 1 - orientação técnica a Jurisdicionados visando à correção imediata, *in loco*, de desconformidades simples (ID = 58);

· 8 - priorização de auditorias operacionais e de resultados (ID = 101);

· 12 - ação preventiva de ocorrência de danos ao Erário (ID = 57);

· 13 - adequada avaliação de conformidades legais (ID = 98);

· 14 - identificação das falhas dos sistemas de controle interno dos Jurisdicionados (ID = 97);

· 16 - legitimação da atuação do TCE-RJ junto aos Jurisdicionados (ID = 76);

· 17 - interação entre os diversos setores do TCE-RJ (ID = 59);

· 18 - geração de resultados efetivos para a sociedade (ID = 115); e

· 19 - aplicação de penalidades (ID = 47).

IV.4 - categorias que apresentaram ½SA½>½mNA½ representam as características positivas que, embora julgadas significativamente freqüentes por alguns sujeitos da pesquisa (ao menos três), quando apresentadas ao julgamento dos 52 sujeitos respondentes dos questionários, do mesmo grupo social, foram fortemente repudiadas como tal, no cenário A. As categorias classificadas desta forma foram as seguintes:

· 5 - inibição de condutas irregulares pela certeza da presença anual, sem prévio aviso, dos auditores do TCE-RJ (SA = -26);

· 8 - priorização de auditorias operacionais e de resultados (SA = -50);

· 9 - estabelecimento de parcerias entre auditores do TCE-RJ e servidores dos Jurisdicionados (SA = -52);

· 17 - interação entre os diversos setores do TCE-RJ (SA = -45);

· 18 - geração de resultados efetivos para a sociedade (SA = -46).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando em conjunto os resultados apresentados nos itens IV.1 e IV.2, os mesmos podem estimular uma reflexão institucional no que diz respeito ao estabelecimento do que parece ser uma polarização, para o grupo social em tela, entre as auditorias de conformidade e de avaliação dos sistemas de controle interno (IV.1) e as auditorias de natureza operacional, identificadas no mesmo grupo (IV.2), onde também se encontram "ação preventiva de ocorrência de danos ao Erário" e "geração de resultados efetivos para a sociedade".

Aos autores deste artigo parece significativa tal comunhão, e, ao mesmo tempo, preocupante, pois as auditorias de conformidade também podem, e teoricamente devem, produzir resultados semelhantes no que diz respeito às categorias 12 e 18. Parece ser urgente que esta Corte de Contas adote medidas eficazes e efetivas para garantir uma apropriação de conceitos por parte de seus auditores, relativos às auditorias de natureza operacional, que ultrapasse essa dicotomia, em nosso entendimento, simplista e pouco fértil para o interesse público.

Quanto aos resultados expostos no item IV.3 retro, é notável que, muito embora as categorias: 7 — "autonomia dada aos auditores no planejamento e na execução dos trabalhos de campo"; e 15 — "independência para produzir conclusões nos Relatórios" tenham sido identificadas como presentes no pólo avaliativo — expectativas, desejos — da RS em questão, não se vislumbra Índice de Distância acima do mID para ambas, o que denota que, apesar de satisfatoriamente avaliada pelos sujeitos no pólo descritivo da RS, é perfeitamente admissível para os autores desta pesquisa e, de certa forma, esperado, que sempre se deseje ou espere mais autonomia e mais liberdade, em qualquer campo da atividade humana.

Quanto aos resultados expostos no item IV.4, podem denotar:

a) que alguns sujeitos, com o desenrolar de uma entrevista informal, acabam expressando suas aspirações em relação à atividade, mesmo quando instados somente a elencar descrições. Como objetivou-se mínima interferência do entrevistador na realização das entrevistas, os resultados após a aplicação dos questionários se apresentaram, como parece, expurgados de tais efeitos não desejados pelos autores da pesquisa; ou

b) que há características positivas nas auditorias realizadas pelo TCE-RJ, que são consideradas freqüentes somente para servidores de algum(ns) setor(es) específico(s) do próprio Tribunal — alguma(s) Subsecretaria(s) vinculada(s) à Secretaria-Geral de Controle Externo, por exemplo.

Finalmente, entendem os autores deste trabalho que se deve dar especial atenção aos resultados demonstrados para a categoria 4 — "atividade geratriz de satisfação pessoal e profissional para os técnicos", principalmente por ter apresentado SA negativo (= -5).
A base de dados adquirida permite vislumbrar a possibilidade de se efetuarem outros tipos de análise, que podem ser considerados como sugestões para trabalhos futuros, tais como:

a) explorar a composição dos ID que se revelaram acima da mID, em relação aos SA e SB das categorias, positivos ou negativos, conforme o caso, e daí formular novas conclusões;
b) aplicar tratamento estatístico mais sofisticado aos dados coletados, e potencialmente revelar novas conclusões;
c) proceder à análise das relações de similitude no interior da RS em tela — revelar categorias que caminham juntas na formação dos blocos de escolhas, como passo fundamental para, finalmente, identificar qualitativamente as cognições centrais que a estruturam, por meio da evidenciação de características de conectividade das cognições categorizadas.

Especialmente, ao se identificarem as cognições pertencentes ao núcleo central da RS em tela, pode-se trazer à luz as conceituações expostas anteriormente no presente artigo, em especial as apresentadas no Quadro 1 (características e funções do sistema central e do sistema periférico), e pode-se identificar a partir de que características torna-se mais fácil modificar a prática social em questão ou, por outro lado, quais características garantem estabilidade a essa mesma prática, para o grupo social analisado.
Esperam os autores que as conclusões ora apresentadas possam efetivamente estabelecer bases para uma reflexão institucional, tendo em vista a relevância do objeto da representação social, exposta e fundamentada no corpo do presente artigo, cujos elementos estruturais foram identificados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília, 2000.
MOSCOVICI, S. Prefácio. In: GUARESCHI, P. A.; JOVCHELOVITCH, S. (Orgs.). *Textos em representações sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
MOSCOVICI, S. A representação social da Psicanálise. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
OLIVEIRA, E. da S. G. de. *Imagens da Faculdade de Educação da UERJ*: avaliação institucional através da análise das representações sociais. [2004]. Disponível em: <www.inrp.fr/Acces/Biennale/7biennale/Contrib/longue/7152.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2007.
SÁ, C. P. de. *Núcleo central das representações sociais*. 2. ed. rev. Petrópolis: Vozes, 2002.
VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em Administração. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VOTOS


TCERJ
LICITAÇÕES
erativa do Brasil
ÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Contas
Janeiro
Levy Pinto de Castro Filho
le Processo Civil
Visão dos Tribunais
VOLUME 3
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 2
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 1
1997
ORLANDO

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

138 ALUISIO GAMA DE SOUZA

01. UERJ – Fundação pública estadual – edital de concurso público para cargos de professor – cláusula que admite inscrição de estrangeiros – falta de previsão em lei estadual – desnecessidade – fundamento constitucional (art.207, CRFB) – 02. Ausência de lei que regule a carreira docente na entidade – regulamento autônomo – inconstitucionalidade – educação – direito social fundamental (art.6º, CRFB) – admissão do regulamento autônomo como norma ainda constitucional enquanto não advier a lei – entendimento do STF – RE 341.717/SP – 03. Conhecimento do edital – ciência ao Reitor da Universidade – arquivamento.

148 JOSÉ GOMES GRACIOSA

Termo de Reconhecimento de Dívida – Conceito – Tipos – Realização de despesas fora do rito processual – Licitação, dispensa ou inexigibilidade – Procedimento somente admitido em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe – Lei Federal nº 4.320/64 – Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93 – Lei Estadual nº 287/79 – Código de Contabilidade.

162 MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

Convênio – Poderes Executivo e Judiciário – Segurança Pública, dever do estado, direito e responsabilidade de todos – Interesse comum e coopperação mútua comprovados.

170 JOSÉ LEITE NADER

Edital de Concorrência n.º 01/2007 da Prefeitura Municipal de Valença – Concessão de gestão integrada dos sistemas e serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no perímetro urbano do distrito-sede e dos demais distritos do município de Valença – Obrigatoriedade da estipulação de critérios objetivos para julgamento das propostas técnicas de modo que as notas de cada quesito técnico sigam parâmetros adequados de avaliação.

178 JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

Prefeitura Municipal de Três Rios – Edital de Pregão Presencial – Controvérsia na adoção de amostras para a modalidade de licitação "pregão" – Voto pela Comunicação ao Prefeito do Município para que apresente os esclarecimentos e documentos solicitados pela Instrução.

186 JULIO LAMBERTSON RABELLO

Emenda Constitucional nº 25/2000 – Artigo 29-A da CF – Não devem ser incluídas na base de cálculo para determinação do valor máximo de recursos a serem repassados pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal as receitas oriundas da contribuição dos servidores para custeio do seu sistema próprio de previdência – As despesas com convocações extraordinárias e ajuda de custo dos Edis, para fins de inclusão ou não no conceito de folha de pagamento, carecem do entendimento de sua natureza (se remuneratória ou não) e do momento em que ocorreram – Os recursos repassados ao Legislativo Municipal devem corresponder ao estabelecido na Lei Orçamentária, desde que esta atenda aos preceitos constitucionais e que a execução das receitas se dê em conformidade com sua previsão inicial.

ALUISIO GAMA DE SOUZA



"Na qualidade de norma ainda constitucional, conforme o raciocínio esposado pelo STF, subsiste íntegro o Decreto nº 6.465/82, e com ele a Resolução nº 03/91. De tal modo, entendo presentes os pressupostos para que a Universidade possa continuar a promover de forma válida seus concursos para professor da forma que vem fazendo. Não vejo qualquer irregularidade no edital que ora se examina. "

Conselheiro Aluisio Gama
Processo 105.314-1/07

SÍNTESE

EDITAL DE CONCURSO PÚBLICO

Trata o presente processo de documentação relativa ao Edital de Concurso Público de Provas e Títulos, promovido pela Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ, para provimento de 02 (duas) vagas para o Cargo de Professor Assistente do Instituto de Aplicação do Departamento de Educação Física e Artística — DEFA, Área de Fotografia.

Em Sessão de 13.09.2007, este Tribunal decidiu, nos termos do voto por mim proferido, pela Comunicação, nos termos propostos às fls. 27/33.

Em resposta, foi protocolizado o Documento TCE nº 49.694-2/07.

O Corpo Instrutivo esclarece que o jurisdicionado remete diversos documentos e, em sua análise, posiciona pelo CONHECIMENTO *in casu* do presente edital, com COMUNICAÇÃO, nos termos de fls.76-79, verso.

O Ministério Público Especial manifesta sua concordância com a referida promoção do corpo instrutivo (fls.80).

É o Relatório.

São duas as questões versadas nos presentes autos, sendo a primeira a questão da possibilidade de admissão pela Universidade de professores estrangeiros, conforme previsto no Edital.

De fato, o artigo 207 admite tal figura ao dispor:

"art. 207. Omissis

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei."

De fato a Lei 9.515/97, lei federal, ao tratar da matéria, não se aplica aos Estados, tanto que limitou-se a acrescer dispositivo ao regime jurídico dos servidores civis da União, Lei 8.112/90, dispositivo que essencialmente reproduz o conteúdo da norma constitucional acima referida e acresce que a admissão dos estrangeiros dar-se-á na forma da Lei 8.112/90. Percebe-se assim que a Lei 9.515/97 é totalmente dispensável e que a partir da vigência do dispositivo constitucional em questão (acrescido à Carta Magna pela EC nº 11, de 30 de abril de 1996) qualquer universidade pertencente à Administração Pública indireta de qualquer das Entidades da Federação passou a poder admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma de leis próprias, quais sejam as leis que instituíram os regimes jurídicos de seus respectivos servidores.

Isto posto, não vejo qualquer irregularidade em a UERJ prever no edital a

possibilidade de admissão de professor estrangeiro na forma da lei estadual, qual seja o regime jurídico dos servidores do Estado.

A segunda questão tratada nos autos diz respeito a poder ou não a UERJ promover concurso público para professor, devendo o ingresso na carreira dar-se não pelo primeiro nível, o de Professor Auxiliar, mas diretamente como Professor Assistente, ou mesmo como Adjunto.

De fato, a Resolução nº 03/91, expedida pelo Reitor e aprovada pelo Conselho Universitário da UERJ, dispõe:

"art. 2º A carreira do magistério da UERJ compreenderá as seguintes categorias:

a) Professor Auxiliar;

b) Professor Assistente;

c) Professor Adjunto;

d) Professor Titular.

(...)

art. 7º O ingresso na carreira do magistério da UERJ dar-se-á exclusivamente por concurso público, sendo exigido:

a) para o provimento do cargo de Professor Auxiliar, a apresentação de diploma de curso de graduação;

b) para provimento do cargo de Professor Assistente, apresentação de título de mestre ou doutor e comprovação dos requisitos de escolaridade anterior para a obtenção deste título;

c) para provimento dos cargos de Professor Adjunto e de Professor Titular, apresentação de título de doutor ou de título de livre-docente e comprovação dos requisitos de escolaridade anterior para a obtenção deste título."

Como se vê, a resolução em comento é clara ao prever uma carreira cujo nível inicial é o de professor auxiliar, passando pelos níveis de assistente e adjunto, chegando a titular, criando ainda exigências próprias e crescentes quanto à titulação acadêmica necessária para ocupar-se cada um dos níveis.

A referida resolução ainda é clara ao estabelecer, porém, a possibilidade de concursos diretamente para professor assistente, adjunto ou titular. O artigo 12 da resolução

prevê por exemplo diferentes exigências para integrantes de bancas dos concursos conforme se trate de concurso para o cargo de professor auxiliar, para assistente, para adjunto ou para titular, deixando claro que essa é uma possibilidade.

A preocupação inicial seria a de que outros professores da casa, já integrantes dos quadros na UERJ, estivessem sendo preteridos em suas promoções, diante de outro professor que ingressa na carreira diretamente como Assistente. Estaria ocupando uma vaga de Assistente, impedindo que um professor auxiliar fosse promovido a este nível da carreira.

Tal, entretanto, não ocorre. O artigo 26 da citada resolução estabelece:

"art. 26. Fará jus à promoção por titulação pós-graduada:

a) à categoria de Professor Assistente, o docente que apresentar documento comprobatório da obtenção do grau de mestre;

b) à categoria de Professor Adjunto, o docente que apresentar documento comprobatório da obtenção do grau de doutor ou do título de livre-docente."

"(...)

art. 34. A promoção terá eficácia:

a) nos casos de promoção por titulação pós-graduada, a partir da data da apresentação do requerimento ao Reitor, desde que devidamente instruído pelo interessado; (...)."

Torna-se nítido na disciplina acima citada o direito líquido e certo do docente que integre o quadro, por exemplo, na qualidade de Professor Auxiliar, de ser promovido a Assistente mediante simples apresentação de prova de que possua o título de Mestre, ou a Adjunto, se demonstrar ser doutor, produzindo efeitos a promoção a partir da data em que o docente a requerer. Ninguém será preterido em seu direito a eventual promoção pelo fato de a Universidade promover concursos públicos diretamente para o preenchimento dos cargos de Professor Assistente ou Adjunto.

Por óbvio, poder-se-ia questionar o fato de que todo o regramento jurídico da carreira docente, ora citado, emana pura e simplesmente de uma resolução aprovada pelo Conselho Universitário e editada pelo Reitor da UERJ, ferindo-se a exigência de lei em sentido formal e estrito que autorize o procedimento da fundação pública ao promover os concursos em questão.

Investiguemos a questão mais a fundo.

O Estatuto dos Servidores da UERJ é o Decreto nº 6.465, de 29 de dezembro de

1982, expedido pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, portanto, antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988. É sabido que o ordenamento jurídico constitucional então vigente não vedava a expedição dos chamados regulamentos autônomos pelo Chefe do Poder Executivo, isto é, normas jurídicas expedidas sob a forma de decreto, sem o necessário cunho de prover a fiel execução de lei. Tais normas jurídicas, ao contrário, vinham suprir a lacuna da lei, investindo-se da originalidade criadora própria desta, e a instrumentalizar a atuação do Chefe do Poder Executivo na qualidade de detentor da direção superior da Administração Pública no âmbito do seu respectivo Ente Federativo. A edição desses regulamentos autônomos era então pacificamente considerada constitucional e legal.

Vejamos o que ensinava sobre o tema, à época, Hely Lopes de Meirelles:

> "No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem a reclamar providências imediatas da Administração, **impõe se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de regulamentar, através de decreto, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador**, mas ocorrentes na prática administrativa. O essencial é que o Executivo, ao expedir **regulamento — autônomo** ou de execução de lei — não invada as chamadas ´reservas da lei´, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art.153 e seus parágrafos)." (Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Revista dos Tribunais, **1978**, p.100-101. Grifos ausentes no original.)

No mesmo diapasão, Marcelo Caetano:

> "Nos **regulamentos autônomos**, porém, o órgão é competente para disciplinar a atuação administrativa em certo domínio, nele se podendo mover à vontade desde que respeite as limitações constantes das leis formais, sejam elas quais forem, muitas ou poucas.
>
> **Isso sucede sobretudo nos regulamentos de organização** elaborados para desenvolver as normas de criação de certo serviço e **que, a partir destas, constroem a estrutura desse serviço**, enumerando as divisões ou secções que o compõe, repartindo entre elas as tarefas a executar, **determinando o modo de recrutar, de distribuir e de aproveitar os funcionários, etc.**" (Caetano, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, **1977**, p.101. Grifos ausentes no original.)

Logo, o decreto do Governador que instituiu o regime jurídico dos servidores da UERJ foi, à época, perfeitamente lícito. Veio preencher importante lacuna, uma vez que não

havia, como de fato jamais houve, lei que regulasse especificamente a carreira docente na UERJ. Quanto às carreiras dos demais servidores da Universidade, os funcionários técnico-administrativos, somente em 2006, se fez aprovar a Lei estadual nº 4.797, suprindo essa lacuna. Permanece, contudo, o vazio legislativo em relação à carreira docente, pois sobre tal tema não há até hoje lei em sentido estrito. Tanto que, conforme informa a Universidade, foi constituída Comissão para estudo e revisão do Plano de Carreira dos Docentes, tendo por fito a estruturação dos cargos de magistério daquela Universidade nos moldes estabelecidos pela Carta Estadual, isto é, por lei, antes de mais nada.

Ocorre que este decreto do Governador nº 6.465/82, Estatuto dos Servidores da UERJ, dispõe em seu artigo 27, § 2º, que "o Regimento Geral estabelecerá as normas sobre admissão, promoção, lotação, remoção, transferência, deveres, direitos e vantagens do respectivo pessoal" e o faz precisamente em artigo que trata da carreira do magistério. Logo, segundo o Decreto nº 6.465/82, o Regimento Geral é a sede própria para a disciplina jurídica da carreira docente. Na verdade, pouco importa o nome que se dê à norma, Regimento Geral ou qualquer outro, mas a competência para sua elaboração.

Ora, o artigo 9º do decreto estabelece que o Conselho Universitário "é a instância suprema da UERJ como órgão normativo, deliberativo e consultivo", enquanto o art.17, V, do mesmo diploma dispõe que são atribuições do Reitor "baixar Atos Executivos de teor normativo".

Ainda que se possa ter alguma dúvida sobre ser do Conselho Universitário ou do Reitor a competência para regular a carreira docente do âmbito da UERJ, a Resolução nº 03/91, que hoje disciplina a carreira docente e que dá fundamento para que a Universidade promova os concursos para professor da forma que vem fazendo, foi aprovada pelo Conselho Universitário e editada pelo Reitor, espancando-se assim qualquer dúvida quanto a ter sido elaborada de acordo com a competência prevista no Decreto nº 6.465/82.

Resta, por fim, admitir que o Decreto nº 6.465/82, Estatuto dos Servidores da UERJ, é regulamento autônomo anterior à Carta de 1988 e, assim, lícito quando da sua elaboração e que é tal norma jurídica que serve de fundamento para a validade da Resolução nº 03/91 que presentemente regula a carreira do magistério na UERJ.

Porém, a questão ainda não encontra nisso seu desfecho. Resta estabelecer que o Decreto nº 6.465/82 permaneceu e permanece válido após a promulgação da Constituição Federal em vigor, de forma a poder efetivamente servir de base à citada Resolução nº 03/91.

Incontestavelmente, a partir da vigência da Constituição de 1988, deixou-se de admitir como constitucional a figura dos regulamentos autônomos, entendidos, assim, como banidos. Não queremos reproduzir aqui toda a argumentação que levou a tal posição já bastante conhecida.

De todo modo, mesmo entendendo-se que a atual Carta Política não admite os

regulamentos autônomos, sustento que o Decreto nº 6.465/82 continua a vigorar como "norma ainda constitucional". Quanto à figura da "norma ainda constitucional", façamos como Nagib Slaibi Filho (Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 85-87) e vejamos o que decidiu o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 341-717-SP, Relator Ministro Celso de Mello, DOU de 07/08/2002, p. 85, decisão monocrática.

Ali, decidiu o STF que na falta de lei que estruturasse a Defensoria Pública do Estado de São Paulo deveria ser entendida ainda em vigor, na qualidade de lei ainda constitucional, o artigo 68 do CPP, que então dispunha que, verbis, "quando o titular do direito à reparação do dano for pobre (art. 32, §§ 1o e 2o), a execução da sentença condenatória (art. 63) ou a ação civil (art. 64) será promovida, a seu requerimento, pelo Ministério Público."

Admitiu-se que a norma deveria, nos termos da decisão, subsistir íntegra na condição de norma ainda constitucional, que configura um estado intermediário, situado "entre os estados de plena constitucionalidade ou de absoluta inconstitucionalidade" (GILMAR FERREIRA MENDES, "Controle de Constitucionalidade", p. 21, 1990, Saraiva). Prossigo na citação do decisum:

"É que a omissão estatal, no adimplemento de imposições ditadas pela Constituição — à semelhança do que se verifica nas hipóteses em que o legislador comum se abstém, como no caso, de adotar medidas concretizadoras das normas de estruturação orgânica previstas no estatuto fundamental — culmina por fazer instaurar ´situações constitucionais imperfeitas´ (LENIO LUIZ STRECK, ´Jurisdição Constitucional e Hermenêutica´, p. 468-469, item n. 11.4.1.3.2, 2002, Livraria do Advogado Editora), cuja ocorrência justifica ´um tratamento diferenciado, não necessariamente reconduzível ao regime da nulidade absoluta´ (J. J. GOMES CANOTILHO, ´Direito Constitucional´, p. 1.022, item n. 3, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra — grifei), em ordem a obstar o imediato reconhecimento do estado de inconstitucionalidade no qual eventualmente incida o Poder Público, por efeito de violação negativa do texto da Carta Política (RTJ 162/877, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno). É por essa razão que HUGO NIGRO MAZZILLI (´A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo´, p. 72, item n. 7, nota de rodapé n. 13, 14ª ed., 2002, Saraiva), ao destacar o caráter residual da aplicabilidade do art. 68 do CPP — que versa hipótese de legitimação ativa do Ministério Público, em sede de ação civil — assinala, em observação compatível com a natureza ainda constitucional da mencionada regra processual penal, que ´Essa atuação do Ministério Público, hoje, só se admite em caráter subsidiário, até que se viabilize, em cada Estado, a implementação da defensoria pública, nos termos do art. 134, parágrafo único, da CR (...)´ (grifei). Daí a exata afirmação feita por TEORI ALBINO ZAVASCKI, eminente Magistrado e Professor (´Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional´, p. 115/116, item n. 5.5, 2001, RT), cuja lição, a propósito do tema ora em exame, põe em evidência o relevo que

podem assumir, em nosso sistema jurídico, as transformações supervenientes do estado de fato: ´Isso explica, também, uma das técnicas de controle de legitimidade intimamente relacionada com a cláusula da manutenção do estado de fato: a da 'lei ainda constitucional'. O Supremo Tribunal Federal a adotou em vários precedentes (...). Com base nessa orientação e considerando o contexto social verificado à época do julgamento, o Supremo Tribunal Federal rejeitou a argüição de inconstitucionalidade da norma em exame, ficando claro, todavia, que, no futuro, a alteração do *status quo* poderia ensejar decisão em sentido oposto.´ (grifei) Cabe referir, por necessário, que esse entendimento tem sido observado em sucessivas decisões proferidas por esta Suprema Corte (RE 196.857-SP (AgRg), Rel. Min. ELLEN GRACIE — RE 208.798-SP, Rel. Min. SYDNEY SANCHES — RE 213.514-SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES — RE 229.810-SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA — RE 295.740-SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), como o demonstra o julgamento do RE 147.776-SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, efetuado pela Colenda Primeira Turma deste Tribunal (RTJ 175/309-310): ´Ministério Público: legitimação para promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime, pobre o titular do direito à reparação: C. Pr. Pen., art. 68, ainda constitucional (cf. RE 135328): processo de inconstitucionalização das leis. 1. **A alternativa radical da jurisdição constitucional ortodoxa, entre a constitucionalidade plena e a declaração de inconstitucionalidade ou revogação por inconstitucionalidade da lei com fulminante eficácia *ex tunc*, faz abstração da evidência de que a implementação de uma nova ordem constitucional não é um fato instantâneo, mas um processo, no qual a possibilidade de realização da norma da Constituição — ainda quando teoricamente não se cuide de preceito de eficácia limitada — subordina-se muitas vezes a alterações da realidade fáctica que a viabilizem.** 2. No contexto da Constituição de 1988, a atribuição anteriormente dada ao Ministério Público pelo art. 68 C. Pr. Penal — constituindo modalidade de assistência judiciária — deve reputar-se transferida para a Defensoria Pública: essa, porém, para esse fim, só se pode considerar existente, onde e quando organizada, de direito e de fato, nos moldes do art. 134 da própria Constituição e da lei complementar por ela ordenada: até que — na União ou em cada Estado considerado — se implemente essa condição de viabilização da cogitada transferência constitucional de atribuições, o art. 68 C. Pr. Pen. será considerado ainda vigente: é o caso do Estado de São Paulo, como decidiu o plenário no RE 135328.´" (Grifei.)

Entendo ser idêntica a situação dos autos, pois a exigir-se de forma intransigente lei em sentido formal para disciplinar a carreira docente da UERJ, restaria como única hipótese o reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto nº 6.465/82, fazendo obviamente caducar a Resolução nº 03/91 que sobre ele repousa. A consequência que imediatamente se extrairia daí seria que toda a carreira docente na Universidade deveria ser tida como ilícita, lançando-se em situação de precariedade todos os servidores que hoje lá atuam, inquinando-se de ilícitas

até mesmo as aposentadorias e pensões já concedidas em virtude dessa situação de fato e ainda vedando a realização de novos concursos, enquanto não suprida a lacunal legal.

A seguir-se neste diapasão, põe-se em risco a continuidade das atividades de ensino da Universidade que, afinal de contas, vem realizar o mandamento constitucional de promover o acesso à educação e à cultura em todos os níveis, preenchendo esta instituição papel de incalculável relevo social em nosso Estado e mesmo em base regional que muito além de suas fronteiras se estende. Observe-se que a educação é um direito social, assegurado pelo artigo 6º da Constituição Federal, dispositivo que, ao integrar o Título II da Carta Magna, assume o caráter de direito fundamental. O que justifica neste caso que se confira o *status* de norma ainda constitucional ao diploma em questão é a necessidade de dar cumprimento ao direito fundamental à educação, competência do Estado em todos os níveis de ensino, nos termos do artigo 23, V, da CF.

Na qualidade de norma ainda constitucional, conforme o raciocínio esposado pelo STF, subsiste íntegro o Decreto nº 6.465/82, e com ele a Resolução nº 03/91. De tal modo, entendo presentes os pressupostos para que a Universidade possa continuar a promover de forma válida seus concursos para professor da forma que vem fazendo. Não vejo qualquer irregularidade no edital que ora se examina.

Isto posto, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e com o douto Ministério Público Especial,

VOTO:

1 - Pelo CONHECIMENTO do Edital de Concurso.

2 - Por DETERMINAÇÃO à SSE, para que oficie ao Reitor da UERJ, encaminhando-lhe cópia da presente decisão.

3 - Pelo ARQUIVAMENTO, na CPG-A.

ALUISIO GAMA DE SOUZA
Relator

JOSÉ GOMES GRACIOSA



"Por outro lado, se se admitir, sem mais, nem menos, que se pode fazer normalmente ***reconhecimento de dívida*** *tout court* em vez de se licitar e fazer contrato — fórmula esdrúxula que vem grassando na Administração —, com renúncia ou abandono ao rito normal de assunção de dívida pela Administração via caminhos das leis ***(licitação ou dispensa ou inexigibilidade, empenho, liquidação, pagamento)***, como justificar a rebeldia ao ***princípio constitucional da legalidade*** imperante em sede de Direito Público?"

Conselheiro José Gomes Graciosa
Processo 213.279-6/07

TERMO DE RECONHECIMENTO DE DÍVIDA

Versam os autos sobre o Termo de Reconhecimento de Dívida, Processo Administrativo nº 4896/07, assinado em 23/02/07, celebrado pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo em favor da Empresa Imobiliária Irmãos Mendes, no valor de R$ 18.083,04 (dezoito mil, oitenta e três reais e quatro centavos), que tem por objeto a locação do imóvel da Rua Francisco Portela nº 2731 — Centro — São Gonçalo, relativo aos meses de maio a dezembro de 2006.

O Corpo Instrutivo, após análise (fls. 13/15), sugere a Notificação, com base no §2º, do art. 6º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, na forma estabelecida no artigo 26 e incisos do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, em prazo a ser fixado pelo Egrégio Plenário, da Srª. Maria Aparecida Panisset, Prefeita Municipal de São Gonçalo, para que atenda ao disposto a seguir, alertando-a para as sanções previstas no artigo 63 da Lei Complementar nº 63/90:

- apresente razões de defesa quanto à realização da despesa fora do seu rito processual ordinário, culminando com a elaboração de empenho *a posteriori*, o que contraria a Lei Federal 4.320/64, em seus artigos 58 a 61;

- remeta cópia da Nota de Empenho emitida para fazer face às despesas oriundas do presente Termo — dívida com a EMPRESA IMOBILIÁRIA IRMÃOS MENDES, referentes aos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro/2006, no valor total de R$ 18.083,04, de acordo com o que preceitua o artigo 3º, inciso VIII, letra "b", da Deliberação TCE-RJ nº 191/95;

- remeta cópia das ordens de pagamento, apresentando a quitação do valor reconhecido neste Termo, conforme artigo 39, inciso II, alínea "g", da Deliberação TCE-RJ nº 191/95.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifesta-se no mesmo sentido (fls. 18).

É o Relatório

Preliminarmente, considero de extrema utilidade, à concepção e à transmissão das idéias do meu voto, a realização de um esforço de fixação do **conceito** da matéria nuclear objeto do presente julgamento, qual seja, a figura do **reconhecimento de dívida**.

Parece-me que tal conceito não tem estado presente em vários atos que se têm praticado, e que a névoa sob a qual se esconde, na realidade prática, a figura jurídica do **reconhecimento de dívida** tem dado margem a utilizações viciosas, deturpadas e, possivelmente, fraudulentas.

Tal utilização marginal à lei o Tribunal de Contas deve evitar.

Dito isto, recorro ao mestre PONTES DE MIRANDA, que, em seu monumental *Tratado de Direito Privado,* coloca o tema com a sua insuperável cultura.

PONTES DE MIRANDA começa por ensinar que

> *"Com o reconhecimento da dívida, aclara-se a situação, põe-se em proposições claras o que se poderia ter por 'incerto'. Trata-se, portanto, de manifestação de vontade pela qual se estabelece que, para o manifestante, o direito de outrem existe, ou a sua pretensão, ou a sua ação, ou uma e outra, ou todas.*
>
> *O que importa frisar-se é que, reconhecimento de dívida, como negócio jurídico, não é somente 'comunicação de conhecimento'; tem de ser, preponderantemente, 'manifestação de vontade': quer-se reconhecer, quer-se comunicar conhecimento e comunica-se como conteúdo de manifestação de vontade.*
>
> *(...)*
>
> *Com o reconhecimento reconhece-se, declara-se, de jeito que se põe 'claro' (declara) o que por alguma razão se precisou declarar, não só aclarar."* [1]

Então, este é o núcleo da idéia de reconhecimento de dívida.

A que PONTES DE MIRANDA acresce o seguinte: *"Reconhecer dívida é afirmar que ela existe. Também é possível reconhecer-se que a dívida não existe. O que aqui se diz sobre dívida também se entende com a obrigação, com a ação e com a exceção. O que se reconhece pode ser singular ou plural (a dívida 'a' e a dívida 'b', as pretensões 'a' e 'b', as ações 'a' e 'b', as exceções 'a' e 'b')."* [2]

E mais, é **negócio unilateral**, de abstração, e em relação ao beneficiário do reconhecimento gera os seguintes efeitos:

> *"O 'reconhecimento de dívida', 'de obrigação', ou 'de ação', ou 'de execução', é negócio jurídico unilateral, pelo qual fica a pessoa a favor de quem se reconheceu a dívida dispensada de provar a relação jurídica básica. Trata-se de negócio jurídico abstrato. Não se pode reduzir a eficácia do reconhecimento de dívida à simples* 'relevatio ab onere probandi'. *Aliás, no passado, a hostilidade ao reconhecimento como negócio jurídico era a regra, nos países que não entendiam a abstração dos negócios jurídicos."* [3]

1 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss.
2 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado,* tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss.
3 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado,* tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss.

PONTES DE MIRANDA elucida que o reconhecimento de dívida não se confunde com outras figuras jurídicas como a ***novação***, a ***substituição*** e a ***execução voluntária*** — reconhecimento de dívida não nova nem substitui nada e nem é forma voluntária de execução —, a dizer:

> *"A 'teoria do reconhecimento negocial novação' é de repelir-se. Foi a de B. von Salpius ('Novation und Delegation nach römischenm Recht, 500 s.) e a de H. Lehmann (Der Frozessvergleich, 80). Bem assim, a 'teoria do conhecimento substituição', segundo a qual o negócio jurídico de reconhecimento substitui à relação jurídica não clara a relação jurídica que é clara (H. Dernburg, Pandekten, I, 7ª ed., 190; A. von Tuhr, Der Allgemeine Teil, II, 2, 248)."* [4]
>
> *(...)*
>
> *"A teoria do reconhecimento execução voluntária é de repelir-se. Não se executa declarando-se; declarar não é executar, nem constituir, nem, sequer, condenar-se. Insuficiente estudo da classificação científica das ações, das sentenças e dos próprios fatos jurídicos, quanto à sua eficácia, tem levado os juristas a lamentáveis confusões entre elemento declarativo, elemento constitutivo e elemento executivo, às vezes entre eles e o elemento condenatório ou o mandamental. Quem só declara não condena;* 'a fortiori', *não executa."* [5]

E ainda mais, e importantíssimo, o ***reconhecimento de dívida*** não cria dívida ou obrigação.

Não cria.

Para ser claro no nosso caso, não cria contrato.

Não estabelece promessa de dívida nem assunção de dívida. É importante atentar para este atributo da figura. Há, unicamente, uma **dação**, que é a **declaração**.

> "*O negócio jurídico de reconhecimento* — adverte o mestre — *não cria dívida, obrigação, ação ou exceção. Declara. A dação é de declaração. Trata-se, portanto, de acordo de declaração, se bilateral o negócio jurídico, ou de declaração unilateral de vontade. A situação que surge, em virtude da eficácia declarativa, é imediata. Não há promessa, não há assunção de dívida. Entra no patrimônio de quem é beneficiado pelo negócio jurídico de reconhecimento o que o declarante 'dá'; e ele dá a declaração."* [6]

4 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss.
5 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss.
6 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss

E, como conseqüência, "*Diz-se que surge a obrigação de o declarante ter como definitiva, assente, firme, a expressão, a extensão, a configuração que se deu à relação jurídica declarada, ou a sua inexistência. Mas essa obrigação é a que deriva do dever de se respeitar o que se concluiu, negocialmente, seja unilateral, seja bilateral o negócio jurídico. Também o vendedor tem de comportar-se segundo os termos do negócio jurídico de compra-e-venda.*" [7]

Outrossim, os problemas de desconformidade para com o que *"era"* é explicado por PONTES DE MIRANDA lembrando que "*o que se quis* [com o reconhecimento] *de modo nenhum alterou o mundo jurídico" e que "Não há momento 'b' diferente do momento 'a', tanto que "O negócio jurídico de reconhecimento, se, acaso, a declaração destoa do que 'era', tem a mesma mácula que a sentença declarativa que não foi justa. Mas, ali e aqui, o que importa é a natureza do negócio jurídico, ou da sentença, e não o que ficou 'abaixo' dele, ou dela, superado pela declaração, que a conclusão do negócio jurídico ou o trânsito em julgado da sentença firmou. Aliás, essa indecisão dos juristas entre declaratividade e constitutividade de alguns negócios jurídicos ou de algumas sentenças resulta de não atenderem a que é ineliminável, elemento — talvez secundário — de constitutividade nos negócios jurídicos e nas sentenças, devido ao 'instrumento'. Ora, o que importa não é o instrumento, mas sim a eficácia preponderante.* **Nada se muda no mundo jurídico** *[emprestei ênfase], (...) o que se quis de modo nenhum alterou o mundo jurídico. Não há momento 'b' diferente do momento 'a'."* [8]

Mestre PONTES chama atenção para os dois tipos de reconhecimento de dívida: o positivo e o negativo. Por ambos, cumpre-se a função que é a de **eliminar a incerteza pela via da declaração**. Pelo que esclarece:

> *"Duas espécies. O reconhecimento negocial pode referir-se a existência de direito, pretensão, ação ou exceção, como pode ter por fim tornar certo que não existe o direito, a pretensão, a ação ou a exceção (J. Unger, Zur Lehre von Anerkennungsvertrag, Jherings Jahrbücher, VIII, 181; R. von Cansteins, Anerkennung und Gëständniss, Zeitschrift für detschen Civilprozess, I, 257 s.; Carl Crome, System, II, 913; O. Bülow, Zur Lehre von der rechtlichen Natur der Quittung, Jherings Jahrbücher, 59, 1 s.).* ***Assim, o reconhecimento é positivo ou negativo. Numa e noutra espécie, declara-se, elimina-se a incerteza. No fundo, diz-se que há ou não há a relação jurídica que se entendia existir, ou de que se julgava discutível a existência.*** *"* [9]

Aí está significativo resumo da figura do reconhecimento de dívida: "***declara-se, elimina-se a incerteza. No fundo, diz-se que há ou não há a relação jurídica que se entendia existir, ou de que se julgava discutível a existência.***" [10]

7 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss
8 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss
9 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss
10 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss

Relevantíssima conseqüência da elaboração de reconhecimento de dívida é a **interrupção da prescrição**. Diz mestre PONTES: "*Um dos efeitos materialísticos do negócio jurídico de reconhecimento é a interrupção da prescrição (Código Civil, art, 172, V; hoje, CC-2002, art. 202, VI; Decreto nº 21.638, de 18 de julho de 1932, art. 1º).*" [11]

Outro importante detalhe esclarecido pelas lições de PONTES DE MIRANDA é quanto ao termo inicial da eficácia do ***reconhecimento de dívida***. Ele doutora:

> "***Tempo em que começa a eficácia do negócio jurídico de reconhecimento***. *Em si, o negócio jurídico de reconhecimento somente é eficaz a partir da sua conclusão. Mas ele declara relação jurídica. Os efeitos de relação jurídica declarada são aqueles que são compatíveis ou resultam da comunicação de conhecimento contida no negócio jurídico de reconhecimento. Não se trata de retroatividade. Trata-se de declaração de que,* 'ex hypothesi', *existia.*" [12]

Finalmente, ensina PONTES DE MIRANDA quanto à ***eficácia sanatória*** do reconhecimento de dívida:

> "*Sanação. Os negócios jurídicos de reconhecimento têm eficácia sanatória como teria a declaração de vontade ratificativa (...).*
>
> *'Reconhecimento' é a manifestação de conhecimento, pela qual se estabelece a existência (ou a não-existência) ou o conteúdo de determinada relação jurídica. O que se reconheceu tem-se como foi declarado pelo reconhecente. Isso, no tocante a ele. Não mais se pode discutir quanto ao que era duvidoso antes, nem cabe apurar-se se era assim, ou não, o mundo do direito, no que se referia à relação jurídica declarada. O manifestante da vontade quis que assim fosse, não constitutiva, mas declarativamente. Considera-se o negócio jurídico de reconhecimento como fonte de obrigações. Todavia, o que se põe em linha de causação é a declaração mesma, a vinculação ao que se declarou.*" [13]

Ou seja, resumindo, ponho ênfase nas seguintes conclusões e ensinamentos aí atrás transcritos:

- o reconhecimento da dívida tem por objetivo aclarar uma situação, por ele "*põe-se em proposições claras o que se poderia ter por 'incerto'*";
- *"Não mais se pode discutir quanto ao que era duvidoso antes";*

11 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss
12 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss
13 - PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, tomo 31, 2004, Ed. Bookseller, atualizado, ps. 69 ss

• "*Reconhecer dívida é afirmar que ela existe*" (ou não existe);

• *"é negócio jurídico unilateral";*

• o ***reconhecimento de dívida*** não cria dívida ou obrigação. **Não cria**;

• o ***reconhecimento de dívida*** não estabelece promessa de dívida nem assunção de dívida;

• o reconhecimento de dívida não se confunde com outras figuras jurídicas como a ***novação***, a ***substituição*** e a ***execução voluntária***;

• há, unicamente, uma **dação**, que é a **dação de declaração**.

Então, se assim é, como é, se, pelo ***reconhecimento de dívida*** **não se cria dívida**, reconhece-se ter sido, ela, anteriormente criada, como foi o fenômeno jurídico da criação da dívida (a que se reporta o reconhecimento), por que meios jurídicos ele se deu, como se disciplina?

O tema encontra normação a partir de convocar duas vertentes jurídicas: a 1ª, a relativa à contratação por parte da Administração Pública, de Direito Administrativo e a 2ª, a relativa ao Direito das Finanças. Normas de uma província do Direito e de outra província enquadram o comportamento do administrador.

Pela 1ª, tem-se na Lei de Licitações e Contratações, Lei nº 8.666/93, o esquema normativo.

Pela 2ª, tem-se na Lei nº 4.320/64 e na Lei estadual 287/79 (Código de Contabilidade) a condução.

Pela 1ª, licita-se, contrata-se, empenha-se.

Pela 2ª, cumpre-se, administrativamente, o que é pertinente a empenho e liquidação.

De recordar-se que a Lei nº 8.666/93 (de licitação e contratação) tem, entre outros, os seguintes significativos provimentos que entretecem conexidade direta com a matéria financeira aqui apreciada (a forma de criação de dívida, de despesa para a Administração):

> *"Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de* ***licitação****, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.*

(...)

Art. 54. Os ***contratos administrativos*** *de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.*

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

§ 2º Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.

Art. 55. São ***cláusulas necessárias*** *em todo contrato as que estabeleçam:*

(...)

III - ***o preço e as condições de pagamento****, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*

(...)

V - o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica*;*

(...)

§ 3º No ato da ***liquidação*** *da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.*

(...)

Art. 62. O ***instrumento de contrato é obrigatório*** *nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e* ***facultativo*** *nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como* ***carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço****.*

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em ***'carta-contrato', 'nota de empenho de despesa', 'autorização de compra', 'ordem de execução de serviço' ou outros instrumentos hábeis*** *aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei. (Cláusulas necessárias em contrato; redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)*

(...)

§ 4º É ***dispensável*** *o 'termo de contrato' e* ***facultada a substituição prevista neste artigo****, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica."*

Já a 2ª vertente encontra na Lei nº 4.320/64 disciplina quanto a empenho e liquidação, assim:

"Art. 58. O ***empenho*** *de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.*

(...)

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

(...)

Art. 62. O ***pagamento*** *da despesa só será efetuado quando ordenado* ***após sua regular liquidação****.*

Art. 63. A ***liquidação*** *da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ***ordem de pagamento*** *é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.*

Parágrafo único. ***A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade."***

Ou seja, a criação de despesa para o Estado desenvolve-se por cumprimento de estágios obrigatoriamente trilháveis pelo administrador e subseqüentes, a saber:

• (1º) licitação (ou dispensa ou inexigibilidade formalmente justificadas segundo os requisitos da Lei 8.666/93, art. 26 e 38, parágrafo único sobretudo);

• (2º) contratação;

• (3º) empenho;

• (4º) liquidação.

Só então, unicamente após essas etapas, a despesa estará apta a ser paga (como consta dos arts. 62 e seguintes da Lei 4.320/64).

Esta normação, então, convoca a seguinte reflexão: se a criação da despesa se dá por tal caminhamento gizado pelo ordenamento jurídico, como não se admitir que o ***reconhecimento de dívida*** (*lato sensu*) está obrigatoriamente subsumido naqueles dispositivos de lei?

Ou, perguntando de outra forma, como não entender que a liquidação constitua, precisamente, exatamente, a forma que o ordenamento jurídico prevê para promover-se, oficialmente, regularmente, o reconhecimento da dívida?

Afinal, o estágio cumprido pelo ato jurídico denominado liquidação (art. 63, Lei 4.320/64) não é aquele que cumpre, exatamente, a função de reconhecer dívida?

A resposta única, indeclinável, é a positiva. É.

E, cabe indagar, aquele art. 63 da Lei 4.320/64 não dispõe que "*A* ***liquidação*** *da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito";* seu § 1º não dita que *"Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação";* e, também, seu § 2º não dita que *"A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço*"?

Isto é, reconhecimento de dívida não é substituto de contrato. Como ensina PONTES DE MIRANDA (*retro*), reconhecimento de dívida não cria obrigação.

Ou, em tal conformidade, indagando de outra forma, sobra ensancha para outro tratamento jurídico, ou não sobra?

E isto qualquer que seja o instrumento por meio do qual a Administração tome o serviço, a obra etc. Ora, ficou visto, acima, que a lei permite — respeitados os requisitos que ela especifica — obter obra, serviço, compra etc. Através dos seguintes instrumentos:

- instrumento de contrato (obrigatório na maioria dos casos);
- carta-contrato;
- nota de empenho de despesa direta;
- autorização (escrita) de compra;
- ordem de execução (escrita) de serviço;
- outros instrumentos hábeis, como os próprios a "casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica."

Como se pode deduzir deste rol, em qualquer das hipóteses há de proceder-se a ***empenho*** e ***liquidação***, ou seja, ao rito da Lei 4.320/64.

Por outro lado, se se admitir, sem mais, nem menos, que se pode fazer normalmente ***reconhecimento de dívida*** *tout court* em vez de se licitar e fazer contrato — fórmula esdrúxula que vem grassando na Administração —, com renúncia ou abandono ao rito normal de assunção de dívida pela Administração via caminhos das leis ***(licitação ou dispensa ou inexigibilidade, empenho, liquidação, pagamento)***, como justificar a rebeldia ao ***princípio constitucional da legalidade*** imperante em sede de Direito Público?

A única hipótese para a saída (*rectius*, valer-se, licitamente, a Administração, de reconhecimento de dívida) que eu diviso é algo decorrente de ***fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe*** [14] .

De resto, recorde-se que tais figuras embrionariamente criadas pela doutrina (em particular, a francesa) foram recepcionadas pelo Direito Positivado brasileiro, eis que estão expressamente citadas na alínea "d" do inciso II do art. 65 da Lei 8.666/93 [15] no que toca a tratamento de alteração de contrato e reiteradas no inciso XVII do art. 78 da lei. Portanto, podem invocar-se, aqui, subsidiariamente.

Recordo um só exemplo que me ocorre, neste ponto: a Administração é obrigada a contrair, urgentemente, uma despesa indispensável e inadiável e que visa a salvar a vida de uma ou mais pessoas e, todavia, acabou o orçamento.

Então, se se verificar efeito de ocorrência de **força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado,** então, aí sim, e somente aí, poderá o Estado proceder a ato (o não ortodoxo) de **reconhecimento de dívida**.

Aliás, a própria Lei de Licitações se rende a esta configuração quando admite que deva reparar o contratado pelo que ele haja praticado ou assumido em razão de contrato de que a Administração venha a declarar a nulidade (art. 59, parágrafo único, Lei 8.666/93).

Ressalvo, desde logo, que, em promovendo o **reconhecimento de dívida** — quando a Administração abandone o leito do rito de assunção de dívida previsto na Lei 8.666/93 e na Lei 4.320/64 e no Código de Contabilidade do Estado, que é o normal, ou melhor, o legal —, quando tenha que fazê-lo em razão dos fatores imperiosos e inevitáveis a que me referi acima, imediatamente após o ***reconhecimento de dívida*** *a Administração deverá promover o enquadramento ao rito legal normal* (empenhar e liquidar), caso em que, poderá, até, deverá satisfazer necessidade de abertura de crédito suplementar).

14 - *In Glossário*, de PAULO CÉZAR FULGÊNCIO, Mauad Editora, 2007**:** *"Força maior: Todo acontecimento natural ou ação humana que, embora previsível, não se pode evitar (inevitabilidade)"**;** "Caso Fortuito: É o acontecimento imprevisto e independente da vontade humana, cujos efeitos não são possíveis de impedir. São, por exemplo, a tempestade, o furacão, a queda de raio, a inundação etc., ou seja, não é controlado pelo ser humano"**;** "Fato do Príncipe: Ato da Administração Pública que, em nome do interesse coletivo, altera contrato que celebrou com particular tornando seu cumprimento, por parte deste, mais oneroso."* (ps. 109 e 283).

15 - *"Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) II – (...) d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando área econômica extraordinária e extracontratual. (redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)."*

Entendo, também, que a adoção do ***reconhecimento de dívida*** (de que cuido, o *lato sensu*, porque o *stricto sensu* é o da licitação, contratação, empenho, liquidação e pagamento como previstos em lei) deve, imediatamente, comunicar-se à autoridade competente e justificar-se para fim de apuração, ou não, de responsabilidades.

Lembro que, na conformidade do que venho de sustentar, laboram os provimentos normativos dos arts. 37 da Lei nº 4.320/64 e 1º do Decreto federal nº 62.115/68, cujos teores são os seguintes:

> *"Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento de exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica."*
>
> *(...)*
>
> *"Art. 1º Poderão ser pagas por dotações para 'despesas anteriores', constante dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.*
>
> *Parágrafo único . As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:*
>
> *I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processadas na época própria;*
>
> *II - despesas de 'Restos a Pagar' com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;*
>
> *III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha deixado no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente."*

Pelo exposto e examinado, posiciono-me de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial,

VOTO:

I - Pela NOTIFICAÇÃO da Srª. Maria Aparecida Panisset, Prefeita Municipal de São

Gonçalo, prevista no § 2º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/1996, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, e, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes medidas:

> 1. apresente razões de defesa quanto à realização da despesa fora do seu rito processual ordinário, culminando com a elaboração de empenho *a posteriori*, o que contraria a Lei Federal 4.320/64, em seus artigos 58 a 61;
>
> 2. remeta cópia da Nota de Empenho emitida para fazer face às despesas oriundas do presente Termo — dívida com a EMPRESA IMOBILIÁRIA IRMÃOS MENDES, referentes aos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro/2006, no valor total de R$ 18.083,04, de acordo com o que preceitua o artigo 3º, inciso VIII, letra "b", da Deliberação TCE-RJ nº 191/95;
>
> 3. remeta cópia das ordens de pagamento, apresentando a quitação do valor reconhecido nesteTermo, conforme artigo 39, inciso II, alínea "g", da Deliberação TCE-RJ nº 191/95.

II - Por DETERMINAÇÃO à SSE para que, ao comunicar a Srª. Maria Aparecida Panisset, Prefeita Municipal de São Gonçalo, o inteiro teor deste voto, faça acompanhar cópia do relatório de fls. 13/15.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Relator

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR



"Por outro lado, releva salientar que o Poder Executivo efetuará as cessões de bens imóveis descritos no item I, para a utilização do Poder Judiciário. Portanto, inafastável a conclusão no sentido da necessária e bem-vinda cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, visando a atuação conjunta na área de Segurança Pública, objetivo comum dos convenentes, como demonstrado, amparado ainda pelo evidente superior interesse público."

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar
Processo 103.928-4/07

SÍNTESE

CONVÊNIO

Trata o presente processo sobre o Convênio nº 003/257/2007, de 12 de abril de 2007, celebrado entre os Poderes Executivo e Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, representados, respectivamente, pelo Governador Sérgio Cabral e pelo Desembargador Presidente José Schmidt Murta Ribeiro, cujo objeto é a cooperação entre os partícipes na área de Segurança Pública, com valor de custeio estimado em R$ 24.500.000,00 (vinte e quatro milhões e quinhentos mil reais).

O Corpo Instrutivo, após analisar o expediente, manifestou-se da seguinte forma (fls. 14-verso):

> *"Em face do exposto, sugerimos diligência externa para que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro — TJERJ cumpra o item adiante descrito, com Comunicação ao atual titular para que, através de seus agentes, dê cumprimento à decisão desta Corte, alertando-o para o disposto no art. 63, inc. IV, da Lei Complementar 63/90, c/c o art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 195/96.*
>
> *Envie a esta Corte os elementos previstos no inciso XIII do art. 4º da Deliberação 244/07 ou apresente as devidas justificativas para a ausência dos mesmos:*
>
> *- Plano de trabalho;*
>
> *- Comprovação de ciência à Assembléia Legislativa;*
>
> *- Comprovação do exame prévio e aprovação da assessoria jurídica."*

O Ministério Público, segundo manifestação do Procurador Dr. Vittorio Constantino Provenza, opina no mesmo sentido (fls. 17).

É o Relatório.

Concordo com o informado pela Instrução.

Como se depreende do convênio assinado por suas Excelências, a execução do objeto será concretizada através das seguintes ações, previstas na cláusula segunda, a que se obrigaram os partícipes, respectivamente:

I - Do Executivo

a) Cessão, mediante termo de entrega, da área remanescente do imóvel situado na Av. Amaral Peixoto nº 577, Centro, Niterói-RJ, para abrigar as instalações do Tribunal de Justiça;

b) Cessão, mediante termo de entrega, da área do complexo de Gericinó, que possui a seguinte metragem: 1) área total do terreno — 376,48m; área útil da edificação-pavimento térreo — 159,43m, para instalação das salas de vídeo-conferência do aludido complexo a serem utilizadas pelo Tribunal de Justiça.

II - Do Tribunal de Justiça

a) Construção da Casa de Custódia de Resende, no valor de até R$ 8.800.000,00;

b) Construção do IML do Rio de Janeiro, no valor de até R$ 7.000.000,00;

c) Cessão do imóvel do Tribunal de Justiça do Estado, situado na Rua Debussy nº 148, na Freguesia de Irajá, nesta cidade, ao Poder Executivo;

d) Conclusão das obras no setor administrativo do complexo de Gericinó, no valor de até R$ 1.800.000,00;

e) Recuperação do Instituto Santo Expedito — DEGASE, no valor de até R$ 800.000,00;

f) Reestruturação do prédio situado na Av. Amaral Peixoto nº 577, Centro, Niterói-RJ, onde serão instaladas: 1) Delegacia Legal de Niterói (76ª DP), no valor de até R$ 2.500.000,00; 2) Delegacia da Mulher de Niterói (DEAM) e 3) Delegacia do Menor de Niterói;

g) Construção do Instituto Médico Legal e do Centro Regional de Polícia Técnica de Niterói, no valor total de até R$ 2.100.000,00;

h) Devolução do imóvel cedido a este Tribunal de Justiça, conforme " Termo de Entrega e Recebimento de imóvel", às fls. 09/11 do Processo Administrativo nº 075578/07, localizado na Praça Fonseca Ramos s/nº, no Município de Niterói-RJ, onde se encontra instalado o Terminal Rodoviário Roberto Silveira e seus anexos;

i) Construção da Delegacia Legal de Madureira, no valor de até R$ 1.500.000,00.

O instrumento sob exame prevê, ainda, no parágrafo único do mesmo dispositivo, que para cada obrigação elencada será formalizado convênio de execução específico, bem como dispõe, em sua cláusula terceira e parágrafo primeiro, que o TJ irá disponibilizar recursos orçamentários do FETJ para o cumprimento das obrigações previstas, até o limite de R$ 24.500.000,00, além do que os aditamentos que impliquem aumento de despesa correrão por conta do orçamento do Executivo.

Efetivamente, já **tramitam juntamente com o presente três convênios**

de execução, todos com sugestão do Corpo Instrutivo e Ministério Público, pelo **Sobrestamento** até a decisão definitiva neste feito, a saber:

- Proc. TCE-RJ nº 103.929-8/07 — referente ao item II-B;

- Proc. TCE-RJ nº 105.520-2/07 — referente aos itens II-A, D, F, G, I;

- Proc. TCE-RJ nº 105.950-1/07 — referente ao item II, E.

Outrossim, no que tange aos **editais de licitação relativos às obras previstas**, o Egrégio Plenário já analisou e proferiu **decisão pelo Conhecimento** nos Processos:

- TCE-RJ nº 108.682-7/07 — referente ao item II, D;

- TCE-RJ nº 108.190-4/07 — referente ao item II, I;

- TCE-RJ nº 108.373-8/07 — referente ao item II, F.

Ademais, também já foi apreciado por essa Corte o Processo nº 107.941-4/07, referente ao item II, A, que recebeu decisão pela Comunicação apenas para providências relativas aos esclarecimentos, na área de engenharia, solicitados pela SSO.

A cooperação firmada pelos Poderes Executivo e Judiciário vem ao encontro dos anseios da população do Estado.

Aliás, como bem consignou o Corpo Instrutivo em mais de um dos convênios mencionados:

"Considerando que a atividade de segurança pública é fundamental para a manutenção da paz social;

Considerando que é notório o fato de que investimento é imprescindível nessa atividade, sendo um dos métodos necessários ao enfrentamento da violência e essencial para a redução dos índices de criminalidade.

....."

De fato, apenas tais considerações já seriam suficientes para respaldar a iniciativa de dois dos Poderes de Estado, que se voltaram conjuntamente para enfrentar alguns dos árduos problemas na área da segurança pública.

Porém, não é demais assinalar alguns aspectos característicos do instrumento de cooperação, protocolado nessa Corte de Contas em 20.04.2007, que, como já relatei, **encontra-se em plena execução.**

O Fundo Especial do Tribunal de Justiça — FETJ, indicado no Convênio em apreço como a origem dos recursos orçamentários para o cumprimento das obrigações assumidas, foi criado pela Lei nº 2524, de 22.01.96, que, em seu art. 2º, dispõe sobre o objetivo a que se destina.

> *"Art. 2º O Fundo Especial tem por objetivo a dotação de recursos financeiros ao processo de modernização e reaparelhamento do Poder Judiciário, por meio de:*
>
> *I - elaboração e execução de programas e projetos;*
> *....."*

O Poder Judiciário exerce sua competência mediante a prestação da tutela jurisdicional, manifestando-se, na seara do Direito Penal, sobre os procedimentos desta natureza que lhe são apresentados.

Por sua vez, a Polícia Judiciária tem a função precípua de apurar as infrações penais, por meio do inquérito policial, que serve, em regra, de base à pretensão punitiva do Estado (tutela jurisdicional) formulada pelo Ministério Público, titular da ação penal pública.

É evidente que um inquérito policial, bem realizado, que haja conseguido coletar elementos para a persecução penal em juízo, certamente propiciará uma maior possibilidade de êxito no exercício do direito de punir do Estado-Administração e de justiça na eventual aplicação da pena pelo Estado-Juiz.

É fato incontestável, então, que as funções da Polícia Judiciária e do Poder Judiciário estão interligadas no que tange à Segurança Pública, bem como a modernização e o aparelhamento de um reflete na função do outro, na medida em que o atraso e a ineficiência na fase inquisitorial quase que certamente determinará o insucesso do exercício do *jus puniendi* em sede judicial.

Sobre a matéria, o Exmo. Vladimir Passos de Feitas, ex- Presidente do TRF da 4ª Região, professor e doutor da PUC/PR e Presidente do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário — IBRAJUS, em artigo no *site* da própria Instituição, afirma com singela precisão:

> *" No entanto, não se faz boa Justiça Criminal sem uma Polícia Estruturada, bem remunerada, orgulhosa da sua condição."*

O convênio sob exame não é o primeiro ato evidenciando o desejo de parceria entre o Poder Judiciário e a Polícia Civil-Estado. De fato, pode ser verificado que no próprio *site* do Tribunal de Justiça do ERJ é apresentado um diretório destinado aos "serviços", onde há o capítulo denominado "Delegacia Legal", no qual encontra-se a íntegra do Convênio nº 162.862-05. Neste, o objetivo é a cooperação para otimizar os procedimentos nos juizados especiais criminais e nas delegacias legais.

As ações previstas no presente ajuste, mediante a correta utilização do instituto constante do art. 116 da Lei nº 8666/93, representam a evolução lógica da parceria entre os convenentes, com vistas a melhorias na atuação do Estado na Segurança Pública.

A própria Constituição Federal, em capítulo específico, apresenta apoio irrestrito ao objetivo em questão:

> *" Art. 144 A Segurança Pública,* ***dever do Estado, direito e responsabilidade de todos****, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos; (grifo nosso)*
>
> *.....*
>
> *IV - polícias civis;*
>
> *.....*
>
> *§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares"*

Outrossim, raciocínio idêntico é aplicável aos investimentos destinados às casas de custódia e institutos penais, destino final freqüente daqueles que foram alvo da aludida persecução penal.

Um dos mais árduos postos do Poder Judiciário é o de titular da Vara de Execuções Penais — VEP. Os juízes que enfrentam o cotidiano do setor carcerário têm intimidade com problemas como a falta de vagas para a reclusão e transferência dos detentos.

Indubitavelmente, as ações nesse sentido, pretendidas no convênio em foco, contribuirão com a atuação mais eficaz da VEP.

Como visto, o conceito de modernização e reaparelhamento estabelecido na Lei do Fundo deve ser compreendido em sua forma mais abrangente, não se limitando à previsão de ações voltadas à estrutura física, material e humana do órgão propriamente dita, mas a qualquer tipo de ação que, **a critério do Poder Judiciário**, possa, ainda que de forma indireta, lhe trazer benefícios no exercício de seu mister.

Cito, por oportuno, trecho do discurso proferido pela Exma. Ministra Ellen Gracie Northfleet, à época Presidente do Supremo Tribunal Federal[1], que traduz de forma bastante ilustrativa essa diretriz:

1 - Sessão solene de abertura do ano judiciário de 2007.

" Devo assinalar que a atuação concertada dos Poderes da República resultou, ao final do ano passado, no estabelecimento de marco significativo de uma nova etapa de aperfeiçoamento para os serviços de prestação da justiça que nos competem. A aprovação pelo Congresso Nacional e a posterior sanção presidencial das Leis 11.417, 11.418 e 11.419 têm significado que só poderá ser devidamente apreciado com maior perspectiva de tempo, mas que já nos permite afirmar que são eles divisores de águas na estruturação e funcionalidade do Poder Judiciário...

As duas primeiras leis a que me referi dizem de perto com a atuação deste Supremo Tribunal Federal, mas repercutem sobre a totalidade da estrutura judiciária. A terceira, porém, representa uma mudança de paradigma para toda a Justiça brasileira. A possibilidade de utilização de procedimento eletrônico abre ao Poder Judiciário a oportunidade de livrar-se daquele que é reconhecidamente seu problema básico, a morosidade.

Pois bem, os Poderes Legislativo e Executivo já cumpriram suas tarefas de fornecer as condições legais para o aperfeiçoamento de nossa instituição.

Esse, senhoras e senhores, é o Judiciário do Futuro que ingressa numa nova fase de dinamismo."

Por outro lado, releva salientar que o Poder Executivo efetuará as cessões de bens imóveis descritos no item I, para a utilização do Poder Judiciário. Portanto, inafastável a conclusão no sentido da necessária e bem-vinda cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário, visando a atuação conjunta na área de Segurança Pública, objetivo comum dos convenentes, como demonstrado, amparado ainda pelo evidente superior interesse público.

Apenas discordarei, na hipótese vertente, dos requisitos exigidos pela Instrução, em razão das peculiaridades deste convênio, que necessariamente comportará a celebração de diversos outros atos de detalhamento. Nestes, os elementos formais transcritos em meu relatório poderão ser melhor aferidos efetivamente, com vistas a uma maior eficiência e economia processual.

Por derradeiro, cumpre ainda consignar, no que tange ao cumprimento das obrigações reciprocamente assumidas no presente convênio, que, como já afirmado, encontra-se em plena execução, que tramita juntamente com o presente, além dos processos mencionados anteriormente, o Termo de Cessão TCE-RJ nº 103.927-0/07, com proposta de Sobrestamento, até decisão final neste feito.

Diante do exposto, em **desacordo** com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público, profiro um único Voto, **por conexão** neste e nos processos abaixo relacionados:

- TCE-RJ nº 103.927-0/07

- TCE-RJ nº 103.929-8/07

- TCE-RJ nº 105.520-2/07

- TCE-RJ nº 105.950-1/07

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO do convênio nº 003/257/07, celebrado entre o Poder Executivo e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, bem como daqueles relacionados por conexão.

II - Pelo posterior ARQUIVAMENTO do processo.

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
Relator

JOSÉ LEITE NADER



"O presente edital deve especificar claramente o critério a ser adotado no julgamento das propostas, em consonância com o mencionado artigo 15 (Lei nº 8.987/95) e, também, os parâmetros objetivos para avaliação das propostas técnicas, a fim de que se evite a subjetividade contrária aos propósitos da disciplina legal da licitação."

Conselheiro José Leite Nader
Processo 233.790-4/07

SÍNTESE

EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Trata o presente processo do Edital de Concorrência nº 01/07, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Valença, cujo objeto é a concessão da gestão integrada dos sistemas e serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no perímetro urbano do distrito-sede e dos demais distritos do Município de Valença — RJ, pelo prazo de 30 (trinta) anos, tendo sido adiada a realização do certame.

Em sessão de 20.12.07, esta Corte de Contas, nos termos do voto por mim prolatado, decidiu diligência externa e comunicação, para que o jurisdicionado atendesse os itens indicados pela instrução às fls. 298/307v.

A Coordenadoria de Exame de Editais, às fls. 789/794, observa que foi acostado aos autos o Documento TCE-RJ nº 003.184-9/08, em atendimento à referida decisão Plenária. Ressalta, no entanto, a pendência de alguns itens, razão pela qual, sugere a comunicação ao Prefeito Municipal de Valença, para que atenda os itens indicados às fls. 793/794.

O Douto Ministério Público Especial concorda com a instrução.

É o Relatório.

Concordo com o Corpo Instrutivo quando afirma que o jurisdicionado não atendeu, na totalidade, a decisão Plenária, o que suscita uma comunicação ao responsável.

O artigo 18 da Lei 8987/95 impõe que o edital seja elaborado pelo poder concedente, observando os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos, contendo as regras estipuladas nos seus dezesseis incisos, tais como a descrição do objeto e metas da concessão, a fim de que haja um julgamento objetivo das propostas.

Observamos que, de acordo com o presente edital, os licitantes deverão apresentar três envelopes (1, 2 e 3), referentes aos documentos de habilitação, proposta técnica e proposta comercial, respectivamente.

As empresas consideradas habilitadas na primeira fase serão avaliadas quanto à Proposta Técnica, sendo permitido a cada licitante demonstrar seu grau de conhecimento quanto ao objeto da licitação, devendo constar da proposta, necessariamente, um programa de execução dimensionado em diversos itens.

A Proposta Técnica deve explicitar, entre outros, os seguintes aspectos:

• Demonstrar o conhecimento a respeito das instalações físicas, em operação ou não, do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotos sanitários do Município,

confrontando as suas características com as demandas requeridas ao longo dos próximos 30 anos, incluindo uma **consistente análise crítica**.

• Demonstrar o conhecimento a respeito dos procedimentos adotados e dos recursos disponíveis para a operação e manutenção do sistema de abastecimento de água e do sistema de esgotos, acompanhado de **pertinente análise crítica.**

• Demonstrar o conhecimento a respeito dos procedimentos adotados e dos recursos disponíveis para a comercialização dos serviços, **com a análise crítica correspondente.**

• Demonstrar o conhecimento a respeito da organização e dos recursos humanos existentes, **acompanhado da oportuna análise crítica.**

• Apresentar a proposta relativa às intervenções de ampliação, reabilitação e modernização, a serem desenvolvidas ao longo do período de Concessão, referente aos sistemas de água e de esgotos sanitários, bem como dos impactos ambientais durante e após sua implantação.

• Apresentar a proposta referente à gestão do sistema de abastecimento de água...

• Apresentar a proposta concernente à gestão do sistema de esgotos...

• Apresentar a proposta concernente à forma de comercialização dos serviços...

• Apresentar a proposta referente ao atendimento ao público e a prestação dos serviços solicitados/requeridos às áreas técnica e comercial...

• Apresentar a proposta relativa ao trato dos recursos humanos...

O subitem 11.4.1 do edital estabelece, ainda, que a licitante deverá efetuar um diagnóstico objetivo dos sistemas de abastecimento de água e de coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários existentes, bem como o da forma como os serviços são atualmente prestados. A licitante deverá, também, demonstrar pleno conhecimento das deficiências existentes nos sistemas e serviços, de modo a embasar a formulação de sua Proposta Técnica.

As Propostas Técnicas apresentadas serão julgadas pela Comissão de Licitação, de modo que cada quesito receberá uma determinada pontuação, nos seguintes termos:

• Pontuação Zero: quando o quesito não houver sido atendido, nem mesmo que de forma parcial.

• Pontuação até 4: quando o quesito receber atendimento apenas parcial...

• Pontuação de 4,1 até 8: quando o quesito receber atendimento total aceitável, oferecendo visão e abordagem prática consideradas corretas e regulares, sem aporte e inovação ou saltos em qualidade (concepção, operação ou atendimento).

• Pontuação de 8,1 até 10: quando o quesito receber atendimento total, oferecendo visão e abordagem práticas consideradas excelentes**,** contribuindo para inovação e aprimoramento na qualidade (concepção, operação ou atendimento).

As empresas que atingirem o mínimo de pontuação fixado no edital estarão classificadas para a fase seguinte relativa à Proposta Comercial.

Os critérios estipulados para julgamento das Propostas Técnicas apresentam um alto grau de subjetividade, visto que exigem do licitante uma análise crítica de vários quesitos através de uma ***consistente/pertinente análise crítica.***

Qual o significado de uma consistente análise crítica? Poderá uma análise ser pertinente mas não ser consistente? Sem dúvida a resposta é afirmativa.

Ademais, não ficou devidamente claro o sistema de avaliação das Propostas Técnicas constante do edital, já que força a Comissão de Licitação a trabalhar com um intervalo de 4,1 a 8 pontos para avaliação dos quesitos da Proposta Técnica que oferecerem uma abordagem considerada correta e regular e com uma pontuação variável de 8,1 a 10 pontos para os quesitos que oferecerem visão e abordagem práticas consideradas excelentes.

Ora os conceitos que envolvem os vocábulos "regular" e "excelente" não são precisos o suficiente para estarem atrelados a um julgamento que, necessariamente, deve ser objetivo, claro e transparente. Além disso, não devemos desprezar possíveis propostas de metodologia que apesar de não declaradas excelentes, nem por isso, são necessariamente regulares. Nesses casos, qual a pontuação a ser oferecida ao licitante? O menos injusto seria a nota 8? Ou talvez a nota 8,1? De qualquer forma tais critérios de pontuação são extremamente subjetivos.

Ainda sobre a questão referente ao julgamento das propostas técnicas, é obscura a pontuação a ser definida pela Comissão quando o atendimento a um determinado quesito for considerado excelente. Nesse caso, de acordo com o edital, o licitante obteria uma pontuação variável de 8,1 a 10. Quais os parâmetros objetivos a serem considerados para que um licitante atinja a pontuação máxima (nota 10) e os demais, também excelentes, sejam pontuados com notas (8,1), (8,4), (8,8), (9,3) ou (9,9)? Como considerar uma dada proposta pouco excelente, mais ou menos excelente, excelente ou muito excelente? Sabemos, sem sombra de dúvidas, que, no cômputo final, pequena diferença de pontos entre os participantes de uma licitação interfere, significativamente, na declaração do vencedor do certame.

Ratifico, ainda, outra impropriedade que permanece no edital, qual seja, a não previsão do critério de julgamento nos moldes do artigo 15 da Lei 8987/95.

O artigo 15 do mencionado texto legal, com a redação dada pela Lei nº 9648, de 27.05.98, estabelece o julgamento da licitação em um dos seguintes critérios:

I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado;

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga de concessão;

III - a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII;

IV - melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

V - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica;

VI - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou

VII - melhor oferta da pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas.

O § 2º do referido artigo estabelece que, para fins de aplicação do disposto nos incisos IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

O presente edital deve especificar claramente o critério a ser adotado no julgamento das propostas, em consonância com o mencionado artigo 15 e, também, os parâmetros objetivos para avaliação das propostas técnicas, a fim de que se evite a subjetividade contrária aos propósitos da disciplina legal da licitação.

Finalmente, complemento a instrução com a inclusão dos itens questionados no processo TCE-RJ nº 235.884-5/07, referente à representação apresentada pela Construtora Serenco Serviços de Engenharia Consultiva Ltda.

Ante o exposto, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e o Douto Ministério Público Especial;

VOTO:

I - Pela DILIGÊNCIA EXTERNA, para que o jurisdicionado atenda aos itens a seguir elencados:

1- Itens solicitados pela SSO:

1.1 **-** Apresentar as soluções técnicas para os sistemas de esgotamento sanitário

e de abastecimento de água, desenvolvidas suficientemente para a visualização das bacias de drenagem, das soluções de reservação, de caminhamento das redes, das vazões estimadas, da localização e do dimensionamento das estações de tratamento, elevatórias e da captação;

1.2 - Reformular as estimativas para coletores tronco, linhas de recalque, emissários, rede coletora, tratamento de esgotos, captação, adutora, reservação, rede de distribuição, setorização e CCO com base nas indicações qualitativas e quantitativas das soluções técnicas desenvolvidas para os sistemas;

1.3 - Apresentar, relativamente à estimativa para Setorização/Macromedição:

a. Especificações técnicas detalhadas para os itens "A" e "D";

b. Composições de custo dos itens A.05, A.06 e D.01 a D.07 da estimativa, com a descrição detalhada dos insumos, de modo a permitir sua cotação no mercado, e a indicação de parâmetros que consolidem os índices de produtividade (quantidade de insumo por unidade de serviço) adotados para cada insumo;

c. Memória de cálculo ou outros elementos para a consolidação das quantidades dos diversos itens previstos;

1.4 - Apresentar especificações técnicas detalhadas dos insumos não constantes dos sistemas de orçamentação de obras, especialmente os relativos ao CCO, suficientes à cotação no mercado e à compreensão das atividades a desenvolver;

1.5 - Apresentar, relativamente à estimativa para CCO:

a. Memória de cálculo ou outros elementos para a consolidação das quantidades dos diversos itens previstos;

1.6 - Rever a estimativa para micromedição e ligações de água, em vista da discrepância dos valores unitários orçados em relação aos indicados nos sistemas de orçamentação de obras.

2 - Providencie o atendimento aos itens de proposição da CEE, encaminhando os documentos pertinentes:

2.1 - Dispor, no subitem 10.1 do ato convocatório, a necessidade de atendimento ao disposto no inciso V, do art. 28, da Lei de Licitações;

2.2 - Encaminhar cópia integral da Minuta do Contrato, que demonstre de forma hábil as alterações efetuadas;

2.3 - Definir, em item próprio, o disposto no art. 30 da Lei Federal n° 8.987/95, relativamente do acesso do Poder Concedente aos dados administrativos, contábeis, técnicos, econômicos e financeiros da concessionária;

2.4 - Encaminhar cópia da publicação devida pela aplicação do art. 5°, da Lei Federal n° 8.987/95;

2.5 - Especificar, na minuta do contrato, as sanções para o caso de atraso na execução, segundo dita o art. 86, da Lei Federal nº 8.666/93;

2.6 - Encaminhar documento hábil a demonstrar a comunicação feita aos participantes acerca das alterações efetuadas no ato convocatório.

II - Nos termos da instrução do processo TCE-RJ n° 235.630-2/07, em apenso, que sejam apresentados os seguintes elementos e esclarecimentos indicados pela CEE:

II.1 - Reveja o instrumento contratual de forma que fique claro e inequívoco que o Poder Concedente é a Prefeitura Municipal de Valença;

II.2 - Comprove a aprovação do Plano Diretor para os Serviços de Abastecimento e Esgotamento Sanitário, nos termos preconizados no artigo 1° da Lei Municipal nº 2.324/07;

II.3 - Encaminhe a lei municipal que fixou o valor da tarifa, nos termos estabelecidos no artigo 6º da Lei Municipal nº 2.324/07;

II.4 - Retifique o Anexo I do Edital ("Regulamento da Concessão"), mais especificamente o artigo 39, que versa sobre os percentuais das multas a serem aplicadas ao concessionário em caso de inadimplemento, adequando-o ao artigo 20 da Lei Municipal nº 2.324/07.

III - No que tange ao processo TCE-RJ nº 235.884-5/07, que sejam apresentados esclarecimentos e as devidas alterações, no que couber, quanto aos seguintes itens apontados pela CEE:

III.1 - Obrigatoriedade de apresentar atestado de responsabilidade técnica de gestão de serviços análogos em Município(s) de população mínima de 100 mil habitantes, estimativa muito acima da prevista pelo Plano Diretor de Saneamento para quando do término da concessão, que estatui cerca de 85 mil habitantes;

III.2 - Obrigatoriedade de apresentar atestado de responsabilidade técnica de gestão de serviços análogos em Município(s) com no mínimo 50 mil ligações prediais, muito mais do que o previsto pelo Plano Diretor de Saneamento para o ano de 2037, término da concessão, que estatui cerca de 22 mil ligações prediais;

III.3 - Exigência de documentos que retratem a quantidade mínima de contas em 18 milhões de serviços e cadastramento comercial de 250 mil ligações prediais, mesmo que para tanto sejam necessários 68 anos de prazo de concessão, muito além do estabelecido para o contrato objeto do edital que esta representação visa atacar, que foi estabelecido para 30 (trinta) anos;

III.4 - Contradição entre o percentual estabelecido no Edital para o cálculo da tarifa referencial de esgoto em serviços de coleta e remoção, 60% (sessenta por cento), e aquele previsto na minuta do contrato, 50% (cinqüenta por cento);

III.5 - Cálculos insuficientes no Edital para o fator de outorga, uma vez que, segundo a Representante, perfazem um total de R$ 0,16 para a Tarifa Referencial de Água, o que inviabiliza a prestação dos serviços, por não arcar nem com os custos tributários e operacionais;

III.6 - Inadequação do prazo estabelecido no Edital para início do pagamento devido pela concessionária à concedente ao daquele estatuído pelo Plano Diretor de Saneamento, porque, enquanto o primeiro infere que se iniciará no terceiro ano após o recebimento da Ordem de Serviço, o segundo dita que é devido a partir do sexto ano.

IV - Estabeleça critérios objetivos de julgamento da Proposta Técnica (envelope 2), inclusive no que se refere à pontuação.

V - Defina o critério de julgamento, de acordo com o artigo 15 da Lei Federal nº 8987/95, observando as considerações estabelecidas na fundamentação deste Voto.

VI - Detalhe, quando da remessa a este Tribunal, especificando item por item, através de errata, todas as alterações que, porventura, sejam efetuadas no ato convocatório, assim como aquelas que agora são determinadas.

VII - Mantenha a presente concorrência adiada pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência, aguardando decisão definitiva a ser adotada por esta Corte, e reabrindo o prazo inicialmente estabelecido, observando o Art. 21, § 4º, da Lei Federal nº 8.666/93.

VIII - Pela COMUNICAÇÃO ao Prefeito do Município de Valença, com fulcro no § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/06, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/07, e, na impossibilidade, nos moldes do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, para que tome ciência da decisão desta Corte.

JOSÉ LEITE NADER
Relator

JONAS LOPES DE CARVALHO



"A Lei nº 10.520/02, ao definir '*serviços comuns*', não usou o critério de ser um serviço técnico ou não (obviamente não poderia ser um serviço técnico-profissional especializado) e sim das ***'especificações técnicas de sua execução serem usuais no mercado'***, ou seja, que a mera descrição de suas características básicas permitem o pronto entendimento **do que se quer contratar e, principalmente, de quem tem condições de executar, como vai fazê-lo e como será aferido, atestado e recebido o cumprimento do objeto.**"

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior
Processo 210.198-7/08

EDITAL DE PREGÃO

Trata o Processo TCE-RJ nº 210.198-7/08 do Edital de Pregão Presencial nº 003/2007, realizado pela Prefeitura de Três Rios, cujo objeto é prestação de serviço de modernização administrativa, tributária e econômica-fiscal, que permita a integração do Cadastro Mobiliário para geração de controles financeiros, econômicos e fiscais, para reduzir a evasão fiscal do ISSQN, bem como promover o desenvolvimento econômico, através de sistemas informatizados em ambiente "WEB", com sua operacionalização integralmente realizada via internet, a todas as empresas sediadas no município.

O prazo previsto para a execução do objeto é de 12 meses e a estimativa orçamentária de R$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil de reais).

O Corpo Instrutivo, em análise de fls. 58/67, sugere, *in verbis*:

"OBSERVAÇÕES

O edital estipula no subitem 7.10, fls. 28/29, que os licitantes serão submetidos a uma verificação técnica da conformidade das propostas de menor preço com o Termo de Referência, através da demonstração técnica por parte dos licitantes da execução das funções, por meio de uma simulação da declaração de ISS *'on line'*. A citada demonstração será realizada pelos licitantes em data a ser marcada pela comissão após o encerramento da fase de lance verbal, com o ordenamento das ofertas de acordo com o menor preço.

Tal procedimento se assemelha à apresentação de amostras, mas com o gravame de se tratar, neste caso, de execução de um serviço e não aquisição de um bem, situação que melhor se adequaria à exigência em questão. Isto necessariamente implica uma execução prévia do objeto pretendido por parte dos licitantes, que, conseqüentemente, acarretará custos para as empresas.

É oportuno frisar que a adoção de amostras para a modalidade de licitação 'pregão' é controvertida. Parte da doutrina defende a utilização desta modalidade, exclusivamente, para aquisição de bens e a prestação de serviços comuns, cujas características do objeto devem estar discriminadas no edital. No caso em tela, se existe a necessidade de adequar o serviço a especificidades na execução, com demonstração técnica dos requisitos exigidos, o conceito de serviço comum fica comprometido e o pregão não poderá ser adotado.

Sobre o emprego de amostras de produtos no procedimento pregão, ressaltamos os ensinamentos de Marçal Justen Filho[1], abaixo transcritos:

1 - Pregão Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico", Ed. Dialética, 2001, p. 114.

'a natureza do procedimento do pregão exclui a possibilidade de diligências que demandam dilação temporal. É que o encerramento da fase competitiva deve ser sucedido de imediato ao início do julgamento dos documentos de habilitação. Nessa linha, a própria avaliação da exeqüibilidade da oferta se resolve através de exames documentais. Em síntese, todos os exames acerca da admissibilidade da oferta, a se desenvolverem nesse momento final da etapa competitiva, devem restringir-se ao plano documental'

Mesmo que fôssemos considerar como possível a adoção de amostras para o objeto em tela — ressaltando, mais uma vez, que o mesmo visa à prestação de serviço e não à aquisição de bens — não existe no edital qualquer critério definido para o julgamento da conformidade das propostas com os requisitos do Termo de Referência, o que poderá acarretar uma análise subjetiva por parte do pregoeiro. E neste ponto nos deparamos com uma questão fundamental: a definição dos critérios de julgamento, neste caso, não acabariam por transformar o tipo de licitação de 'menor preço' em técnica, uma vez que estaria sendo avaliada a qualidade na prestação do serviço?

Uma rápida análise no Termo de Referência, fls. 33/46, reforça este entendimento. A implantação da metodologia do serviço a ser executado passa por questões técnicas de avaliação que, por sua magnitude, vão merecer uma avaliação detalhada de cada proposta. Deste modo, o tipo "menor preço" talvez não seja o mais adequado ao objeto pretendido e, conseqüentemente, a modalidade de licitação pregão deva ser revista.

Este Tribunal ao apreciar o edital de pregão nº 09/07 da Prefeitura Municipal de Niterói, cujo objeto versava sobre a prestação de serviços de gestão, organização e controle de sistemas informatizado de arrecadação do ISSQN, similar ao ora examinado, manifestou-se conforme a seguir transcrito[2]:

'Ao verificar o aviso de licitação publicado na imprensa dando conta do certame a ser realizado pela Administração Municipal, chamou a atenção o fato de se utilizar a modalidade de Pregão para esta contratação.

O Pregão é a modalidade de licitação introduzida no ordenamento jurídico através da Lei Federal nº 10.520, de 17.07.2002, a ser utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns.

O parágrafo único do artigo primeiro da citada lei estabelece que bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

2 - PROCESSO TCE-RJ nº 230.122-0/07, sessão de 22/11/07, voto Conselheiro Aluisio Gama de Souza.

O Decreto Federal nº 3.555, de 08.08.2000, aprovou o regulamento para a modalidade de licitação denominada Pregão, relacionando em seu anexo II os bens e serviços considerados comuns. É sabido que a classificação ali apresentada não é exaustiva, e sim exemplificativa, contudo em nenhum exemplo se encaixam serviços cujas especificações contenham atividades que exijam alto grau de formação e conhecimento, além de estarem relacionadas a serviços específicos e operacionais.

No âmbito do Município de Niterói a regulamentação se deu através do Decreto Municipal nº 9.614, de 22.07.2005, onde no seu anexo I consta a relação de bens e serviços comuns que podem ser licitados na modalidade de pregão, não contemplando o objeto deste processo.

Por fim, entendo que o detalhado exame realizado no Edital pela CAD, CEA e CEE mostraram diversos pontos necessários para o aperfeiçoamento do instrumento convocatório e da licitação, contudo se torna relevante neste momento garantir ao Jurisdicionado o contraditório, a fim de conhecer seus argumentos diante dos fatos até aqui apontados, antes desta Corte se manifestar de forma definitiva quanto à legalidade do edital, bem como a possibilidade de se realizar tal contratação.

Face ao exposto, posiciono-me de acordo com o Corpo Instrutivo, o parecer do Ministério Público e submeto ao Plenário desta Corte de Contas o seguinte

VOTO:

1. Pela COMUNICAÇÃO PESSOAL ao atual Prefeito Municipal de Niterói, nos termos do art. 6º, § 1º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que no prazo de 15 (quinze) dias apresente as razões de justificativas para a escolha da modalidade de licitação 'Pregão', haja vista a complexidade e a natureza dos serviços licitados, que não se enquadram na classificação de serviços comuns, bem como atenda aos itens propostos pela instrução às fls. 99/100 e transcritos em meu Relatório, alertando que o não atendimento o sujeitará às sanções previstas no art. 63 da Lei Complementar nº 63/90'.

Em resumo, deverá a Prefeitura rever a adoção da modalidade de pregão haja vista a complexidade e a natureza do objeto licitado, que não se enquadra na classificação de serviço comum, em desacordo com o disposto no inciso I da Lei nº 10.520/2002.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sugerimos a **diligência externa** para que a Prefeitura Municipal

de Três Rios promova as correções arroladas a seguir, com a **comunicação** ao atual Prefeito, com base no §1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a constituir-se na forma seqüencial dos incisos do artigo 26 do Regimento Interno, para que tome ciência acerca da decisão desta Corte, alertando-o para o que dispõe o inc. IV, art. 63 da Lei Complementar nº 63/90.

I - Itens propostos pela CEA:

'1 - juntar o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, de forma a evidenciar que o valor máximo estimado de R$ 380.000,00 (subitem 11.3, fls.30) seja decomposto em termos unitários, entre serviços (mão-de-obra, insumos); fornecimentos de equipamentos e softwares, etc;

2 - juntar parâmetros que balizaram a estimativa orçamentária e/ou pesquisas de mercado;

3 - justificar e/ou adotar providências necessárias, em face da não previsão, no edital e seus anexos, dos critérios para remuneração dos serviços prestados, em vista da inserção no presente processo (fls.05) da Tabela de Honorários por Produtividade, onde foi estabelecida vinculação entre honorários e incremento de receita de arrecadação de ISSQN.'

II - Itens propostos pela CEE:

1 - Apresente justificativas para a adoção da modalidade de pregão uma vez que a complexidade e a natureza do objeto pretendido não se enquadram na classificação de serviço comum, em desacordo com o disposto no Parágrafo Único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002, consoante as ponderações contidas no campo "Observações" desta instrução;

2 - Defina, na letra "a" do subitem 6.5, fls. 27, qual a entidade profissional competente a que se refere o registro ou inscrição ali especificado, uma vez que compete à administração deliberar de forma clara e objetiva acerca do conteúdo dos requisitos necessários à habilitação dos licitantes, na forma dos arts. 44 e 45 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos;

3 - Faça constar no edital a origem dos recursos financeiros que vão assegurar o pagamento da obrigação decorrente desta licitação, dispondo seu programa de trabalho, natureza de despesa e fonte, em conformidade com o art. 14 e/ou art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei Federal nº 8666/93;

4 - Encaminhe a cópia da publicação do resumo deste em jornal diário de grande circulação no Estado, conforme prevê o inciso III do art. 21 da Lei Federal nº 8666/93;

5 - Insira a previsão de compensação financeira, penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por antecipações de pagamento, itens que, de acordo com a alínea "d" do inciso XIV do art. 40 da Lei Federal nº 8666/93, devem obrigatoriamente fazer parte do edital e do contrato;

6 - Inclua os locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto, conforme o disposto no inciso VII do art. 40 da Lei Federal nº 8666/93;

7 - Fixe as condições de recebimento do objeto da licitação, conforme determina o inciso XIV do artigo 40 c/c o artigo 73 da Lei Federal nº 8666/93;

8 - Estabeleça o prazo para a assinatura do contrato, conforme determina o inc. II do art. 40 da Lei Federal nº 8666/93;

9 - Compatibilizar o disposto no subitem 11.1, fl. 30, relativo ao prazo de pagamento, com o previsto na Cláusula Terceira da minuta contratual, fl. 51;

10 - Adie a presente Concorrência pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência aguardando a decisão definitiva a ser adotada por esta Corte, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, observando o art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

11 - Publique, pela mesma forma que os avisos originais, o adiamento do certame, remetendo as cópias ao Tribunal de Contas;

12 - Adapte a minuta contratual às alterações procedidas no Edital;

13 - Comunique os interessados acerca das alterações efetuadas no edital;

14 - Detalhe, quando da remessa a este Tribunal, especificando item por item, através de errata, todas as alterações que porventura sejam feitas no ato convocatório, assim como aquelas que agora são determinadas; e

15 - Comunique ao Tribunal eventual revogação ou anulação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo, acompanhada pelos elementos arrolados no art. 49 da Lei Federal nº 8.666/93."

O Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, representado pelo Procurador-Geral Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido, às fls. 68.

É o Relatório.

A principal questão ora presente nos autos consiste na apreciação da pertinência da natureza do objeto contratado e a modalidade licitatória adotada: "pregão".

A Lei nº 10.520/02, ao instituir a modalidade "pregão" para **"bens e serviços comuns"**, os conceitua como *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade* ***possam ser objetivamente definidos*** *pelo edital,* ***por meio de especificações usuais no mercado****"*.

Além da questão da exigência relativa à demonstração técnica para verificação da conformidade da proposta, que já foi pertinentemente apontada pela Instrução, o caso em tela suscita dúvidas quanto ao serviço pretendido ser ou não de natureza "comum", fator necessário para viabilizar a modalidade licitatória adotada.

A Coordenadoria de Estudos e Análises Técnicas — CEA destacou justamente a amplitude e a complexidade dos serviços, que envolvem implantações de sistemas informatizados, treinamento dos servidores, serviços de manutenções preventivas e corretivas e fornecimento de equipamentos.

A futura contratada desenvolverá um "sistema informatizado", em ambiente WEB , com dispositivos de comunicação com as empresas contribuintes, de controle e gestão fiscal e de gestão administrativa de atendimento, com todos os procedimentos adequados à legislação municipal vigente.

A Lei nº 10.520/02, ao definir *"serviços comuns"*, não usou o critério de ser um serviço técnico ou não (obviamente não poderia ser um serviço técnico-profissional especializado) e sim das ***"especificações técnicas de sua execução serem usuais no mercado"***, ou seja, que a mera descrição de suas características básicas permitem o pronto entendimento **do que se quer contratar e, principalmente, de quem tem condições de executar, como vai fazê-lo e como será aferido, atestado e recebido o cumprimento do objeto.**

Afinal, uma das principais características da modalidade "pregão" é a inversão das fases de julgamento, com a abertura e apreciação da habilitação somente da licitante vencedora.

Por isso, é necessário que somente sejam licitados por pregão os bens e/ou serviços que a mera definição das suas características permita claramente identificar quem pode ou não executá-los. Caso contrário, a lei estaria permitindo que se violasse a isonomia entre os licitantes, possibilitando que propostas de empresas com diferentes condições, quanto à capacidade técnica, fossem objeto de julgamento e de lances entre as proponentes, uma vez que não há fase de habilitação prévia, para verificar se as licitantes detêm ou não as exigências mínimas indispensáveis de qualificação técnica para a execução do objeto pretendido, como exige a Constituição da República, no inciso XXI de seu artigo 37.

Porém, assiste razão ao Corpo Instrutivo de que, preliminarmente, deve ser dada oportunidade para que o jurisdicionado justifique a modalidade licitatória adotada e **comprove**

que os serviços pretendidos são comuns, com especificações usuais no mercado, apenas sendo adaptado à legislação municipal, posto que, somente neste caso, poderá ser utilizada a modalidade pregão.

Face ao exposto e à análise procedida nos autos, de acordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial junto a este Tribunal,

VOTO:

I - Por COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito do Município de Três Rios, conforme o artigo 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, na forma do artigo 26 do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167/92, para que apresente os esclarecimentos e documentos solicitados pela Instrução às fls. 64v./66, transcritos em meu Relatório, bem como atenda ao apontado em minha fundamentação, alertando-o de que o não cumprimento o sujeitará às penalidades previstas na Lei Complementar nº 63/90; e

II - Pela DETERMINAÇÃO à SSE para que, quando do encaminhamento do ofício de comunicação, faça acompanhar cópia integral deste Voto e da Instrução de fls. 58/66.

JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
Relator

JULIO LAMBERTSON RABELLO



" Por derradeiro, quanto a esta questão e a de nº 2, gostaria de ressaltar que a percepção de parcelas relativas a sessões extraordinárias ou ajudas de custo (quando possíveis, dado o momento de sua ocorrência), independentemente do caráter que tenham (remuneratório ou indenizatório), dependem da necessária e expressa previsão legal para seu recebimento e da observância aos limites individuais e coletivos existentes para a remuneração dos vereadores, bem como para os gastos totais (e especificamente os com pessoal) do Poder Legislativo Municipal."

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 211.128-3/05

SÍNTESE

CONSULTA

Trata o presente processo de Consulta apresentada a esta Corte pelo Presidente da Câmara Municipal de Saquarema, Sr. José Carlos Cabral.

A autoridade, através do Ofício GP/CMS nº 076/05, acostado às fls. 02, objetiva dirimir dúvidas quanto à aplicação de dispositivos da Emenda Constitucional nº 25/2000, *in verbis* (fls. 08 e 09):

> *1. Deve o Poder Legislativo Municipal solicitar ao Poder Executivo Municipal que inclua na apuração das receitas que servem de base pra transferência financeira ao Legislativo Municipal, as receitas oriundas de Contribuição dos Servidores ao Regime Próprio de Previdência (RPPS)?*
>
> *2. Com relação à apuração do limite constitucional, com fulcro na EC 25/2000, de gasto com pessoal em 70% (setenta por cento) da receita recebida pela Câmara Municipal, tecnicamente, por força da Portaria STN 339/2001, tratada contabilmente com registro em conta de interferência financeira, as despesas inerentes à convocação extraordinária dos vereadores, excepcionalmente realizadas nos períodos de recesso parlamentar e de caráter indenizatório, devem ser excluídas ou deduzidas do montante do gasto classificado na natureza de despesa própria, assim chamada de "Vencimentos e Vantagens Fixas — Pessoal Civil", codificada por 3.1.90.11 (Portaria STN nº 163/2001, alterada pelo inciso III, art. 4º da Portaria Interministerial nº 325/2001), não computando, portanto, o montante pago a esse título na apuração do limite de 70% do gasto com pessoal em relação a receita recebida?*
>
> *3. Mesmo entendimento questiona-se em relação à despesa caracteriza por "Ajuda de Custo", deduzindo-se também do montante classificado na Natureza de despesa acima mencionada, por força das normas estabelecidas na Resolução nº 815/2004 que fixou a remuneração dos Vereadores para a Legislatura 2005/2008, classificando estas como indenizatórias, com cunho de custear as despesas de gabinete do vereador no desempenho das funções inerentes à representatividade que exerce?*
>
> *4. Qual o critério que deve ser adotado pelo Legislativo Municipal, para honrar seus compromissos, uma vez que iniciado o exercício tinha-se em mente, fruto de um planejamento para as futuras ações, uma estimativa de ingresso de recurso financeiro em determinada monta, e somente em meados de março do corrente exercício toma a Câmara ciência que a execução da receita do ente municipal do exercício anterior, portanto do ano de 2004, base de transferência ao Legislativo em 2005, atingiu patamar inferior ao previsto. Deve-se firmar entendimento*

junto ao Poder Executivo para que observe a previsão orçamentária, não promovendo redução dos valores a serem transferidos ao Legislativo, ou seja, mantendo as condições iniciais fixadas no orçamento municipal para a realização das despesas na função 01 (Legislativa), Subfunção 031 (Ação Legislativa), sem prejuízo daquele Poder infringir o disposto no inciso III do parágrafo 2º do artigo 29-A da CF?

Cumpre salientar que acompanha o referido ofício Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara de Saquarema. As questões acima foram interpretadas no Parecer na forma que abaixo transcrevo, resumidamente (fls. 03 a 06):

... faz-se necessária a apresentação de parecer jurídico acerca das questões levantadas, que, em apertada síntese, são as seguintes:

a) a inclusão ou não das receitas oriundas da contribuição dos Servidores ao regime próprio de Previdência Social na apuração das receitas que servem de base para a transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipais;

b) a inclusão ou não das despesas inerentes às convocações extraordinárias dos Edis no limite de gastos com pessoal de 70% da receita da Câmara Municipal, estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal;

c) a inclusão ou não das despesas caracterizadas como "ajuda de custo" no mencionado limite de gastos com pessoal da Câmara Municipal de Saquarema;

d) a legitimidade ou não da redução da transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo operada desde o mês de março de 2005, em relação aos ditames da Lei Orçamentária Municipal.

(...)

Portanto, acerca da questão "a" deste Parecer, entende este Assessor Jurídico que as receitas oriundas da contribuição dos Servidores ao regime próprio de Previdência Social devem ser incluídas na apuração das receitas que servem de base para a transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipais.

Acerca da questão "b" deste Parecer, há que se destacar o teor do art. 2º da Resolução nº 815/2004 da Câmara Municipal de Saquarema, que dispõe que "por sessão legislativa extraordinária, nos períodos de recesso, os Vereadores receberão parcela indenizatória equivalente ao valor do subsídio mensal, vedada a realização de mais de um período extraordinário no mês".

(...)

Portanto, na medida em que flagrantemente não possui natureza jurídica de subsídio, entende este Assessor Jurídico, em resposta ao item "b", que as parcelas indenizatórias decorrentes de sessão legislativa extraordinária em período de recesso não devem incluir-se no limite de gastos com pessoal de 70% da receita da Câmara Municipal, estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, pois estes referem-se a subsídios.

Com relação ao item "c" deste Parecer, salienta-se que a "ajuda de custo" é prevista ao Vereador pelo art. 3º da Resolução 815/2004, possuem, da mesma forma, caráter cristalinamente indenizatório, sendo tal natureza jurídica estabelecida inclusive no próprio texto normativo, pelo que, pelos mesmos fundamentos acima, entende esta Assessoria que também não incluem-se nos limites de gasto com pessoal de 70% da receita da Câmara, estabelecida pelo art. 29-A da CF.

Finalmente, acerca do item "d" desta peça, aduz-se que o repasse de receita do Poder Executivo ao Poder Legislativo é estabelecido "em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária" (inciso III, do § 2º, do art. 29-A da CF).

(...)

Não resta dúvida que, em caso de diminuição da receita do Município, o Poder Legislativo deve observar, ao final do exercício, o limite de gastos de 70% dessa receita, operando até mesmo devolução de eventuais recursos excedentes ao limite de gastos. Entretanto, é seu direito constitucional receber os repasses conforme estabelecido na Lei Orçamentária, sob pena de total insegurança administrativa e ingerência do Poder Executivo na administração interna do Poder Legislativo. (...)

Preliminarmente os autos foram encaminhados à 2ª Inspetoria-Geral de Controle de Pessoal — 2ª IGP, para manifestação quanto à sua área de competência. Assim, foram respondidas as questões "b" e "c" constantes do Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara de Saquarema (fls. 19 e 20).

Quanto à questão "b", ponderou a Inspetoria a necessidade de se distinguir entre Sessão Extraordinária (que tem cunho remuneratório) e Sessão Legislativa Extraordinária, disposta no art. 57 da CF (cujo caráter é indenizatório). Relativamente à questão "c", considerou que a resposta à mesma resta prejudicada, por se referir a caso concreto, uma vez que o consulente cita ato normativo local para sua interpretação.

Foi sugerido então o encaminhamento do presente à Subsecretaria de Controle Municipal — SUM, com vistas à Inspetoria competente, para apreciação das demais perguntas feitas.

A 6ª Inspetoria Regional de Controle Externo — 6ª IRE, ao observar este processo quanto aos pressupostos para sua admissibilidade, concluiu pelo atendimento dos mesmos.

Quanto ao mérito, efetuando reexame de todas as questões apresentadas no mencionado Parecer da Assessoria Jurídica, apresentou suas ponderações (fls. 23 a 28):

> ⇒ Questão "a": "No que diz respeito à contribuição ao regime próprio de previdência municipal, entendemos não ser adequado o cômputo da mesma na base de cálculo para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal, já que são recursos vinculados."
>
> ⇒ Questão "b": citando outros processos já aprovados em Plenário, a Inspetoria pondera que "... podemos depreender que se for o caso da verba indenizatória de que trata o § 6º, inciso II, e § 7º, do art. 57, da Constituição Federal, não deverá ser computada no limite de que trata o § 1º, do art. 29-A, da Constituição Federal. Se for o caso de verba remuneratória (prorrogação das sessões ordinárias realizadas dentro do período da legislatura), entendemos que deverá ser computada no limite de que trata o §1º, do art. 29-A, da Constituição Federal";
>
> ⇒ Questão "c": "... trata-se de verba remuneratória, devendo ser computada para aferição do referido limite, conforme posição adotada pelo plenário no processo TCE nº 270.222-2/01... Outrossim, ..., deve o jurisdicionado atentar para a decisão do caso concreto no processo TCE nº 214.253-5/05, de fixação da remuneração dos agentes políticos do Município de Saquarema.";
>
> ⇒ Questão "d": a partir da legislação pertinente, foi exposto que a lei orçamentária deve ser cumprida pelo Poder Executivo, relativamente aos repasses à Câmara Municipal. Todavia, esta lei e os próprios repasses devem observar os limites impostos pela Constituição Federal (art. 29-A — limite máximo de repasses e de gastos do Legislativo) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 9º — adequação das despesas às efetivas receitas arrecadadas, para manutenção do equilíbrio orçamentário e financeiro).

A instrução concluiu pois pela expedição de ofício ao consulente, cientificando-o do exposto e pelo posterior arquivamento do processo.

Após reexame dos autos, a SUM expressou concordância com a Inspetoria, acrescentando em sua sugestão o item de "Conhecimento" da consulta pelo Plenário. Posteriormente, 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. 33, manifestou-se conforme a SUM.

A Secretaria-Geral de Controle Externo — SGE encaminhou os autos ao Gabinete

da Presidência — GAP (fls. 34), a fim de que, em atendimento ao disposto no artigo 3º da Deliberação TCE nº 216/2000, fosse ouvida a Procuradoria Geral deste Tribunal — PGT, antes da designação do Conselheiro Relator do processo.

O parecer elaborado pela Procuradoria (fls. 37 a 46) trouxe à discussão os seguintes itens, tomando por base as questões constantes do Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara de Saquarema:

⇒ Questão "a"

A partir de tais considerações, infere-se que, embora todos os tributos representem ingressos públicos, nem todos eles constituem receita pública.

É esse o caso das contribuições dos servidores ao regime de previdência social, eis que seus recursos encontram-se vinculados a uma destinação constitucionalmente determinada.

Assim sendo, à luz da dicção do art. 29-A da CR, as referidas contribuições sociais restam excluídas do somatório para efeito de repasse à Câmara Municipal.

⇒ Questão "b"

Consoante pronunciamento deste Tribunal (processo nº 241.068-3/00), durante o período de funcionamento regular da Casa Legislativa, como extensão de suas atividades rotineiras, as verbas pagas aos parlamentares pelas sessões extraordinárias então realizadas assimilar-se-iam a "horas extras", sendo, conseguintemente, classificadas como parcelas remuneratórias.

De um outro lado, o pagamento pelo comparecimento às sessões legislativas extraordinárias, ocorridas ao longo do período de recesso, em convocação da respectiva Casa, seria de índole indenizatória, na medida em que teria o propósito de recompensar os parlamentares pela instalação de sessão legislativa fora do período de legislatura ordinária.

Conseguintemente, no caso em que as parcelas assumem caráter remuneratório, integram a folha de pagamento, devendo ser consideradas no limite referido no § 1º do art. 29-A da CR. Quando, de outro modo, as verbas pagas pelas sessões extraordinárias adquirem feição indenizatória, não compõem a folha de pagamento, excluindo-se daquele limite.

⇒ Questão "c"

Ocorre que o instituto da ajuda de custo tem natureza indenizatória, haja vista o

contorno jurídico que lhe foi conferido pela Lei 8.112/90. Isto, a não ser que seja pago com habitualidade, desnaturando-se como verba indenizatória e passando a caracterizar-se como parcela remuneratória. Pertine observar os contornos que hajam sido conferidos a tal parcela pelo estatuto regente dos servidores do respectivo ente.

(...)

Dito isto, portanto, temos que, no momento de aplicar-se a regra do § 1º do art. 29-A da CR, há que se observar se mesmo as parcelas que porventura, e, eventualmente, venham a ser interpretadas como exceção à parcela única que compõe o subsídio, devem ser inclusas no conceito maior de "folha de pagamento".

Quer-nos parecer que a lógica seguida, com propriedade, por este Tribunal, é a de considerar como folha de pagamento as verbas de cunho remuneratório, excluindo, desse espectro, as que ostentem caráter indenizatório. E isto, devido à excepcionalidade e imprevisibilidade do pagamento de indenizações, conforme exaustivamente assentado.

⟹ Questão "d":

Nesse ponto, remetemos ao que restou assentado pelo Corpo Instrutivo, às fls. 27:

Segue o parecer da Procuradoria, relatório do Subprocurador-Geral, que acrescentou, relativamente à questão "a", a informação de que decisão análoga já fora tomada por esta Corte nos autos do Processo TCE nº 203.065-7/05 — Consulta da Câmara Municipal de Cordeiro, conforme voto de minha lavra, acolhido pelo Plenário em 22/11/2005.

O Ministério Público (MP) junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Horacio M. Medeiros (fls. 49), manifestou-se de acordo com as conclusões da Procuradoria Geral.

Encaminhado o administrativo a meu Gabinete, para relatoria, prolatei voto, acolhido pelo Plenário em 30/03/06, pela diligência interna do mesmo. Foi solicitado novo parecer da PGT e do MP, tendo em vista a edição da Emenda Constitucional nº 50/2006, que vedou "... o pagamento de parcela indenizatória, em razão de convocação" para sessão legislativa extraordinária.

A 6ª IRE, em nova manifestação, acrescentou aos comentários anteriores as seguintes informações (FLS. 55 a 60):

⟹ Questão "a": A decisão proferida nos autos do Processo TCE nº 200.538-3/05, conforme voto de minha lavra, ratifica o entendimento de que "... as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas

próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF), e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas";

⇒ Questão "b": "Note-se, entretanto, que a partir de 24 de fevereiro de 2006, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 50/06, que deu nova redação ao artigo 57 da Constituição Federal, o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação de sessão extraordinária, passou a ser vedado..."

⇒ Questão "c": Destacou a Inspetoria o voto relativo ao Processo TCE nº 202.461-8/05, que estabeleceu parâmetros para pagamento de subsídios da legislatura 2005/2008:

II.1. A Verba de Representação poderá ser somada ao subsídio, compondo uma parcela única, que deverá obedecer a todos os limites legais;

II.2. Os subsídios já fixados em parcela única devem obedecer a todos os limites legais, destacando-se que não será admitida qualquer extrapolação sob o argumento do exercício da Presidência da Câmara, tendo em vista a inexistência de limites diferenciados para este cargo;

II.3. Os subsídios fixados em percentual devem ser convertidos para moeda corrente, com data-base de 01/01/05, e revistos na mesma época, na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

⇒ Questão "d": não houve novos comentários.

Destarte, a Inspetoria mantém sua sugestão de expedição de ofício ao consulente, cientificando-o do exposto e de posterior arquivamento do processo.

A SUM também manteve seu posicionamento, concordando com a Inspetoria, mas acrescentando em sua sugestão o item de "Conhecimento" da consulta pelo Plenário (fls. 61 e 62).

Em prosseguimento, a SGE encaminhou os autos ao GAP, que os remeteu à PGT.

Após reexame da matéria, considerando a Emenda Constitucional nº 50/06, a PGT, representada pela Procuradora Daniela Pinheiro Calucci Speciale (fls. 67 a 72), argumentou:

A nosso ver, diante do cenário político que motivou a edição da Emenda Constitucional nº 50/06, a interpretação que mais se acomoda à razão de ser da

nova norma é no sentido da proibição de todo e qualquer pagamento a parlamentares, como decorrência da participação em sessões extraordinárias, sendo indiferente a natureza jurídica do prefalado pagamento.

Somos de opinião de que apenas hão de ser devidos, durante esta ocasião, os subsídios regulares pagos aos Congressistas.

O Subprocurador-Geral Arnao Mendes de Hollanda Filho também complementou suas ponderações anteriores, desta forma (fls. 73):

No que diz respeito da exegese da Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006, que alterou o artigo 57 da Carta Fundamental e alguns de seus parágrafos, em especial o 7º, que veda o pagamento de parcela indenizatória a parlamentares, em decorrência de convocação de sessão extraordinária, entendo que a nova regra constitucional deva ser interpretada restritivamente, de maneira a permitir o pagamento aos edis quando da participação em sessões legislativas extraordinárias ***realizadas dentro do período da legislatura ordinária****, sendo que nesta hipótese, sempre excepcional, tal pagamento deverá ser computado nos limites de despesa com pessoal, em face do que dispõe o artigo 29-A, da CF/88 (caráter remuneratório).*

Com efeito, os membros do Congresso Nacional, após a Emenda Constitucional nº 50, deixarão de receber parcelas de natureza indenizatória em razão das futuras convocações de sessões extraordinárias, ***no período que abrange o chamado recesso parlamentar.***

O Sr. Procurador-Geral Sylvio Mário Brasil, tendo em vista a divergência de entendimentos na PGT, expressa sua concordância com o entendimento do Sr. Subprocurador-Geral. Destaco, abaixo, alguns trechos do relatório do Sr. Procurador (fls. 74 a 76):

... entendo que a EC nº 50 pretendeu vedar tão-somente o pagamento relativo a comparecimento às sessões legislativas extraordinárias, realizadas durante o recesso, este sim, de caráter indenizatório.

Em linhas gerais, s.m.j., mesmo após a edição da EC nº 50, o pagamento das sessões extraordinárias realizadas no período regular de funcionamento das Câmaras e Assembléias manteve a sua característica remuneratória.

(...)

A propósito, quer nos parecer que o legislador, socorrendo-se da expressão "vedado o pagamento de parcela indenizatória", quis excluir da proibição a parcela de natureza remuneratória, que é devida nas hipóteses de sessão

extraordinária realizada durante a jornada normal dos parlamentares. Se assim não fosse, teria o legislador constituinte derivado expressamente mencionado a vedação a pagamento "de qualquer espécie", independentemente de sua natureza — remuneratória ou indenizatória. E como dizia Clóvis Beviláqua, se assim a Constituição o quisesse "di-lo-ia claramente"...

A referida divergência motivou ainda a recomendação de que o Conselho de Administração desta Corte se manifestasse "... quanto à correta interpretação do artigo 57, parágrafo 7º, da CRFB/88".

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira (fls. 77 a 82), se manifestou nos seguintes termos:

... nos processos de consulta, o Ministério Público deve limitar-se a atuar como custos legis, pronunciando-se estritamente acerca da regularidade formal do procedimento, sem adentrar em questões de mérito, zelando assim pela higidez da ordem jurídica.

(...)

Ante o exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO em consonância com o d. Corpo Instrutivo, opinando pelo CONHECIMENTO desta consulta, porquanto cumpridos os requisitos de forma, abstendo-se do pronunciamento quanto ao mérito, haja vista o disposto no inciso IX do art. 129, in fine, *da Constituição da República.*

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 Legislativo 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. Destaque-se ainda, ter sido encaminhada com Parecer do órgão de assessoria jurídica daquele Poder. Todavia, considerando que, conforme contido no art. 4º da Deliberação TCE nº 216/00, as consultas não devem se referir a casos concretos e sim a teses, entendo pois que as indagações em tela têm como objetivo dirimir as dúvidas expressas no Parecer da Assessoria Jurídica da Câmara da Saquarema, afastando-se nas questões "c" e "d", respectivamente, a menção ao Município consulente e ao período de tempo destacado.

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, por entender que as mesmas têm respostas diferentes, conforme o momento de sua análise.

Relativamente à sugestão do Sr. Procurador-Geral deste TCE, de que a questão da interpretação do § 7º do artigo 57 da CF deveria ser objeto de estudo pelo Conselho Superior de Administração, a despeito da relevância da matéria, entendo que a mesma possa ser debatida nestes autos.

Dessarte, objetivamente, passo, a seguir, a comentar os pontos que considero mais relevantes das questões em apreço.

1ª Questão) Quanto à inclusão ou não das receitas oriundas da contribuição dos Servidores ao regime próprio de Previdência Social na apuração das receitas que servem de base para a transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo Municipais

A questão apresentada possui objeto idêntico àquele observado no Processo TCE nº 203.065-7/05, consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Cordeiro, apreciado em Sessão Plenária de 22/11/2005. Conforme voto por mim proferido naqueles autos foram apresentadas as seguintes ponderações e conclusões:

> *O referido artigo 29-A da Constituição Federal limita pois o total das despesas dos Poderes Legislativos Municipais (excluídas aquelas com seus inativos) a percentual, definido em função do número de habitantes da localidade, das receitas tributárias e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Carta Magna, auferidas no exercício imediatamente anterior àquele que se analisa. Dispõe ainda que, no máximo, 70% das despesas das Câmaras podem se dar com sua folha de pagamento (incluído neste conceito os subsídios dos vereadores). O desrespeito a tal disposição constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara. Por sua vez, foram tipificados como crimes de responsabilidade do Prefeito a realização de repasse acima do definido no artigo, o não envio do mesmo até o dia vinte de cada mês e "... enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária".*
>
> *Observe-se assim que o texto constitucional determina como base de cálculo para aferição do limite máximo das referidas despesas legislativas (e, por conseqüência, do valor máximo a ser repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo) o somatório das receitas tributárias e algumas transferências*[1].

1 - IOF sobre o ouro (na forma do § 5º do art. 153 da CF), tributos sujeitos à repartição constitucional tributária – pertencentes aos Municípios (art. 158 da CF) e parcela dos tributos entregues ao Municípios pela União (art. 159).

Neste dispositivo o legislador fez referência a dois conceitos — receitas tributárias e de transferências. Tais conceitos encontram correspondência na classificação econômica-contábil das receitas públicas, inserta no Capítulo II da Lei Federal nº 4.320/64, assim:

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

(...)

§ 4º A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES
Receita Tributária
Impostos
Taxas
Contribuições de Melhoria
Receita de Contribuições
Receita Patrimonial
Receita Agropecuária
Receita Industrial
Receita de Serviços
Transferências Correntes
Outras Receitas Correntes

RECEITAS DE CAPITAL
Operações de Crédito
Alienação de Bens
Amortização de Empréstimos
Transferências de Capital
Outras Receitas de Capital

A classificação em destaque é econômica e também contábil. Obviamente prende-se também aos conceitos jurídicos pertinentes, mas não tem eminentemente tal caráter.

A Portaria nº 219 da Secretaria do Tesouro Nacional[2] de 29/04/2004[3], que aprovou a 1ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim define receitas tributárias e de contribuições:

2 - A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão central de contabilidade da União, ao qual compete, conforme disposto na LRF (§2º do art. 50), a "... edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, ...,enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67" (Conselho de Gestão Fiscal).
3 - A referida Portaria entrou em vigor na data da sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2005 e de sua respectiva execução.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas correntes serão classificadas nos seguintes níveis de subcategorias econômicas:

4.1.1 Receita Tributária

São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

(...)

O Código Tributário Nacional define tributo no art. 3º como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" e define suas espécies da seguinte forma:

Impostos — conforme art. 16, "imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte";

Taxa — de acordo com o art. 77, "as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição";

Contribuição de Melhoria — segundo o art. 81, "a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado".

4.1.2 Receita de Contribuições

É o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. Apesar da controvérsia doutrinária sobre o tema, suas espécies podem ser definidas da seguinte forma:

Contribuições sociais — destinadas ao custeio da seguridade social, compreendendo a previdência social, a saúde e a assistência social;

Contribuições de intervenção no domínio econômico — deriva da contraprestação à atuação estatal exercida em favor de determinado grupo ou coletividade;

Contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas — destinadas ao fornecimento de recursos aos órgãos representativos de categorias profissionais legalmente regulamentadas ou a órgãos de defesa de interesse dos empregadores ou empregados.

(...)

ANEXO I – DISCRIMINAÇÃO DA RECEITA

CÓDIGO	*ESPECIFICAÇÃO*
1000.00.00	*Receitas Correntes* *Registra o valor total da arrecadação das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes.*
1100.00.00	*Receita Tributária* *Registra o valor total da arrecadação da receita tributária (impostos, taxas e contribuições de melhoria).*
(...)	
1200.00.00	*Receitas de Contribuições* *Registra o valor total da arrecadação de receita de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de intervenção nas respectivas áreas. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em beneficio destes, de sistemas de previdência e assistência social.*
1210.00.00	*Contribuições Sociais* *Registra o valor total da arrecadação com contribuições sociais constituídas por ordem social e profissional.*
(...)	
1210.29.00	*Contribuições Previdenciárias do Regime Próprio* *Registra o valor da arrecadação de receita de contribuições referentes ao Regime Próprio de Previdência Social, compreendendo as contribuições de entidades e as contribuições de servidores.*

Destaque-se que a Portaria nº 303 da Secretaria do Tesouro Nacional de 28/04/05[4], que aprovou a 2ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública, também aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dispõe de forma análoga ao exposto.

Como se pode verificar, as contribuições previdenciárias dos servidores para o custeio do seu sistema próprio de previdência devem ser classificadas como

4 - A referida Portaria entrou em vigor na data sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2006 e de sua respectiva execução.

receitas de contribuição social, integrando o total das receitas correntes e não, especificamente, como receitas tributárias.

É fato que a divisão qüinqüipartida dos tributos — impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais[5] e empréstimos compulsórios — é amplamente mencionada em obras e artigos de diversos juristas, em pareceres de Tribunais de Contas e de Justiça de diversos Estados brasileiros e até pelo Supremo Tribunal Federal, em manifestações expressas. Todavia, como procurei explicitar, não me parece que o conceito de receita tributária, contido no art. 29-A da CF, deva ser confundido com a definição da natureza tributária (classificação eminentemente jurídica) de um dado recurso.

Quando o legislador quis tratar de natureza tributária, o fez, como no caso do art. 212 da CF. Naquele dispositivo ficou estabelecido:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifo meu)

A definição de "receita resultante de impostos" foi especificada ao se detalhar que nesta se inclui aquele imposto recebido por transferência, em função do fenômeno constitucional da repartição da receita tributária. Destarte, naquele conceito estão contidos todos os impostos (natureza jurídica), independentemente da forma de sua arrecadação — própria (receita tributária do ente que a arrecada) ou por terceiros (receita de transferência vinda do Estado ou da União). Inclusive, há que se ressaltar, ser entendimento expresso desta Corte a inclusão neste conceito — com conotação jurídica — das receitas provenientes da arrecadação de valores inscritos em dívida ativa — impostos (classificada como outras receitas correntes) e do ICMS-desoneração das exportações (classificado como receita de transferência). Prevalece pois, no caso, o conceito jurídico do termo "receita resultante de impostos", ou seja, receitas cuja natureza jurídica seja de imposto, não sendo importante sua classificação econômica. Caso só se fizesse menção a receita de impostos, voltaríamos à mencionada classificação, não se incluindo recursos outros classificados sob outras denominações.

Quando nos deparamos com o art. 29-A da CF não temos o mesmo enfoque. Não foi discriminado que a base de cálculo em comento seria formada por "receitas de natureza tributária" ("receitas resultantes de tributos") e sim por receitas tributárias, o que remete para a classificação da Lei Federal nº 4.320/64.

5 - Onde estão inseridas a contribuições previdenciárias dos servidores para o custeio do seu sistema próprio de previdência

Corroborando este entendimento é preciso ressaltar a unicidade orçamentária.

A Constituição Federal traz um dos mais importantes princípios orçamentários que regem a elaboração e a execução do orçamento em nosso país — o da unidade. Conforme contido no § 5º do art. 165, o orçamento é, na realidade, uma tríade, composto pelos orçamentos fiscal; de investimento das empresas em que o ente público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e da seguridade social.

Apesar de único, cada um desses "orçamentos" tem suas finalidades específicas.

A seguridade social foi assim definida no art. 194 da CF:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Desta forma, o orçamento da seguridade social deve conter os programas de trabalho governamentais ligados às ações com as finalidades acima tipificadas — saúde, previdência e assistência social.

Funções distintas tem o orçamento de investimentos nas empresas, voltado especificamente para custeio e investimentos destas unidades.

Por exclusão, temos o orçamento fiscal, aquele que, via de regra, engloba a maior parte das receitas e despesas do ente da federação.

As receitas em debate (contribuição social dos servidores ao custeio do seu sistema de previdência) compõem pois o orçamento da seguridade social, possuindo destinação vinculada aos objetos do mesmo.

O orçamento do Poder Legislativo de um Município integra o chamado "orçamento fiscal". São pois as receitas pertinentes a este orçamento que o devem financiar. Incluir as receitas referidas — receitas do orçamento da seguridade social — em base de cálculo para aferição de um orçamento máximo fiscal do Legislativo é o mesmo que descaracterizar os objetos destes orçamentos tão diferentes.

Acrescente-se que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao regulamentar o artigo 169 da Constituição Federal, no que tange ao limite para as despesas com pessoal, excluiu de tais despesas aquelas custeadas com recursos próprios do sistema de previdência local (o limite prende-se pois aos gastos incorridos com os recursos do tesouro local). Também excluiu da receita corrente líquida (base de cálculo para o limite identificado) tal montante.

Desta forma, a lei resguardou os recursos da espécie, que possuem destinação vinculada, qual seja, a formação do orçamento da Seguridade Social, integrante do orçamento público (Princípio Orçamentário da Unidade). Incluir tais recursos para os efeitos do artigo 29-A é, assim, no meu entender, determinar ao Poder Executivo que destine valores de outras receitas (destaque-se a já expressiva vinculação orçamentária) para compor o montante a ser repassado ao Legislativo, já que desta origem não poderá se valer, por se tratar de receita vinculada, que pertence ao orçamento da seguridade social — orçamento da previdência.

Tendo em vista o exposto, não posso concluir de outra forma, senão:

• as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF) e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas;

• tal afirmação decorre do fato de que o referido art. 29-A da CF faz menção ao termo "receitas tributárias" e não a "receitas de natureza tributária". O primeiro conceito é econômico-contábil e, para este, as receitas referidas são classificadas como de contribuições sociais;

• ainda, ressalto que tais receitas são vinculadas ao orçamento da seguridade social e não ao orçamento fiscal, onde se inclui o orçamento do Poder Legislativo.

(...)

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO da presente consulta.

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Sr. Joaquim Gerk Tavares, Prefeito Municipal de Cordeiro, 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, do relatório da 4ª IRE e da CEA e do Parecer da Procuradoria-Geral deste Tribunal.

IV - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria das Sessões para que proceda à expedição de ofícios a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmaras Municipais, jurisdicionados desta Corte, informando o entendimento desta Corte firmado nos autos deste administrativo, juntando aos mesmos cópia do inteiro teor deste Voto:

• as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF) e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas;

• tal afirmação decorre do fato de que o referido art. 29-A da CF faz menção ao termo "receitas tributárias" e não a "receitas de natureza tributária". O primeiro conceito é econômico-contábil e, para este, as receitas referidas são classificadas como de contribuições sociais, não devendo, portanto, compor a base de cálculo descrita no referido art. 29-A da CF;

• ainda, ressalto que tais receitas são vinculadas ao orçamento da seguridade social e não ao orçamento fiscal, onde se inclui o orçamento do Poder Legislativo;

• este TCE, somente quando do exame das contas relativas ao exercício de 2006, ou seja, no transcorrer do ano de 2007, procederá suas análises sob o prisma do novo entendimento ora expresso;

• considerando se aproximar o fim do exercício de 2005, a partir do próximo ano — 2006, os jurisdicionados, caso venham a adotar o entendimento expresso neste voto, deverão proceder às medidas cabíveis para se adequarem a nova posição desta Corte quanto à não inclusão das receitas de contribuição social dos servidores para o custeio do seu sistema previdenciário na base de cálculo definida no art. 29-A da CF (gastos máximos do Poder Legislativo — repasses máximos do Poder Executivo às Câmaras Municipais).

V - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

Desta forma, reitero que o entendimento desta Corte é de que as receitas de contribuições dos servidores municipais para o custeio dos seus sistemas próprios de previdência não devem ser incluídas na base de cálculo sobre a qual se irá definir o limite máximo de despesas, que não aquelas com inativos, das Câmaras Legislativas (art. 29-A da CF) e, por conseqüência, o repasse máximo do Poder Executivo àquelas.

Registro ainda que a Portaria nº 340 da Secretaria do Tesouro Nacional de 26/04/2006[6] (3ª edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública), que revogou aquela de nº 303, citada no voto reproduzido, bem como a Portaria Conjunta nº 02 da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal de 08/08/2007[7] (4ª

6 - A referida Portaria entrou em vigor na data da sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2007 e de sua respectiva execução.
7 - A referida Portaria entrou em vigor na data da sua publicação, com efeitos aplicados a partir da elaboração da Lei Orçamentária para 2008 e de sua respectiva execução.

edição do Manual de Procedimentos da Receita Pública), que revogou a mencionada Portaria nº 340, dispõem de forma análoga quanto à discriminação das receitas tributárias e de contribuições, expostas às fls. 95 e 96.

> ***2ª Questão) Quanto à inclusão ou não das despesas inerentes às convocações extraordinárias dos Edis no limite de gastos com pessoal de 70% da receita da Câmara Municipal, estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal***

Primeiro, conforme bem destacado pelo Corpo Instrutivo, esta Corte também já se pronunciou quanto aos itens que deverão compor o conceito de folha de pagamento para os fins do § 1º do art. 29-A da CF, que limita os gastos das Câmaras Municipais com sua folha a, no máximo, 70% (setenta por cento) de sua receita, assim:

> Processo TCE nº 270.222-2/01 — Sessão de 30/08/01
> Relator: Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior
>
> *a)* ***a limitação do gasto de no máximo 70% da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento****, incluído os subsídios dos vereadores, estabelecida no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal* ***deve ser entendido como quaisquer espécies remuneratórias despendidas com pessoal ativo, incluindo os subsídios dos vereadores;***
>
> *b) na limitação do gasto de no máximo 70% da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluindo os subsídios dos vereadores, estabelecida no §1º do art. 29-A da Constituição Federal não está incluída a despesa com encargos sociais e contribuição para previdência, nem os gastos com inativos e pensionistas realizados através do orçamento da Câmara Municipal;* (grifos não originais)

Assim, caso as despesas com convocações extraordinárias dos edis tenham caráter remuneratório, deverão ser computas como gastos com folha de pagamento.

Desta forma, ainda não é possível dar por encerrada esta discussão. Para responder à questão apresentada é preciso pois conhecer da natureza das Sessões Extraordinárias, se remuneratória ou não.

Faz-se pois imprescindível observar o momento em que as análises de cumprimento ou não das disposições do artigo 29-A da CF (e também do artigo 20 da LRF que limitou as despesas com pessoal, conceituadas como despesas com espécies remuneratórias) são empreendidas.

Alguns marcos importantes devem ser observados:

• em 26/07/2005 foi aprovada a Lei nº 11.143, que definiu o valor do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A partir desta, o inciso XI do artigo 37[8] e o § 4º do artigo 39[9] da CF, que tratam da remuneração dos agentes políticos, tornaram-se auto-aplicáveis;

• Processo TCE nº 202.461-8/05, aprovado em Sessão de 30/08/2005. Trata o administrativo da análise de ato de fixação dos subsídios dos vereadores de Miracema, para a legislatura 2005 a 2008. A decisão proferida expõe o entendimento desta Corte sobre a remuneração dos agentes políticos, tendo em vista a legislação então vigente. Esta foi comunicada a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara jurisdicionados desta Corte;

• a edição da Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006, que modificou o artigo 57 da CF. Para os objetivos deste trabalho ressalte-se a alteração do § 7º, abaixo transcrito:

> *§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação.* ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)***

Os marcos em referência e o alcance dos mesmos delimitam as respostas à questão formulada:

1) Análises relativas a sessões extraordinárias ocorridas até 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143[10])

A natureza das Sessões Extraordinárias, se remuneratória ou não, foi debatida no Plenário deste Tribunal, sendo firmado o seguinte entendimento:

8 - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***
(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)***

9 - *Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (****Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***
(...)
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)***

10 - A Lei nº 11.143 passou a vigorar em 27/07/05, data de sua publicação.

Processo TCE nº 241.068-3/00 — Sessão de 07/05/02
Relator: Conselheiro Sergio F. Quintella

> *Quando as sessões extraordinárias forem realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo como prorrogação das sessões ordinárias e realizadas dentro do período de funcionamento da legislatura, por ter característica de retribuição por "horas extras", há que ser classificada como parcela remuneratória (...)*
>
> *Por outro lado, quando tais sessões extraordinárias derivarem da aplicação do inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição Federal, ou seja, em conseqüência da "convocação do Congresso Nacional" (por simetria, do órgão do Poder Legislativo correspondente nos Estados, Distrito Federal e Municípios) há que ser entendida, qualquer remuneração paga aos parlamentares assim convocados, como verba indenizatória, uma vez que deverá recompensar os mesmos pela instalação de sessão legislativa fora do período estabelecido para a legislatura ordinária.*

Reiterando, a partir do exposto, conclui-se que as despesas inerentes às convocações extraordinárias de Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a", do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, como preconizado no inciso II do § 6º do art. 57 da CF[11], não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque (como também não são consideradas despesas com pessoal definidas na LRF).

Destaque-se, contudo, que tais afirmações levavam em conta o texto constitucional então vigente do § 7º do artigo 57 da CF:

> *§ 7º Na* ***sessão legislativa extraordinária****, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º,* ***vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao subsídio mensal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*** (grifos não originais)

Ademais, as disposições do § 4º do artigo 39 da CF, que determinam que os vereadores, dentre outros agentes políticos, serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, até então não eram auto-aplicáveis.

11 - Texto vigente até 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50):
§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:
(...)
II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

2) Análises de sessões extraordinárias ocorridas depois de 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143) e até 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50)

Muito embora a Lei nº 11.143/05 tenha possibilitado a plena aplicação, dentre outras, das normas do § 4º, do artigo 39 da CF (em especial a fixação de subsídios em parcela única), a legislatura 2005/2008 já havia se iniciado e os atos de fixação das remunerações dos vereadores já, em princípio, estariam editados (princípio da anterioridade).

Esta questão deveria ser observada por esta Corte.

Desta forma, o referido Processo TCE nº 202.461-8/05 abordou as disposições constitucionais que devem ser observadas na fixação da remuneração dos agentes políticos. Após extenso estudo, retratando a evolução histórica de tais disposições, o Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior proferiu voto revisor, acolhido pelo Plenário em Sessão de 30/08/2005, que dentre outras medidas assim determinou:

> *II - Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara, **DETERMINANDO-LHES** que, a partir da ciência desta decisão, adotem providências, no âmbito interno de cada administração, no sentido de atender à legislação em vigor, observando o seguinte:*
>
> ***No pagamento dos subsídios da legislatura 2005/2008:***
>
> *II.1. A Verba de Representação poderá ser somada ao subsídio, compondo uma parcela única, que deverá obedecer a todos os limites legais;*
>
> *II.2. Os subsídios já fixados em parcela única devem obedecer a todos os limites legais, destacando-se que não será admitida qualquer extrapolação sob o argumento do exercício da Presidência da Câmara, tendo em vista a inexistência de limites diferenciados para este cargo;*
>
> *II.3. Os subsídios fixados em percentual devem ser convertidos para moeda corrente, com data-base de 01/01/05, e revistos na mesma época, na mesma data e nos mesmos índices que os servidores do Município, conforme previsto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal.*
>
> ***Na fixação dos subsídios para a próxima legislatura:***
>
> ***Dos Prefeitos:***
>
> *II.4. Deve ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em parcela única, em moeda corrente e observar como limite o subsídio do Ministro do Supremo;*

Dos Vice-Prefeitos:

II.5. Deve ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em parcela única, em moeda corrente e observar como limite o subsídio do Prefeito;

Dos Vereadores:

II.6. Deve ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em cada legislatura para a subseqüente, em parcela única, em moeda corrente, observar como limite o subsídio do Prefeito, do Deputado Estadual e a receita do Município, nos termos estabelecidos na Constituição Federal.

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões, para que encaminhe junto aos ofícios endereçados aos Prefeitos e Presidentes de Câmara, que deverá ser feito pelo "Sistema de Mão Própria", cópia do presente voto, atentando para a data de comprovação do recebimento do ofício, que servirá de data-base para a análise da remuneração dos agentes políticos;

A fixação da remuneração dos edis em parcela única será pois observada pelo TCE na lei que determinar os subsídios dos vereadores para a legislatura 2009/2012.

Assim sendo, na impossibilidade da aplicação da regra de subsídios em parcela única, para as sessões extraordinárias[12] ocorridas após 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143) e até 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50) vale o mesmo regramento exposto para as sessões acontecidas até 26/07/2005, ou seja:

• despesas inerentes às convocações extraordinárias de Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a" do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, como preconizado no inciso II do § 6º do art. 57 da CF, não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque (como também não são consideradas despesas com pessoal definidas na LRF).

3) Análises de sessões extraordinárias ocorridas após 14/02/2006 (promulgação da Emenda Constitucional nº 50) até 31/12/2008 (término da legislatura 2005/2008)

A Emenda Constitucional nº 50, de 14/02/2006, que modificou o artigo 57 da CF, entrou em vigor na data de sua publicação (15/02/2006). Dentre outros dispositivos, alterou o § 7º do mencionado artigo, assim:

12 - Estas sessões devem restar previstas no ato de fixação da remuneração, bem como atenderem aos pertinentes limites constitucionais e legais.

> *§ 7º Na* ***sessão legislativa extraordinária****, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo,* ***vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)*** (grifos não originais)

Concluindo, a partir de 15/02/2006 não mais poderá ser pago qualquer valor aos vereadores, a título indenizatório, pelo comparecimento à sessão extraordinária convocada nos moldes do disposto no § 6º do artigo 57 da CF[13], aquelas ocorridas durante o recesso parlamentar (por simetria, de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais).

Resta pois debater sobre aquelas sessões extraordinárias que tenham sido ou sejam "... realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo como prorrogação das sessões ordinárias e realizadas dentro do período de funcionamento da legislatura ..." (Processo TCE nº 241.068-3/00).

Como dito, a fixação da remuneração dos edis em parcela única só será observada pelo TCE na lei que determinar os subsídios dos edis para a legislatura 2009/2012. Neste momento os vereadores deverão ser "... remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ..." (§ 4º do artigo 39 da CF).

Para a legislatura 2005/2008, conforme voto do Processo 202.461-8/05, os parâmetros constitucionais e legais serão observados no pagamento dos edis, não na fixação.

Destarte, apenas neste caso, concordo com as conclusões do Subprocurador e do Procurador-Geral desta Corte (o item seguinte explicita minha divergência quanto ao entendimento da PGT). As sessões em referência, que têm nítido caráter remuneratório, por se assemelharem à "... retribuição por 'horas extras'..." (Processo TCE nº 241.068-3/00), desde que previstas no ato de fixação da remuneração dos vereadores, poderão ser pagas. Entretanto, a soma de todas as espécies remuneratórias percebidas pelos edis não poderá exceder os limites constitucionais (destacando-se, dado o objeto da questão formulada, o limite para gastos com a folha de pagamento das Câmaras Municipais, inserto no artigo 29-A da CF) e da LRF (despesas com pessoal).

13 - *§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:* ***(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)***
I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente- Presidente da República;
II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

4) Análises de sessões extraordinárias que, porventura, aconteçam durante a legislatura 2009/2012

Ainda citando o voto proferido no Processo TCE nº 202.461-8/05, para a Legislatura 2009/20012, a fixação dos subsídios dos edis deverá:

> *(...) ser feita por Lei de iniciativa da Câmara, em cada legislatura para a subseqüente, em parcela única, em moeda corrente, observar como limite o subsídio do Prefeito, do Deputado Estadual e a receita do Município, nos termos estabelecidos na Constituição Federal.*

Retorno pois ao conteúdo do § 4º do artigo 39 da CF (vide nota 9 às fls.103), que foi reiterado na Deliberação TCE nº 239, de 12 de dezembro de 2006, cujos trechos pertinentes reproduzo abaixo:

> *Art. 5º O Corpo Instrutivo, no exame dos atos normativos referidos nos incisos I e II do art. 1º desta Deliberação, deverá observar o seguinte:*
>
> *(...)*
>
> *III - os Vereadores, o Prefeito e o Vice-Prefeito serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, em conformidade com o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal;*

O texto constitucional em apreço, tendo em vista a possibilidade de sua aplicação, em face da edição da Lei 11.143/05, não deixa dúvidas. Os Vereadores, Prefeitos e Vice-prefeitos, que devem ter seus subsídios fixados em parcela única, não poderão perceber nenhuma outra espécie remuneratória. Neste caso estão os pagamentos pelo comparecimento às sessões extraordinárias "... realizadas por iniciativa do próprio Poder Legislativo como prorrogação das sessões ordinárias e realizadas dentro do período de funcionamento da legislatura ..." (Processo TCE nº 241.068-3/00), uma vez que estas possuem nítido caráter remuneratório. É neste ponto que divirjo do entendimento da PGT. As sessões extraordinárias da espécie não mais poderão ser pagas.

Corroborando o entendimento expresso, trago à discussão decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais — TCE-MG, proferida nos autos da Consulta de nº 712.708, de Relatoria do Conselheiro Simão Pedro:

> *... em relação às reuniões extraordinárias ocorridas em período legislativo ordinário, ou seja, entre 2 de fevereiro e 17 de julho e entre 1º de agosto e 22 de dezembro, a Consulta nº 638946, relatada pelo e. Conselheiro Moura e Castro na Sessão Plenária de 16/5/2001, bem elucida o assunto, ao embasar a resposta*

no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, posto que, em face da instituição do subsídio único, ficou vedado ao parlamentar receber qualquer outra espécie de remuneração.

Por outro lado, tendo em vista as disposições do § 7º do artigo 57 da CF (vide fls. 108), também não poderá ser pago qualquer valor aos vereadores, a título indenizatório, pelo comparecimento à sessão extraordinária convocada nos moldes do disposto no § 6º do artigo 57 da CF, aquelas ocorridas durante o recesso parlamentar (por simetria, de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais).

A referida consulta apreciada pelo TCE-MG também abordou esta questão:

Concluindo, em ambas as hipóteses, seja pela participação em sessão legislativa extraordinária, ocorrida no recesso parlamentar, seja em sessão extraordinária, durante o período legislativo ordinário, há proibição constitucional na percepção de quaisquer acréscimos pecuniários ao subsídio único recebido pelos edis.

Não vejo como interpretar de modo diverso o assunto debatido, no tempo a que me refiro. Foi reiterado pela Procuradora que funcionou neste processo o contexto que fez nascer a Emenda 50/2006 (fls. 70):

Como é do conhecimento de todos, a aprovação da nova norma constitucional deu-se em resposta aos reclamos da opinião pública, descontente com os imensuráveis e 'astronômicos' gastos de dinheiro público que tinham lugar cada vez que se convocavam sessões extraordinárias durante o recesso parlamentar.

As críticas e diatribes eram no sentido de que as convocações teriam como única finalidade o recebimento das malsinadas parcelas indenizatórias pelos congressistas, servindo ao enriquecimento pessoal dos mesmos. Tudo isto diante de iracunda perplexidade dos contribuintes e cidadãos de modo geral.

Nesse contexto é que sobrevieram as alterações nos parágrafos 6º e 7º do art. 57 da CR.

Considero que não se pode compreender o alcance da vedação do § 7º do artigo 57 sem os ditames do § 4º do artigo 39, todos da CF, caso contrário toda a situação descrita pela Procuradora, que se procurou combater através da Emenda sob exame, seria de vez institucionalizada.

3ª Questão) Quanto à inclusão ou não das despesas caracterizadas como "ajuda de custo" no mencionado limite de gastos com pessoal da Câmara Municipal

Novamente será retomada a questão do caráter da despesa incorrida: se remuneratório ou indenizatório. Também aqui se faz necessário segregar a resposta à indagação apresentada conforme o momento da concessão da ajuda de custo.

1) Análises das ajudas de custo de competência até a data de 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143)

Conforme legislação à época vigente, no que diz respeito à fixação da remuneração de agentes políticos, este Tribunal assim respondeu à consulta formulada pela Câmara Municipal de São Pedro de Aldeia:

Processo TCE nº 260.873-9/03 — Sessão de 06/04/04
Relator: Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior

... tratarei o assunto de forma a abordar as duas óticas possíveis que podem ser enquadradas as ajudas de custo, ou seja, a parcela paga com regularidade, como parte da remuneração dos Edis, e a parcela paga esporadicamente, com características indenizatórias.

Conforme decidido pelo Conselho Superior de Administração desta Corte, a remuneração do Deputado Estadual, que será utilizada como parâmetro para remuneração dos Vereadores, será composta por 15 (quinze) parcelas, quais sejam: 12 mensais (janeiro a dezembro), 2 (duas) parcelas de ajuda de custo e 13º salário.

Independentemente do critério utilizado pelo Município na fixação da remuneração dos Edis, se em moeda corrente ou percentual da remuneração dos Deputados, as parcelas de ajuda de custo já estarão embutidas, portanto, assim como foi definido na base de cálculo dos Deputados, o for recebido pelos Vereadores na condição proporcional, também será considerada parcela remuneratória e, conseqüentemente, computada para efeito do disposto no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

O fato do Vereador receber ajuda de custo, proporcionalmente ao que recebe o Deputado Estadual, não impede, desde que haja previsão legal, que ele receba, excepcionalmente, ajuda de custo para custear uma situação específica, como uma viagem, por exemplo. Nestes casos, tal benefício possui caráter indenizatório e não deve ser considerado no cálculo da folha de pagamento.

Assim, a partir dos entendimentos expostos, conclui-se que as despesas inerentes às parcelas de ajuda de custo[14] a Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas

14 - Estas ajudas de custo devem restar previstas no ato de fixação da remuneração, bem como atenderem aos pertinentes limites constitucionais e legais.

como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a", do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque.

2) Análises das ajudas de custo de competência posterior a 26/07/2005 (edição da Lei nº 11.143) até 31/12/2008 (término da legislatura 2005/2008)

Reitero que muito embora a Lei nº 11.143/05 tenha possibilitado a plena aplicação, dentre outras, das normas do § 4º do artigo 39 da CF (em especial a fixação de subsídios em parcela única), a legislatura 2005/2008 já havia se iniciado e os atos de fixação das remunerações dos vereadores já, em princípio, estariam editados (princípio da anterioridade).

Assim, para este período, uma vez que a fixação da remuneração dos edis em parcela única só será observada pelo TCE na lei que determinar os subsídios dos edis para a legislatura 2009/2012, vale o mesmo regramento exposto para as ajudas de custo relativas a períodos até a data de 26/07/2005, ou seja:

• as despesas inerentes às parcelas de ajuda de custo a Vereadores, de caráter remuneratório, deverão ser consideradas como gastos com folha de pagamento, para os fins do disposto no § 1º do art. 29-A da CF (e também como despesas com pessoal dos legislativos municipais, em face do limite estabelecido pela alínea "a", do inciso III do artigo 20 da LRF). Aquelas despesas da mesma espécie que, todavia, possuam caráter eminentemente indenizatório, não comporão o referido conceito de folha de pagamento para os fins em destaque (nem o de despesa com pessoal).

3) Análises das ajudas de custo que, porventura, venham a ser da competência da legislatura 2009/2012

Uma vez que os subsídios dos vereadores deverão ser fixados em parcela única, em face do disposto no § 4º do artigo 39 da CF, as ajudas de custo de caráter remuneratório, entendidas como parcelas que se somavam aos subsídios, para comporem a remuneração total dos edis, não mais poderão existir de forma isolada.

Aquelas de caráter indenizatório, desde que legalmente previstas, poderão continuar a serem pagas. Estas não integrarão o conceito de folha de pagamento (artigo 29-A da CF) nem o de despesa com pessoal (artigo 20 da LRF).

Por derradeiro, quanto a esta questão e a de nº 2, gostaria de ressaltar que a percepção de parcelas relativas a sessões extraordinárias ou ajudas de custo (quando possíveis, dado o momento de sua ocorrência), independentemente do

caráter que tenham (remuneratório ou indenizatório), dependem da necessária e expressa previsão legal para seu recebimento e da observância aos limites individuais e coletivos existentes para a remuneração dos vereadores, bem como para os gastos totais (e especificamente os com pessoal) do Poder Legislativo Municipal.

4ª Questão) Quanto à legitimidade ou não da redução da transferência financeira do Poder Executivo ao Poder Legislativo, em relação aos ditames da Lei Orçamentária Municipal

O art. 29-A da CF limitou o valor total das despesas das Câmaras Municipais e, por conseqüência, os repasses dos respectivos Poderes Executivos às mesmas. Como disposto no § 2º deste artigo, é crime de responsabilidade do Prefeito efetuar repasse a "... menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária".

Desta forma, privilegiou o legislador o atendimento aos preceitos de planejamento e controle governamental inseridos no orçamento municipal. A Lei Orçamentária deve e precisa ser cumprida. Todavia, esta deve, por sua vez, atender aos preceitos constitucionais e legais vigentes. Assim, dentre outros dispositivos, o orçamento deve fixar para a Câmara Municipal, despesas compatíveis com os mandamentos do art. 29-A da CF.

Acontece que as leis orçamentárias devem ser elaboradas, discutidas e aprovadas (publicadas) previamente ao exercício a que se referem . Como o art. 29-A estabelece que a base de cálculo para as despesas das Câmaras (e repasses do Executivo às mesmas) é um percentual de somatório de receitas realizadas no exercício anterior ao que se afere a despesa (ou o repasse), tem-se um complicador. Enquanto o orçamento é elaborado, receitas ainda são arrecadadas.

Assim, a base de cálculo das despesas legislativas, no momento do planejamento orçamentário para o ano seguinte, ainda não é plenamente conhecida, podendo haver pois divergências entre valor fixado no plano e valor que efetivamente poderá ser realizado.

Quando a Lei Orçamentária atender aos ditames do art. 29-A da CF (fixar valor igual ou menor do que o obtido ao se utilizar o percentual e receitas elencados no citado artigo), a execução das despesas das Câmaras Municipais deverá se dar, via de regra, conforme a mesma (este será o valor a ser repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo). Contudo, se no momento da execução das receitas públicas municipais, estas não se comportarem conforme a previsão feita anteriormente, comprometendo as metas de resultado primário ou nominal (estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias), deverão os Poderes locais promover a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento do orçamento), de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas (art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF). Neste caso, o valor das despesas da Câmara será inferior ao inicialmente fixado, e, assim, também será menor o valor que a Prefeitura deverá repassar àquela.

Caso a Lei Orçamentária fixe, para as despesas do legislativo municipal, valor maior do que aquele obtido a partir das disposições do art. 29-A da CF, tais despesas estarão necessariamente limitadas a este mandamento. Analogamente, não poderá tal valor orçado ser transferido pelo Poder Executivo ao Legislativo. Destaque-se que o repasse a maior em relação ao definido no art. 29-A da CF se caracteriza como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal.

Resumidamente, a transferência financeira de recursos do Poder Executivo ao Legislativo de um Município deve pois se dar conforme o estabelecido na Lei Orçamentária Anual, desde que esta atenda aos preceitos constitucionais (sobretudo as disposições do art. 29-A) e que a execução das receitas se dê em conformidade com sua previsão inicial. Para melhor entendimento, admitem-se repasses diferenciados do valor total definido no orçamento se este estabelecer montante acima do estabelecido no *caput* do art. 29-A da CF e/ou se a realização das receitas se der em patamar inferior ao previsto no plano local.

Assim sendo, em face do exposto, parcialmente de acordo com o proposto pelo Corpo Instrutivo e pela Procuradoria-Geral, por entender que as respostas às 2ª e 3ª questões variam conforme o momento de sua análise em relação à edição da Lei 11.143/05, ao decidido no Processo TCE nº 202.461-8/05 (Sessão de 30/08/2005) e à aplicação da Emenda Constitucional nº 50/2006, e parcialmente de acordo com Ministério Público junto a este Tribunal, uma vez que este só se manifestou quanto à admissibilidade desta consulta, não adentrando em seu mérito,

VOTO:

I - Pelo CONHECIMENTO da presente consulta.

II - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Presidente da Câmara Municipal de Saquarema, Sr. José Carlos Cabral, 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, das instruções de fls. 23 a 28 e 55 a 60 e dos Pareceres da Procuradoria deste Tribunal (fls. 37 a 46 e 67 a 76).

IV - Pelo ARQUIVAMENTO do presente processo.

JULIO L. RABELLO
Relator