
A FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – O CASO FUNDET

José Carlos O. de Carvalho
Mestre em Ciências Contábeis FAF/UERJ

Prof. L.D. Lino Martins da Silva
Controlador do Município do Rio de Janeiro, Professor do
Programa de Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ

RESUMO

Uma das maiores frustrações do cidadão moderno é não saber para onde vai o dinheiro que ele paga por meio dos tributos. Diariamente, a mídia veicula casos de malversação de recursos públicos, atos de improbidade administrativa e enriquecimento ilícito por parte dos agentes políticos.

Um dos caminhos adotados pela Constituição da República de 1988 para coibir essas práticas de *rent-seeking*, de privatização dos interesses do Estado, foi a atribuição do controle externo dos gastos públicos ao Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, federal, estaduais e municipais.

Nesse sentido, compete às Cortes de Contas a análise técnica dos atos praticados no âmbito do Poder Executivo, especialmente no que tange à verificação da legalidade, legitimidade e economicidade desses atos.

Como instituição autônoma e indispensável à correta gestão da *res publica*, os Tribunais de Contas acompanham a arrecadação de receitas, a

realização de despesas, o controle do patrimônio público e a adequação das medidas tomadas pelos agentes políticos, abrangendo, inclusive, os gastos realizados por meio de fundos especiais.

Tais fundos representam recursos vinculados a finalidades específicas, com o objetivo de assegurar que determinada fatia da receita será aplicada especialmente em alguma área de interesse do Estado, como saúde, educação ou desenvolvimento econômico. Com a criação do fundo, a gestão descentralizada, *a priori*, é otimizada.

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho da Cidade do Rio de Janeiro tem como missão incrementar o desenvolvimento econômico da Municipalidade, sendo fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

Dessa forma, urge verificar se os procedimentos adotados pela Corte de Contas Municipal contribuem para o efetivo funcionamento do fundo, corroborando para a melhoria da qualidade de vida da população carioca.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Controle, Fundos Especiais, Efetividade.

ABSTRACT

One of the major frustrations of the modern citizen is not knowing the destiny of the money he pays by means of taxes. Every day, the media displays cases of mismanagement of public resources as well as acts of administrative impropriety and illicit enrichment of politicians.

One of the measures adopted by the Constitution of the Republic of 1988 to restrain such practices of rent-seeking, privatization of State interests, was the attribution of the external control of public expenses to the Legislative Power, assisted by federal, state and municipal Tribunals of Auditing.

Therefore, it is the duty of the Courts of Auditing to conduct the technical analysis of the acts performed within the scope of the Executive Power, especially concerning the verification of the legality, legitimacy and economy of such acts.

As autonomous and essential institutions to the appropriate management of public resources, the Tribunals of Auditing keep record of the revenue collection as well as the expenses, the control of the public properties and the adequacy of the measures taken by politicians, including the expenses of special funds.

Such funds represent resources linked to specific purposes aiming at ensuring that a determined stake of the revenue will be invested in an area of State interest such as health, education or economic development. With the creation of such funds, the decentralized management is optimized.

The Fund of Economic Development and Labor of Rio de Janeiro, which is inspected by the Tribunal of Auditing of Rio de Janeiro, aims at improving the city's economic development.

Having said that, it is fundamentally important to verify whether the procedures adopted by the Municipal Court of Auditing contributes effectively to the operation of the fund, corroborating the improvement of the quality of life of the population of the city of Rio de Janeiro.

Keywords: Tribunal of Auditing, Control, Special Funds, Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

A elaboração do orçamento no país compete ao Poder Executivo, nos termos da Constituição da República. Assim, cabe, na esfera federal, ao Presidente da República, assessorado pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, efetuar a estimativa da receita a ser arrecadada no próximo exercício e com base neles, fixar os gastos, por natureza.

Em função da discricionariedade de que goza o chefe do Executivo na confecção da proposta orçamentária, determinadas despesas podem, à sua conveniência, ser priorizadas em detrimento das demais. Nesse sentido, a fim de garantir que pelo menos determinado percentual da receita seja aplicado em áreas consideradas essenciais e estratégicas (saúde e educação, por exemplo), a Carta Magna houve por bem ratificar a existência dos chamados Fundos Especiais. Dessa forma, fica o Poder Executivo, nas três esferas, obrigado a destinar dotações

orçamentárias para atender a finalidades específicas.

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho – FUNDET é um desses Fundos Especiais, tendo como missão específica incentivar o desenvolvimento econômico da Cidade do Rio de Janeiro, nos termos de sua Lei constitutiva.

Em virtude do FUNDET contemplar recursos públicos, sujeita-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, ao qual compete a verificação dos atos administrativos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, por meio da fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, operacional e contábil do Fundo.

Assim, torna-se necessário verificar se os procedimentos de controles adotados pelo Tribunal de Contas quando da análise de documentos, realização de inspeções e auditorias são adequados, corroborando para o cumprimento da missão do Fundo. Dentre os projetos selecionados para análise, merecem destaque a concessão de micro-crédito efetuado por meio de instituições financeiras e a realização da “Feira de São Cristóvão”.

2 CONTROLE

Peixe (2002), explicitando a evolução do termo, afirma que o mesmo foi incorporado pelo francês, formado por contração de “contro – rôle” com significado de lista, registro em duplicata, contralista. Internacionalmente, adquiriu o significado de registro em duplicata, verificação, fiscalização e revisão em 1611.

O Controle exerce na administração sistêmica papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer

organização. É por meio dele que detectamos eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo seja reorientado na direção dos objetivos traçados pela organização.

Na Administração Pública, a importância do controle foi destacada, principalmente, com o advento da Reforma administrativa de 1967. Assim, o art. 6º do Decreto-Lei 200/67 o coloca, ao lado do planejamento, da delegação de competência, da descentralização e da coordenação entre os cinco princípios fundamentais que norteiam as atividades da Administração Federal.

Evidentemente, o controle não é o fim em si mesmo e, dentro desse espírito, os controles puramente formais ou cujo custo seja superior ao risco devem ser abandonados não só em atendimento ao art. 14 do Decreto-Lei nº 200, mas também à política de “desburocratização” do Governo, no sentido pejorativo da palavra.

Segundo Pietro (2003), o controle da Administração Pública corresponde ao poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade com os princípios que lhes são impostos pelos Diplomas Legais.

Silva (2001) coloca que o controle exerce uma função muito importante dentro da Administração Pública. Sem o controle, as metas não são corrigidas, os objetivos fundamentais muitas vezes ficam colocados em segundo plano, há desperdício e inadequação no uso dos recursos. Além disso, quando prevalece a má-fé ocorrem também roubos e desmandos, traduzindo-se num maior esforço da sociedade para arcar com os custos dessas impropriedade. Neste sentido, o controle da Administração

Pública surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade, que foram legitimados nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições, e da obrigação ética de utilização regular dos recursos públicos.

Coutinho & Campos (1996) quanto ao controle eficaz no setor público, defendem que:

para garantir as reformulações em prol do alto desempenho do Estado é preciso uma nova visão sobre essa esfera política; paradigmas não mais baseados em atendimento de necessidades, mas em obtenção de resultados que permitam cada vez mais o entendimento de que o Estado é uma organização do setor de serviços que precisa ter lucros.

Nesse sentido, o “lucro” é corresponde ao retorno sobre o capital investido, expresso por meio do valor que as políticas agregam ao desenvolvimento da sociedade, tais como queda da desigualdade de renda, diminuição do analfabetismo e erradicação da fome, dentre outras. Como capital investido, entende-se o custo do aparelho do estado, inclusive os empréstimos tomados. Nesse diapasão, afirmam ainda os autores que:

o primeiro passo em direção à construção de um Estado eficaz é repensar a sua missão: aquilo que os cidadãos-eleitores pagam a essa organização realização. Uma definição clara que explica a razão da sua existência. Por exemplo, é missão do Estado brasileiro garantir os direitos constitucionais de sua população e promover um “clima” econômico, político e social correto para a construção da prosperidade de todos e do país. (Coutinho & Campos, 1996)

Ou seja, para que o Estado possa cumprir eficazmente sua missão, há a necessidade de estudá-lo profundamente, de forma a evidenciar os impactos positivos e negativos de suas ações, como forma de garantir o bem-estar social. Não raro, essa análise conduz a ajustes em sua missão, exigindo que esta seja reformulada. Nessa linha, sugere o autor: “o próximo passo é definir a visão do Estado eficaz, isto é, o cenário futuro conquistado num tempo determinado e que indicará o cumprimento da missão.” Como exemplos de visão para o governo, é possível destacar:

- a) promover a segurança nacional com a utilização de tecnologia de ponta e com um corpo funcional altamente capacitado e disciplinado;
- b) ocupar o lugar x no ranking dos governos promotores dos direitos humanos no ano xx;
- c) ocupar o lugar y na ranking dos países com menor desigualdade de renda no ano yy;
- d) ocupar o lugar z no ranking dos governos com menor déficit público no ano zz.

Schwartzman (1996), no tocante ao controle no setor público, coloca duas questões: como fazer com que os órgãos da administração funcionem bem? E como controlar as instituições para que elas não façam uso indevido dos recursos públicos? O autor explicita que a maneira tradicional de tratar deste assunto é pensar que estas duas questões dependem uma da outra, ou seja, que a melhor maneira de fazer com que as instituições funcionem bem é colocá-las sob um regime de controle e supervisão restritos. Na prática, contudo, assim como nas teorias organizacionais modernas, há uma realidade diferente. O controle detalhado

das organizações públicas, partindo do princípio de que o administrador é sempre desonesto, mata a iniciativa, cria procedimentos burocráticos inúteis, substitui a preocupação com as formalidades, e nem por isto garante a lisura das ações dos administradores. Neste sentido, a visão moderna parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações, substituindo os controle formais pela avaliação de resultados. Assim, restou evidenciar o porquê das formas tradicionais de controle continuarem existindo, bem como a razão pela qual muitas instituições criadas dentro dos princípios gerenciais modernos pelo Estado brasileiro, acabam revertendo o formato tradicional. A despeito da existência de muitas explicações para isto, defende Schwartzman (1996, p. 3) que a mais fundamental talvez seja o fato de que “a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais.”

Comparativamente, a burocracia, devido ao excesso de regras que visam nortear a conduta do empregado dentro da empresa, perde de vista os objetivos da empresa, podendo-se afirmar que seus controles fixam-se na entrada dos recursos (ao invés da saída). Exemplos dessa mentalidade são as escolas que adquirem material com base no número de matrículas efetuadas para um determinado exercício e o montante de recursos destinados à assistência social com base no número de desempregados. Não raro, os governos burocratas recompensam seus funcionários com base em fatores ultrapassados, tais como tempo de serviço, volume de receitas e

quantidade de pessoal administrado. Por isso, urge uma mudança na metodologia de avaliação, de produção para resultados. Historicamente, a justificativa para não se avaliar por resultado durante tanto tempo é o fato de que, há algum tempo, não havia calculadora nem computador, o que dificultava a apuração dos resultados. Hoje, dado aos avanços na área de Tecnologia da Informação e à demanda da sociedade por mais informações, há de se disponibilizar, inclusive por meio magnético, dados acerca de desempenho na gestão da *res publica*. Uma das inúmeras vantagens do controle por resultados é que, enfatizando esse aspecto, sabe-se o que vai cortar, o que é supérfluo e o que é essencial. Exemplo disto é o condicionamento dos salários a resultados, trabalhando com feedback para melhorias e associação de gastos a resultados .

O entendimento vigente, apresentado no Plano Diretor da Reforma do Estado, é o de que as empresas estatais (*Lato-Sensu*) precisam ser administradas como empresas produtivas, podendo-se fazer isto na forma de contratos de gestão. Tais contratos consistem, na verdade, em acordos de desempenho, firmados entre gestores de Órgãos e entidades e os Ministros e Secretários responsáveis pela Pasta. Neles, são determinados objetivos e metas a serem cumpridos pelos entes, bem como os recursos necessários e a responsabilidade pelos resultados. Merece destaque, também, o fato de que, no contrato de gestão, concede-se autonomia, ao gestor público, financeira, administrativa e operacional. Desta forma, foca-se o aspecto da efetividade, do cumprimento da missão, dos resultados pactuados, em detrimento do controle meramente formal. Implementados primeiramente na França e chegando ao Brasil em 1991, foram

aplicados pela 1ª vez na Fundação das Pioneiras Sociais. Posteriormente, o sucesso se repetiu na Vale do Rio Doce e Petrobrás em 1994. Em busca de uma maior eficiência, este procedimento consiste, portanto, em liberação de entraves “burocráticos”, proporcionando uma maior autonomia por parte da entidade para gerenciar suas operações. Vale ressaltar que os objetivos e metas são consensados entre a organização, governo e funcionários, garantindo, assim, um comprometimento global. Portanto, objetiva-se maior transparência quanto aos modelos implementados, objetivos e avaliação da qualidade dos produtos e serviços, traduzindo o planejamento estatal em números inteligíveis que permitem, à população, julgar a eficiência e eficácia dos administradores. Assim, espera-se uma melhor aplicação dos recursos com carga tributária menor e serviços de maior qualidade, além da possibilidade de um acompanhamento mais aproximado por parte da sociedade, diferente do que vem sendo feito.

Outro instrumento de controle importante é a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8666/93). Por meio desse dispositivo legal, busca-se assegurar, em última instância, o interesse público, mediante seleção da proposta mais vantajosa para a administração, baseando-se em princípios tais como a moralidade, impessoalidade e publicidade, buscando-se maior controle no gasto de recursos públicos.

Em virtude do convênio celebrado entre o Município do Rio de Janeiro e o governo de Maryland, nos EUA, alguns servidores do MRJ tiveram a oportunidade de constatar que os governos norte-americanos, tanto em nível federal e estadual como local (condados e municipalidades), vêm

desenvolvendo processos que estão transformando a maneira como são vistos pelos cidadãos. É uma verdadeira forma de “reinventar o governo”.

Uma das técnicas das quais eles se utilizam, apresentada na publicação “Cadernos da Controladoria” (1995), denomina-se *Performance Measurement*, que vem a ser uma ferramenta de avaliação. A *Performance Measurement*, na realidade, detém considerável poder para auxiliar os gestores (presidentes, governadores e prefeitos) a tomarem melhores decisões e usarem os recursos públicos com eficiência e eficácia. Neste sentido, tem como meta melhorar a qualidade do gerenciamento e das decisões políticas, oferecendo uma idéia mais clara das atividades e realizações da organização. Isto torna-se possível graças às informações de performance que são coletadas, normalmente, por meio de pesquisas. Estes dados descrevem como a entidade se encontra em termos de performance, qual a situação atual e como estabelecer comparações em relação a outras organizações similares (*benchmarking*). Se a coleta de dados for executada corretamente, a análise dos resultados levará à demonstração, em forma gráfica e estatística, de um quadro detalhado da performance. Assim, os gestores terão maiores opções para preparar suas políticas e diretrizes, além de auxiliar os gerentes a tomar melhores decisões.

Na referida publicação frisa-se que alguns governos norte-americanos, como o do estado de Virginia, estabelecem indicadores de performance juntamente com a proposta orçamentária a cada dois anos, sendo estabelecido para cada programa a missão, as metas, os objetivos, a estratégia para atingi-los e os indicadores que medirão a performance, ou seja, os *outcomes*.

Desta forma, há de se destacar que existem, *a priori*, três maneiras de se avaliar um programa: os *inputs*, os *outputs* e os *outcomes*.

Os primeiros abrangem os recursos usados para executar um programa durante determinado período. Eles focalizam o total de recursos aplicados na atividade. Contudo, não consideram os resultados. *Inputs* podem ser, por exemplo, horas trabalhadas, materiais, equipamentos e suprimentos.

Os *outputs* correspondem ao total de trabalho ou aos serviços realizados durante um ciclo completo (produção). Estes indicadores são úteis quando se deseja acompanhar o volume de trabalho, independente da qualidade ou custo. Indicadores de *output* tendem a ignorar a eficácia da performance se não estiverem ligados tanto à qualidade quanto ao custo da produção. São mais fáceis de ser mensurados do que *outcomes*, que envolvem o acompanhamento de resultados de uma atividade (indicadores de *output* são freqüentemente confundidos com indicadores de *outcomes*). O *output*, por si só, não é capaz de mostrar o desempenho do programa. Conhecer o montante do trabalho realizado é diferente de saber se o seu programa está atingindo os resultados desejados. Por exemplo: um *output* pode ser o número de vacinações que foram aplicadas nas crianças anualmente, enquanto o *outcome* correspondente seria a redução na incidência da doença.

Os *outcomes* monitoram os resultados e não a atividade em si. Isto é o que diferencia este de outros indicadores. Em alguns casos, os indicadores de *output* e de eficiência significam o mesmo que *outcomes*. Ao desenvolver os indicadores de *outcomes*, o foco é voltado para a intenção de determinar se a medida é apropriada para a agência, se reflete sua

missão, a prioridade da administração e a satisfação do cidadão/cliente. Os indicadores de *outcomes* são usados para avaliar a qualidade ou eficácia dos programas, e focalizam a seguinte questão: "O serviço está alcançando as metas propostas?"

De acordo com a Constituição da República de 1988, os gastos públicos estão sujeitos a dois tipos de controle: interno e externo.

Art. 70 – 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 abstencões e renúncia de receita, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante Controle Externo, e pelo Sistema de controle interno de cada Poder.

O controle interno é assim definido por ser exercido pelo próprio ente, Poder, gerenciando a aplicação de recursos sob sua responsabilidade. O Conselho Federal de Contabilidade - CFC, por meio da Resolução n.º 820/97, define controle interno como "...o plano de organização e o conjunto integrado de métodos e procedimentos adotados pela entidade na proteção do seu patrimônio, promoção da confiabilidade e tempestividade dos seus registros e demonstrações contábeis e da sua eficácia operacional."

Com base na definição apresentada pela Associação Brasileira de Orçamento Público (1975), o controle externo compreende o controle de execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas, com o objetivo de verificar a probidade de administração, guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o

cumprimento da lei orçamentária.

Meireles (1998) explicita ainda, a despeito do controle técnico exercido pelos Tribunais de Contas, o controle legislativo ou parlamentar (controle político), exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do executivo, com foco na legalidade e na conveniência pública, objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade.

No Município do Rio de Janeiro, a fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, auxiliada pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei, nos termos do art. 87 da Lei Orgânica Municipal. Dispõe, ainda, o referido diploma legal, que o controle externo da administração financeira e da execução orçamentária do Município far-se-á “*a posteriori*” e observará as disposições da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, compreendendo a apreciação das contas do Prefeito, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS

É necessário destacar que o controle externo político não pode prescindir de sua vertente técnica, sendo-lhe estreitamente vinculado. Daí a concepção de uma instância de controle externo dito técnico, personificado pelos Tribunais de Contas, dedicando-se à fiscalização

orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, auxiliando o Controle Político empreendido pelo Poder Legislativo.

O mestre Rui Barbosa, na exposição de motivos sobre a criação do TCU, afirma que:

Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda.

O Tribunal de Contas da União origina-se no Dec. 966-A de 1890. Cabe-lhe o controle da legalidade, sem, contudo, exercer atividade jurisdicional. Não julga pessoas, mas contas, proferindo decisão técnica. É importante observar que as decisões não fazem coisa julgada, podendo ser discutidas na esfera judicial nos termos da CR/88 (art. 5º XXXV e XXXVI), inobstante a Súmula 347 do STF admitir que apreciem esses tribunais, a constitucionalidade das leis e atos (controle administrativo). Nesse sentido, é Órgão auxiliar do Poder Legislativo dando pareceres nas contas do Presidente da República, sem vincular o Congresso Nacional.

Vale ressaltar que a Constituição da República Portuguesa de 1976 inclui o Tribunal de Contas no elenco dos Tribunais qualificando-o como Órgão de soberania, no mesmo nível da Presidência da República, da Assembléia da República e do Governo. Desta forma, consubstancia-se no Órgão Supremo de fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar

submeter-lhe. De acordo com a Declaração de Estoril (2003), a consolidação dos Tribunais de Contas, autônomos e independentes, que têm por atribuição legal à fiscalização das contas públicas, decorre da necessidade de se preservar a harmonia e a independência entre os Poderes do Estado. As constituições das Repúblicas portuguesas, brasileira e dos seus Estados, ao realçarem o papel do Tribunal de Contas como pilar do Estado Democrático de Direito, tiveram o cuidado de ampliar, consideravelmente, as atribuições destas Cortes especializadas, para além do simples controle da legalidade formal. O modelo Tribunal de Contas, fiscal da administração financeira, exerce também, dentro do esquema de controle externo, funções pedagógicas, pois, antes de punir, instrui, e ensina aos diversos agentes, sob a sua jurisdição, técnica de aprimoramento dos serviços públicos, contribuindo para melhoria da gestão da coisa pública. Logo, dentro desse avanço modelo constitucional, Os Tribunais de Contas têm relevante importância para o cidadão e, também, para a organização política, social e administrativa do Estado. Desta forma, as Cortes de Contas da atualidade são eficazes instrumentos democráticos, pois onde não há controle, a segurança social é temerária, inexistente, nula.

As atribuições do Tribunal de Contas da União estão definidas no art. 71 da Constituição da República, quais sejam:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e

valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações

solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O TCMRJ foi criado por meio da Lei n.º 289 de 25 de novembro de 1981, cabendo a ele, no exercício de sua competência jurisdicional, acompanhar a execução dos contratos, planos de ação e programas de trabalho do Governo Municipal, avaliando tecnicamente os resultados alcançados pelos administradores. Seus Conselheiros são nomeados pelo Prefeito (dois) e pelo Presidente da Câmara dos Vereadores (cinco). É relevante observar que para o exercício do controle externo e a garantia do cumprimento de sua missão constitucional, o TCMRJ coleta evidências por meio da aplicação de diversos procedimentos de auditoria,

abrangendo a realização de inspeções ordinárias (rotineiras) e extraordinárias (eventuais, geralmente em virtude de irregularidades).

4 FISCALIZAÇÃO

Conforme previsto na CR/88, em seu art. 70, o controle externo abrangerá a fiscalização contábil, financeira, operacional, patrimonial e orçamentária, quanto aos aspectos da legalidade, economicidade e legitimidade.

A legalidade consiste em observar o disposto na Lei, *lato sensu*. Pressupõe ações ou omissões dos agentes públicos em conformidade com o disposto nos ditames legais. É importante observar que em se tratando de servidores públicos, prevalece o princípio da Legalidade Estrita, segundo o qual o servidor só pode (e deve) fazer o que a Lei lhe determina, diferentemente do particular ou agente privado, ao qual é facultado fazer tudo o que a Lei não proíbe. Assim, cumpre verificar se a conduta dos agentes públicos observa o previsto em Lei.

Elencado no art. 37 da CR/88, o princípio da Legalidade ao lado da Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, norteia os atos praticados no âmbito das administrações direta e indireta.

Carreia, desta forma, a análise dos atos administrativos quanto aos requisitos de validade, elementos necessários para sua existência no mundo jurídico, citados por Pietro (2003), quais sejam a Competência, a Finalidade, a Forma, o Motivo e o Objeto.

De acordo com Pessoa (2003), a legitimidade compreende os atos praticados em conformidade com a Lei, oferecendo as condições que esta requer.

No entendimento de Sacconi (2001), consubstancia-se em ações fundadas no Direito, na Justiça e na Equidade.

A legitimidade consiste em praticar atos tendo em vista os interesses públicos. Desta forma, a prática de atos no âmbito da administração pública objetivando a satisfação de interesses privados, tais como compras superfaturadas ou a realização de contratos visivelmente absurdos contraria o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado. Sendo assim, mesmo que um ato tenha sido praticado com a observância dos ditames legais, se restar caracterizada a inexistência de interesse público, tal ato é nulo. É necessário ressaltar que, uma vez considerando a prioridade do interesse público, um contratado pela administração pública não pode interromper, *a priori*, a execução de um contrato mesmo em caso de inadimplemento do contratante (Poder Público).

De acordo com o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União (1996), a economicidade diz respeito à minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

A economicidade, segundo Vale (2001), diz respeito ao grau de adequação econômica dos meios (bens e serviços) necessários à realização dos serviços públicos, bem como da compatibilidade de seus custos com os preços de mercado.

A fiscalização contábil consiste em verificar se os fatos contábeis foram adequadamente registrados, controlados e evidenciados.

Segundo Ferreira (2002), a fiscalização contábil compreende o exame dos registros e documentos e a coleta de informações e confirmações,

mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto. Desta forma, objetiva obter elementos comprobatórios suficientes que permitam opinar se os registros contábeis foram efetuados de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e se as demonstrações deles originárias refletem, adequadamente, em seus aspectos mais relevantes: a situação econômico-financeira do patrimônio, o resultado do período administrativo examinado e as demais situações nelas demonstradas. Vale ressaltar que essa fiscalização objetiva, também, verificar a efetividade e a aplicação de recursos externos, oriundos de agentes financeiros e organismos internacionais, por unidade ou entidades públicas executoras de projetos celebrados com aqueles organismos com vistas a emitir opinião sobre a adequação e fidedignidade das demonstrações financeiras.

Silva (2001) destaca que a fiscalização contábil diz respeito aos procedimentos necessários para a avaliação e certificação de que a contabilidade do órgão/entidade registra adequada e fidedignamente os atos e fatos que envolvem os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, assim como a validação das transações registradas, os registros completos, autorizados por quem de direito, e os valores exatos. Desta forma, sendo a contabilidade a espinha dorsal do sistema de informação econômico-financeira, constitui instrumento indispensável em todos os enfoques do controle.

Segundo Silva (2001), a fiscalização financeira ocupa-se em verificar se a administração dos recursos financeiros está sendo realizada de acordo com as normas e princípios da administração pública, não só com relação a arrecadação, gerenciamento e aplicação

dos recursos, como em relação à regularidade das renúncias de receitas e concessões de auxílios e subvenções. Vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio conferir grande relevância ao acompanhamento e à fiscalização financeira, impondo severas penas aos administradores descuidados.

A Fiscalização Orçamentária consiste no acompanhamento pelo Legislativo dos trabalhos de previsão, execução e controle orçamentários.

Em se tratando de finanças públicas, a Lei Orçamentária Anual – LOA, popularmente conhecida simplesmente por orçamento, é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública, cuja principal finalidade é gerenciar o equilíbrio entre receitas e despesas.

Segundo Castro (2001, p. 91), o orçamento “... é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo do recurso previsto, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos”.

Para Baleeiro (1992), o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo tem a autorização do Poder Legislativo, por certo período, para executar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica, bem como para arrecadar as receitas já criadas em lei.

Cumprido ressaltar que o tema controle orçamentário data de tempos bastante remotos. Vale citar a milenar Lei de Marcus Tullius Cícero:

O Orçamento Nacional deve ser equilibrado.

Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a nação não quiser ir à falência.

As dívidas públicas devem ser reduzidas.

A arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada.

As pessoas devem novamente aprender a trabalhar em vez de viver por conta pública (Roma, ano 55 a.C.).

A Fiscalização Operacional, segundo J. Ferreira (2002), consiste em avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades ou entidades da administração pública federal, programas de governo, projetos, atividades ou segmentos destes, com a finalidade de emitir uma opinião sobre a gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar os procedimentos, melhorar os controles e aumentar a responsabilidade gerencial. Este tipo de procedimento auditorial consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público, com vistas a otimizar as práticas dos atos e fatos administrativos, sendo desenvolvido de forma tempestiva no contexto do setor público, atuando sobre a gestão, seus programas governamentais e sistemas informatizados.

Silva (2001) entende que a fiscalização operacional diz respeito ao acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelo órgão/entidade para alcançar seus objetivos institucionais, em especial quanto aos aspectos de economia, eficiência e eficácia. Acrescenta, ainda, que é muito deficiente na administração Pública essa fiscalização, em função de, regra geral,

não existir um sistema de apuração de custos.

Nesse diapasão, em relação à execução orçamentária, a fiscalização operacional abrange o aspecto físico (real). Dessa maneira, o TCMRJ, além de efetuar a análise documental, valida os dados contratuais por meio de inspeções e visitas, onde é feita a atestação *in loco* dos valores apresentados nos balancetes analíticos. Além disso, a utilização de recursos materiais e humanos também é objeto de análise por parte da Corte de Contas, não sendo incomum recomendações no sentido de extinção/transformação de Órgãos, em especial aqueles que não cumprem sua missão, bem como sugestões para otimizar a alocação de recursos. A Fiscalização Patrimonial contempla o controle do patrimônio público, em especial dos bens afetados, quais sejam aqueles que possuem uma destinação específica. Segundo PIETRO (2003), os bens públicos classificam-se em : de uso comum, de uso especial e dominiais. Nesse sentido, o TCMRJ atesta, por meio de inspeções, a real existência dos bens contabilizados e seu estado de conservação. Cumpre ressaltar que nem todos os bens públicos são contabilizados, por determinação expressa da Lei Orgânica Municipal que, em seu art. 208, § 1º, determina que somente os bens afetados devam ser objetos de contabilização. Nesse viés, dispõe, ainda, o artigo supramencionado, que os elementos constitutivos do patrimônio serão escriturados pelos respectivos valores de aquisição ou incorporação, em moeda nacional, devendo as operações que envolvam direitos e obrigações ser escrituradas em subcontas individuais, salvo Dívida Ativa e Dívida Consolidada. Em relação aos indébitos fiscais processados e não reclamados no prazo

de 2 (dois) anos, contados do despacho que autorizou o pagamento, deverão os mesmos serem baixados na respectiva conta patrimonial, ressalvado o direito do credor, enquanto não atingido pela prescrição. Considerando o disposto na Resolução da CGM n. ° 508/93, os bens públicos permanentes devem ser etiquetados e inventariados, sendo objeto de verificação pelo menos uma vez ao ano, por ocasião dos processos de contas (prestação e tomada de contas). Nesse diapasão, o relatório de acompanhamento elaborado pelo controle interno é normalmente o ponto de partida para as inspeções ordinárias ou extraordinárias realizadas pela Corte de Contas Municipal.

Na visão de Silva (2001), a fiscalização patrimonial diz respeito não só ao controle de bens móveis ou imóveis, mas também de créditos, títulos de renda, participações e almoxarifado, além das dívidas e de fatos que, direta ou indiretamente possam afetar o patrimônio.

A LRF destaca três aspectos no tocante à administração do patrimônio dos entes públicos – as disponibilidades de caixa, a preservação do patrimônio e as relações com as empresas controladas pelo Poder Público.

5 FUNDOS ESPECIAIS

O Fundo Especial consubstancia-se em um conjunto de recursos a ser aplicado em uma ou mais finalidades específicas, definidas pela Lei criadora do mesmo.

A Lei n. ° 4.320/64, em seu art. 71, explicita que os fundos especiais constituem o produto de receitas especificadas que, por Lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Segundo Reis (1995), são características dos fundos especiais:

- receitas especificadas;
- vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços;
- normas peculiares de aplicação;
- vinculação a determinado Órgão da administração; e
- descentralização do processo decisório.

Matias & Campelo (2000) destacam que na administração pública municipal podem ser encontrados diversos fundos. Entre estes, destacam-se o Fundo Social de Solidariedade, Fundo Municipal da Saúde, Fundo da Criança e do Adolescente, Fundo Pró-esporte, Fundo Pró-cultura, Fundo Pró-habitação e os Fundos de Pensão. Acrescentam, ainda, que é comum e constitui em uma prática salutar a diferenciação de diversos fundos para os diversos fins. Isto permite uma fiscalização e controle mais eficientes, além de facilitar a gestão dos recursos destinados a tais fundos. Deve-se, porém, observar que existem diferenças entre as naturezas destes fundos. Alguns são mantidos como contas à parte, tanto do ponto de vista do controle contábil e orçamentário quanto financeiro, apenas com o objetivo de facilitar o controle e a prestação de contas. Outros são mantidos com o fim de captar, acumular e distribuir recursos por meio da capitalização de investimentos. Neste diapasão, os fundos contábeis são utilizados para manter o controle dos recursos, normalmente vinculados. São utilizadas dotações orçamentárias e contas bancárias específicas. O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Trabalho da Cidade do Rio de Janeiro - FUNDET foi criado por meio da Lei n.º 2.586 de 25 de novembro de 1997, sendo regulamentado por meio

do Decreto n.º 16.559 de 26 de março de 1998.

A Lei de criação do fundo dispõe, em seu art. 3º, que os recursos do Fundet serão destinados:

1. *ao empréstimo para associações civis e outras organizações não-governamentais também sem fins lucrativos, criadas com a finalidade institucional de conceder crédito a pequenos e microempreendedores, pessoas físicas ou jurídicas, visando à geração de emprego e renda;*
2. *ao empréstimo a instituições para que prestem garantias a operações de crédito para pequenos e microempreendedores visando à geração de emprego e renda;*
3. *à prestação de contragarantia em favor de associações civis e outras organizações não-governamentais, também sem fins lucrativos, de forma a possibilitar que pequenos empreendedores – pessoas físicas ou jurídicas – possam obter financiamento junto a instituições financeiras oficiais, sociedades mercantis de crédito ou organizações de fomento;*
4. *ao oferecimento de contragarantia em favor de instituições especializadas no oferecimento de garantias de caráter solidário, ainda que não classificadas sob o inciso anterior;*
5. *à promoção do bem-estar social sob o enfoque das oportunidades de trabalho, através de outras atividades compatíveis com as finalidades institucionais do fundo.*

A mesma Lei, em seu art. 1º, explicita que o Fundet vincula-se à Secretaria Municipal de Trabalho e destina-se ao apoio e fomento a pequenos

e microempreendimentos econômicos, formais ou informais, e a iniciativas de entidades promotoras de ações que levem ao aumento do nível de emprego e renda, instalados no Município do Rio de Janeiro.

6 ESTUDO DE CASO

Na prática, o TCMRJ realiza o acompanhamento dos gastos públicos por meio da análise das demonstrações contábeis enviadas pelos Órgãos e entidades e por meio de inspeções, onde são coletadas informações *in loco* e atestadas as informações repassadas mensalmente.

Cada inspeção é precedida de um planejamento formal dos trabalhos, nos termos das Res. do CFC n.º 820, de 1997 e 936, de 2002, bem como do Manual de Inspeção, nos Órgãos da Administração Direta, do TCMRJ.

Foram selecionados dois projetos onde houve aplicação dos recursos do Fundet, responsáveis por mais de 88% do total gasto.

O primeiro projeto consiste na concessão de micro-créditos. A prefeitura, por meio de instituições financeiras intermediárias, realiza empréstimos à população a uma taxa de juros menor que a praticada no mercado, facultando a alavancagem do negócio para aqueles estabelecidos e a oportunidade de ingressar no mercado de trabalho para os desempregados, uma vez que passarão a dispor de recursos para aquisição de ferramentas para exercer seu ofício.

O segundo projeto consiste no incremento da Feira de São Cristóvão, por meio do financiamento para construção de barracas (para os feirantes), tendo em vista a transferência da Feira para o interior do Campo de São Cristóvão (uma

vez que antes funcionava fora), passando a contar com melhores condições de higiene e segurança, atraindo um número maior de visitantes.

Realizado o trabalho de campo, com base nas evidências coletadas foram constatadas diversas impropriedades. Apresentamos, a seguir, as informações referentes ao primeiro projeto (concessão de micro-créditos).

6.1 Conselho de Administração do Fundo

A Lei que instituiu o Fundo “Carioca” estabeleceu, em seu art. 5º, que o Fundo seria administrado por um Conselho composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, competindo a ele, dentre outras atribuições, fiscalizar a utilização dos recursos do Fundo. Acontece que, solicitadas as Atas de Reunião do Conselho de Administração, constatou-se não ter havido, durante o período abrangido pela inspeção, Conselho de Administração. Sendo assim, pudemos inferir que as atribuições previstas no artigo 6º não foram adequadamente satisfeitas, quais sejam:

- a) Estabelecer a proposta de critérios de utilização dos recursos – Não houve;
- b) Aprovar a proposta de diretrizes e as prioridades para aplicação dos recursos – Não houve;
- c) Fiscalizar a utilização dos recursos do Fundo – Não houve;
- d) Elaborar e opinar acerca da proposta orçamentária anual – Não houve;
- e) Avaliar a repercussão das ações decorrentes da utilização dos recursos do Fundo, dando-lhe publicidade – Não houve;

- f) Elaborar e aprovar o Regimento Interno – Houve quando da instalação do primeiro Conselho de Administração (Deliberação n.º 01);
- g) Aprovar parecer conclusivo quanto às prestações de contas mensais e anuais, sem prejuízo dos controles interno e externo pelos órgãos competentes – Não houve;
- h) Aprovar cada contrato ou convênio que venha a ser celebrado envolvendo os recursos do Fundo – Não houve;

6.2 Contratos

O FUNDET, seguindo orientação do Sr. Prefeito, aplicou seus recursos por meio de convênios firmados junto a instituições de crédito. A fim de fomentar o desenvolvimento da Municipalidade, são repassados os recursos a essas entidades para, em seguida, serem concedidos empréstimos a pequenos empreendedores. A necessidade de intermediação faz-se em virtude de vedação legal que impede o Município de realizar operações de crédito dessa natureza diretamente aos beneficiários. Na última inspeção efetuada no Fundo, em 2001, a equipe responsável concluiu que a Secretaria de Trabalho do Município não mantinha controles adequados sobre a movimentação dos empréstimos, em geral.

6.3 Prestação de contas

As entidades beneficiárias dos recursos do FUNDET, ao firmar o convênio com o Município, obrigaram-se

a prestar contas dos recursos recebidos nos termos da legislação vigente, dentre as quais destacamos:

- a) Decreto n.º 16.559/98: O artigo 5º prevê que as entidades que vierem a utilizar os recursos do Fundo deverão contratar auditoria externa para analisar a regularidade e o funcionamento das operações realizadas;
- b) Deliberação Normativa n.º 03/99 da Secretaria Municipal do Trabalho. De acordo com o artigo 9º:

(...) Fica determinado que a instituição deverá enviar mensalmente ao Núcleo de Crédito da Secretaria Municipal de Trabalho um balancete consolidado das operações

Além da legislação retro-mencionada, nos contratos de empréstimo também existe previsão a respeito do envio de informações de desempenho pelos contratados à Secretaria Municipal de Trabalho, senão vejamos:

(...) IX – remeter ao Município, no mês seguinte ao de encerramento de cada trimestre civil, relatório de acompanhamento relativo ao trimestre encerrado, contendo informações sobre as operações realizadas, tipos e valores de créditos concedidos, empreendimentos apoiados, inadimplência, situação financeira e patrimonial da empresa contratada, bem como informações de natureza qualitativa referentes à geração de ocupações, capacitação profissional e qualidade de vida referente à população atendida pela empresa contratada.

Em reunião com o gestor do Fundo, constatou-se que as entidades não têm prestado todas as informações devidas.

Estão listadas, abaixo, as informações enviadas ao Fundo por cada instituição contratada:

Quadro 1 – Informações enviadas ao Fundo pelas instituições contratadas

Descrição	Vivacred	Sindcred	Credproduzir	Riocred
Créditos concedidos (R\$)	1.133.585,00	723.661,90	280.682,07	5.309.440,64
Valor médio dos créditos (R\$)	1.570,66	1.999,06	1.035,73	(*)
Maior crédito concedido (R\$)	(*)	(*)	7.000,00	8421,05
Menor crédito concedido (R\$)	(*)	(*)	150,00	105,26
Nº de créditos concedidos:	692	362	271	3.991
. Atividade formal	49	70	(*)	(*)
. Atividade informal	643	292	(*)	(*)
Geração de emprego	(*)	(*)	135	(*)
Taxa de Inadimplência (%)	3,1	3,58	3,54	(*)
Empreendimentos apoiados	. Comércio . Produção . Serviço	. Comércio . Serviço . Indústria	. Feira Hippie . Feiras de artesanatos	(*)

Fonte: CAD, 2002

(*) – informações não disponibilizadas

A fim de verificar a correta aplicação dos recursos recebidos, nos termos do art. 8º da Lei n.º 2.586/97, três das quatro instituições conveniadas foram visitadas (que respondem por 89% (oitenta e nove por cento) do total de recursos liberados).

Durante o trabalho de campo, a equipe inspecionante, na qualidade de “tomadores de empréstimos”, verificou que as taxas cobradas por todas as conveniadas encontram-se dentro do limite estabelecido no art. 5º de cada contrato. Quanto aos requisitos exigidos para a liberação do financiamento, identificou-se que:

- a. Há a necessidade do beneficiário possuir “ficha limpa” junto aos órgãos de controle de crédito (SPC, SERASA);
- b. O beneficiário deve apresentar um avalista;
- c. Os rendimentos devem ser condizentes com o valor pretendido;
- d. Não há necessidade da atividade ser “formal” (com CGC, alvarás, etc);
- e. Antes da liberação dos recursos, há a previsão da visita do agente de crédito ao local do empreendimento.

6.4 Parecer de Auditoria

O parecer de auditoria independente tem por finalidade atestar a veracidade das informações contidas nas demonstrações financeiras, fornecendo garantia indispensável a seus usuários. Nesse sentido, o art. 4º da Lei n.º 2.586/97 dispõe que:

“ (...) As entidades (...) deverão observar os seguintes princípios:

I – Contratação de auditoria externa independente que, anualmente, analisará a regularidade e o funcionamento das operações realizadas; ”

Entretanto, não foram encontradas evidências de auditoria em duas das entidades conveniadas.

6.5 Recomendações

Diante das impropriedades detectadas, o TCMRJ contactou a Secretaria Municipal de Trabalho (a qual subordinase o FUNDET) e efetuou as recomendações abaixo listadas:

- a. Quanto ao item 6.1, sugerimos a abertura de processo para apurar a responsabilidade quanto ao não funcionamento do Conselho de Administração do Fundo Carioca, contrariando o art. 5º da Lei n.º 2.586/97;
- b. Quanto ao item 6.2, sugerimos que as entidades conveniadas fossem oficiadas no sentido de regularizarem sua situação junto ao Fundo, tendo em vista o atraso no repasse dos recursos para quitação dos empréstimos;
- c. Quanto ao item 6.3, sugerimos que as entidades contratadas fossem oficiadas quanto ao

cumprimento do disposto no inciso IX, cláusula 8ª dos contratos, no que tange às informações que devem ser remetidas ao Fundo;

- d. Quanto ao item 6.4, sugerimos que as entidades fossem oficiadas a fim de apresentarem cópia dos pareceres de auditoria certificando a regularidade das demonstrações contábeis apresentadas, conforme disposto no art. 4º da Lei n.º 2.586/97;

6.6 Medidas Corretivas Adotadas e Justificativas Apresentadas

Diante das recomendações efetuadas pela Corte de Contas, a jurisdicionada tomou providências e prestou esclarecimentos para as impropriedades detectadas (que são validadas por ocasião da inspeção do ano seguinte), os quais são apresentadas a seguir:

- a. Quanto ao item 6.1 (Não-constituição do Fundo), acatando a recomendação da Corte de Contas, o Conselho de Administração foi nomeado e voltou a funcionar regularmente;
- b. Quanto ao item 6.2 (Regularização dos empréstimos junto ao Fundo), constatou-se que as entidades conveniadas foram oficiadas e os cálculos do saldo devedor de cada uma reformulados, com vistas à regularização da situação.
- c. Quanto ao item 6.3, atestou-se que, após contato da administração do fundo, as entidades conveniadas voltaram a remeter os documentos previstos nos contratos ao Conselho de Administração;

- d. Quanto ao item 6.4, verificou-se que as referidas entidades, após solicitação do Conselho Gestor, apresentaram os respectivos pareceres de auditoria.

6.7 A Feira de São Cristóvão

A fim de verificar se o Fundet cumpre sua missão, estabelecida na Lei n. 2.586/97, qual seja o desenvolvimento econômico da cidade do Rio de Janeiro, e considerando que a maior parte dos recursos (mais de 70%) foi aplicada na Feira de São Cristóvão (Centro de Tradições Nordestinas “Luís Gonzaga”), foram realizadas entrevistas junto aos barraqueiros da feira em abril do corrente ano.

A maior parte das barracas da Feira (mais de 90%) contempla a venda de gêneros alimentícios típicos da região nordeste (representando mais de 95% do faturamento), enquanto outras exploram o artesanato caipira.

Após a transferência da feira para o interior do Campo de São Cristóvão (que antes funcionava do lado de fora do campo), e a construção das novas barracas (uma vez que o campo é aberto), onde foram gastos mais de R\$ 4.600.000,00 do fundo, houve significativa melhoria nos aspectos segurança, organização e limpeza. Atualmente, a feira conta com a presença de dezenas de guardas municipais, durante todo o final-de-semana, coibindo a ocorrência de furtos e roubos, queixa de alguns visitantes insatisfeitos que retornaram à feira nesta nova fase. Em relação à organização e limpeza, a Cooperativa dos Barraqueiros – Coopcampo, que administra a feira, contratou uma empresa para fazer a limpeza, que é constantemente necessária visto que a feira funciona durante todo o

final de semana, de sexta-feira pela manhã até domingo à noite.

De um patamar de cerca de trezentas barracas, a feira conta atualmente com mais de seiscentas e cinquenta, dispondo, conforme supramencionado, de uma melhor infraestrutura. Diante das melhorias efetuadas, a feira passou a dispor de mais credibilidade e o número de visitantes pulou para cerca de 9.000 pessoas, das mais diversas classes, deixando de ser um evento voltado exclusivamente para nordestinos, dada a mudança no perfil dos frequentadores. Para ilustrar o incremento no movimento da feira, é possível destacar o consumo de caixa de cervejas, que pulou de 1.400 para 2.400 no período.

O questionário utilizado na entrevista realizada junto aos barraqueiros (a fim de evidenciar as mudanças ocorridas) contemplou as seguintes perguntas:

1. Quantos funcionários trabalhavam e quantos trabalham na barraca atualmente?
2. Qual o incremento havido no faturamento?
3. Qual o incremento havido no lucro?
4. Qual a atividade desenvolvida?
5. Sugestões e reclamações.

A amostra selecionada aleatoriamente contemplou 72 barraqueiros, dos quais 2 não quiseram participar. Dessa forma, houve a participação efetiva de 70 feirantes (pouco mais de 10% do total). As entrevistas foram realizadas em dois finais-de-semana diferentes, a fim de evitar que um final-de-semana com movimento atípico pudesse distorcer as informações obtidas. Com base nas respostas oferecidas, foram elaborados os quadros a seguir:

Quadro 2 – Número de empregos criados e extintos

CLASSES	F_i	X_i	$\Delta_i=(X_i-X)$	$(\Delta_i)^2$	$(\Delta_i)^2t_i$
— -3	2	-4	-5,33	28,41	56,82
-2 — -1	3	-1,5	-2,83	8,01	24,03
0	3	0	-1,33	1,77	5,31
1 — 2	57	1,5	0,17	0,03	1,65
3 —	5	4	2,67	7,13	35,64
Σ	70	0	-6,65	45,34	123,44

OBS: na classe “-3 ou menos”, $P_m(X_i)=-4$

na classe “3 ou mais”, $P_m(X_i)=4$

X corresponde à média ponderada de X_i

$$S^2 = \frac{\sum(\Delta_i)^2 f_i}{f} = \frac{123,44}{70} = 1,76$$

$$S = \sqrt{\frac{\sum(\Delta_i)^2 f_i}{f}} = 1,33$$

Com base no quadro acima, é possível inferir que foram criados, em média, 1,33 empregos por barraca.

Considerando a existência de mais de 660 barracas, por meio da projeção do resultado alcançado pela amostra para a população denota-se a criação de cerca de quase 900 empregos diretos. Levando em consideração o valor aplicado (cerca de R\$ 4.600.000), conclui-se que cada emprego criado custou, em média, R\$ 5.227,27.

Quadro 3 – Variação no faturamento

CLASSES	F_i	X_i	$\Delta_i=(X_i-X)$	$(\Delta_i)^2$	$(\Delta_i)^2t_i$
— (20%)	3	-0,30	-0,43	0,18	0,54
(20%)— 0	14	-0,10	-0,23	0,05	0,71
0— (20%)	34	0,10	-0,03	0,00	0,02
(20%)—	4	0,30	0,17	0,03	0,12
Σ	55	0	-0,50	0,26	1,40

OBS: na classe “(20%) ou menos”, $X_i=(30\%)$

na classe “20% ou mais”, $X_i=30\%$

$F=55$ em virtude de 15 barraqueiros (do total de 70) serem “novos”, ou seja, não faziam parte da feira antes da transferência para o interior do Campo de São Cristóvão. Dessa forma, não foi

possível calcular a variação em relação ao faturamento anterior.

$$S^2 = \frac{\sum(\Delta_i)^2 f_i}{f} = \frac{1,40}{55} = 0,03$$

$$S = \sqrt{\frac{\sum(\Delta i)^2 f_i}{f}} = 0,16$$

Quanto ao faturamento, houve um crescimento da ordem de 12,55%, em média, gerado em função do maior

número de visitantes e da mudança do perfil da clientela, com maior poder aquisitivo, conforme informado pelo presidente da Coopcampo. O desvio-padrão da amostra foi de 0,16.

Quadro 4 – Variação da rentabilidade

CLASSES	Fi	Xi	$\Delta i = (X_i - X)$	$(\Delta i)^2$	$(\Delta i)^2 t_i$
— (20%)	5	-0,30	-0,34	0,12	0,58
(20%)— 0	16	-0,10	-0,14	0,02	0,31
0— (20%)	32	0,10	0,06	0,00	0,12
(20%)—	2	0,30	0,26	0,07	0,14
Σ	55	0	-0,16	0,21	1,14

OBS: na classe “(20%) ou menos”, $X_i = (30\%)$
na classe “20% ou mais”, $X_i = 30\%$

$F=55$ em virtude de 15 barraqueiros (do total de 70) serem “novos”, ou seja, não faziam parte da feira antes da transferência para o interior do Campo de São Cristóvão. Dessa forma, não foi possível calcular a variação em relação à rentabilidade anterior.

$$S^2 = \frac{\sum(\Delta i)^2 f_i}{f} = \frac{1,14}{55} = 0,02$$

$$S = \sqrt{\frac{\sum(\Delta i)^2 f_i}{f}} = 0,14$$

Em relação à rentabilidade, a variação foi de 4%, em média, não tendo acompanhado *pari passu* o faturamento (cujo crescimento foi de 12,55%). Isso deve-se principalmente ao incremento nos custos fixos, uma vez que, após a transferência para dentro do pavilhão, os cooperativados passaram a contribuir com uma taxa de administração para a Coopcampo, bem como passaram a pagar contas de luz e gás significativamente maiores.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou evidenciar a fiscalização exercida pelo TCMRJ sobre o FUNDET, com vistas a evidenciar sua efetividade.

Desta forma, tendo em vista as informações remetidas pelo Poder Executivo e, principalmente, a realização de inspeções pela Corte de Contas, considerando que nem todas as informações relevantes são obtidas por meio dos documentos enviados, foi possível identificar a existência de impropriedades operacionais e financeiras, dentre outras.

Sendo assim, a Corte de Contas efetuou uma série de recomendações à Secretaria Municipal de Trabalho e Renda, à qual está vinculado o FUNDET, solicitando a adoção de procedimentos para a adequação ao estatuído nos mais diversos Diplomas Legais.

Tendo em vista as justificativas

apresentadas pelo jurisdicionado e a constatação *in loco* das medidas adotadas para a supressão dos erros encontrados, foi possível verificar a melhoria da gestão do FUNDET em virtude da atuação do TCMRJ.

A nomeação do Conselho de Administração (mesmo que tardia), a regularização da situação dos inadimplentes junto ao fundo e o recálculo do saldo devedor dos beneficiários correspondem a providências efetivas tomadas com base no trabalho realizado pela CAD.

Quanto ao cumprimento de sua missão (Fundet), constatou-se, por meio da visita realizada à Feira de São Cristóvão, que os recursos do fundo foram aplicados nos termos da Lei n.º 2.586/97 e efetivamente geraram empregos, contribuindo para o desenvolvimento econômico da cidade do Rio de Janeiro.

Nesse diapasão, restou evidenciado que a fiscalização exercida pelo TCMRJ agrega valor no controle dos gastos públicos e é efetiva, sob os diversos aspectos considerados na Constituição da República de 1988.

8 BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. *Revista de Associação Brasileira de Orçamento Público*. Brasília, 1975.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 17.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CASTRO, Róbinson Gonçalves de, GOMES, Luciano de Souza. *Administração Financeira e*

Orçamentária. 5.ed. Brasília: Vestcon, 2001.

CGM. *Resolução sobre fiscalização patrimonial*.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *NBC T11*. Resolução n.º 820/97.

COUTINHO, Virgínio Augusto Ferreira, CAMPOS, Maria Teresa Oliva Silveira. *Brasil século XXI: a construção de um estado eficaz*. ENAP. Brasília, ago., 1996.

DECLARAÇÃO de Estoril. Encontro luso-brasileiro dos Tribunais de Contas sobre controle externo. 19 a 21 de março de 2003.

FERREIRA, Ricardo J. *Auditoria*. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2002.

MACHADO JR, José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 26.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

MATIAS, Alberto Borges, CAMPELLO, Carlos A. G. B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29.ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2004.

PEIXE, Blênio César Severo. *Finanças públicas/controladoria governamental: em busca do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Paraná: Ed. Juruá, 2002.

PESSOA, Eduardo. *Dicionário jurídico*. 2.ed. Rio de Janeiro: Idéia Jurídica, 2003.

PIETRO, Maria Sílvia Zanella di. *Direito administrativo*. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SACCONI, Luiz Antônio. *Dicionário Essencial da Língua Portuguesa*. São Paulo: Atual, 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Brasília: ENAP, set., 1996.

VALE, Carlos Alberto do Nascimento.
Procedimentos de auditoria pública.
João Pessoa: UFPB/editora
universitária, 2001.

