

## PREFEITURA ECONOMIZA EM DEZ MESES R\$ 46 MILHÕES COM GASTOS



Do início de janeiro até a metade de outubro de 2001, a Prefeitura do Rio de Janeiro economizou R\$ 46,1 milhões (cerca de US\$ 20,6 milhões) com ações da Controladoria Geral do Município que resultaram em ganhos financeiros para a administração municipal. As economias são registradas e consolidadas em um sistema informatizado e representam a soma dos gastos evitados com aqueles recuperados, por exemplo, por meio de acordos judiciais amigáveis estabelecidos com fornecedores, firmas e empresas que prestaram algum tipo de serviço à Prefeitura.

A Coordenadoria Geral de Normas e Informações Gerenciais da Controladoria é a responsável pela administração das informações inseridas no sistema e pela execução da consolidação final dos dados. Para isso, opera com as três modalidades de impactos financeiros estabelecidas pela Resolução CGM nº 186, de 31 de dezembro de 1998: perdas ou gastos evitados; perdas ou gastos recuperados e perdas ou gastos indevidos detectados. Tanize Richa Ribeiro, coordenadora geral da CIG, explica que as perdas ou gastos evitados e detectados a tempo por uma ação preventiva da CGM são o carro-chefe do sistema de impactos. Entre os resultados registrados até outubro podem ser citadas a obtenção de descontos e a redução de prêmios de seguros e do valor de compra de produtos e serviços.

As principais ações foram a adoção de medidas referentes às auditorias da Fórmula Indy (a corrida foi cancelada) e do Grande Prêmio Mundial de Motovelocidade, que geraram R\$ 14 milhões de economia, e a renegociação do contrato entre a IplanRio e a Unisys na compra de equipamentos de informática de grande porte para atender a Prefeitura. Nesse caso, conseguiu-se economizar R\$ 11,2 milhões - o equivalente a US\$ 5,1 milhões.



### A idéia precedeu a palavra

Um relato de quase 5.000 anos sobre o suborno e as suas diferentes manifestações na sociedade. Esse é o tema central do livro do juiz americano John Noonan Jr., que apresenta um exame detalhado das imposições éticas, religiosas e legais contra a prática de suborno.

## EDITORIAL

### **Custos II: o princípio da tipicidade do gasto**

Lino Martins da Silva

A implantação de um sistema de custos e avaliação de desempenho na administração pública, além de um imperativo da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisa merecer a atenção dos administradores públicos para eliminar algumas falsas premissas responsáveis por conceitos que, embora errados, acabam parecendo verdadeiros.

Entre estas situações está o fornecimento de alimentação em creches, escolas de educação infantil, ensino fundamental e supletivo, item que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação exclui como gastos de Educação mas que, no conceito de custos e da tipicidade, deveria estar incluída desde o momento da elaboração orçamentária, como fez a Prefeitura de São Paulo em lei recentemente sancionada.

Ao estabelecer a transparência como um dos eixos em que se apóia a Lei de Responsabilidade Fiscal certamente pretendeu-se abolir algumas das aberrações praticadas quando do processo de elaboração orçamentária - como a exclusão das despesas com alimentação e a inclusão das despesas com pessoal, material e outros serviços inerentes ao preparo dessa mesma alimentação.

A estruturação de um sistema de custos exigirá, por outro lado, o restabelecimento de um princípio que tem origem na própria classificação funcional programática: o princípio da tipicidade, em que os três níveis de programação (função, sub-função e programa) são relacionados segundo a tipicidade existente entre eles.

Para isso é necessário que, ao implantar o sistema de custos, o processo orçamentário inclua certa flexibilidade admitindo que um programa possa ser típico de uma determinada função, ainda que atípico de outra, quando se deseje melhor caracterizar certas ações de governo.

No caso dos gastos com alimentação é fundamental para o sistema de custos que o conceito de tipicidade seja aplicado, vez que embora sendo um programa típico de Saúde pode, sem dúvida, ser classificado como atípico da Educação. Desconhecer tal regra é impedir a representação transparente da ação administrativa e inviabilizar não só a transformação do orçamento em instrumento de planejamento e programação, como torná-lo mais hermético, mais confuso.

Também pelo aspecto da prática efetiva do accountability, que decorre da obrigatoriedade de prestação de contas, é dever dos governos identificar o custo integral de cada aluno partindo do input de todos os gastos necessários até o output decorrente de sua formação, gerando informes globais das ações de Educação.

A implementação de um sistema de custos na forma estabelecida pela LRF exige a aplicação do que podemos denominar de "teste da efetividade funcional" levando em conta os custos, os resultados e a tipicidade dos gastos que, por sua vez, devem prevalecer em relação ao teste da conformidade legal decorrente principalmente da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Todos os caminhos da racionalidade, da economicidade, da eficácia e da eficiência estão apoiados na gestão responsável que permite concluir que certos programas não devem ficar atrelados a funções puras como é o caso, entre muitos outros, do programa de alimentação dos alunos na rede escolar, que devem ser incluídos como atípicos de Educação.

A não ser deste modo, a implementação do sistema de custeio na administração pública constituirá mais uma falácia sem maiores conseqüências para o processo de informação e prestação de contas dos governos.

## ENTREVISTA



Bruno Wilhelm Speck é professor assistente do Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (UNICAMP). Natural da Alemanha Ocidental, mora no Brasil há quase uma década. É autor de vários artigos sobre corrupção, fraudes, controle financeiro-patrimonial e práticas políticas no Brasil. Em 2000 publicou o livro *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*, editado pela Fundação Konrad Adenauer.

**Pre\$taando Conta\$ - Como foi a 10ª Conferência Internacional Contra a Corrupção (IACC) em Praga, na República Tcheca?**

Bruno Speck - A IACC é um evento da sociedade civil no âmbito global, melhor dizendo, daqueles grupos que identificam na corrupção uma ameaça central para as sociedades modernas. Esta, aliás, é a missão da ONG Transparência Internacional, que integra uma rede de organizações filiadas em 80 países. O evento de 2011 teve a participação do ex-presidente da República Tcheca, Vaclav Havel, do investidor húngaro George Soros, e do Presidente Fox, do México. A presença de chefes de Estado e de outras estrelas da política internacional indica a importância desse evento bienal. É notável que a iniciativa para recuperar a noção do bem público e do contrato social não esteja partindo do Estado, mas de uma iniciativa da sociedade civil. É obviamente impossível absorver e, sobretudo, resumir tantas experiências em poucas palavras, mas há alguns marcos que caracterizam o enfoque desse movimento internacional contra a corrupção.

**Pre\$taando Conta\$ - Quais seriam esses marcos?**

Bruno Speck - Primeiro, o movimento é mais uma atuação prática do que discurso: inclui reformas institucionais, pesquisas de opinião, monitoramento de instituições públicas e campanhas educativas. Em todas as experiências predomina a busca por políticas práticas sobre o discurso e a reflexão intelectual. No Brasil, esse debate ainda está atrás de outros países, como a Bulgária e a Austrália, que têm uma longa experiência nestes assuntos. Em segundo lugar, quase todas as experiências relatadas baseiam-se em coalizões entre grupos heterogêneos - que podem englobar empresários, acadêmicos, administradores, políticos, jornalistas, advogados, organizações internacionais, órgãos de controle e outros. Para quebrar a lógica do aproveitador (de lucrar individualmente a custo de muitos) é necessário refazer o pacto social através de coalizões. Terceiro, existem as etapas a serem percorridas na luta contra a corrupção: o desafio inicial é mostrar os custos que a corrupção tem para a economia, para os programas sociais e para a classe política. Economistas, jornalistas e profissionais de marketing político têm um papel central nesta etapa. Futuras coalizões contra a corrupção frequentemente são forjadas nesta tomada de consciência sobre os danos causados pela corrupção. O último obstáculo a vencer é o fatalismo, que aceita a corrupção como estigma da classe política, da cultura nacional ou do comportamento do homem em sociedade.

**Pre\$taando Conta\$ - Qual é a metodologia utilizada para diagnosticar as práticas corruptas em diferentes áreas?**

Bruno Speck - Ao contrário do senso comum, é possível chegar a um retrato realista das práticas corruptas através de procedimentos metodológicos. Entrevistas com usuários de serviços públicos, avaliações de processos governamentais, monitoramento de processos administrativos, pesquisas entre empresários e funcionários públicos e outras tecnologias de observação são ferramentas importantes no diagnóstico da corrupção. O congresso em Praga ofereceu um amplo panorama destas pesquisas, que muitas vezes são

comparativas entre países. A variedade de experiências e metodologias apresentadas na área marcou o congresso. As discussões trataram de diagnósticos baseados em pesquisas com empresários, cidadãos e funcionários (para identificação de áreas de risco e vulnerabilidade) e da avaliação do desempenho de instituições e áreas de políticas públicas. O Banco Mundial, que desde 1996 incorporou o combate à corrupção às suas principais linhas de ação, tem incentivado a realização de diagnósticos semelhantes em vários países e é responsável pelo incremento considerável dos dados empíricos disponíveis sobre corrupção.

**Prestando Conta\$ - O próximo congresso tratará disso?**

Bruno Speck - Um dos desafios a vencer em 2003 em Seul, na Coréia, será uma descrição mais clara do "sistema imunológico" que protege sociedades contra a corrupção, a decadência subsequente de suas instituições e a dissolução da coesão social. Jeremy Pope - da Transparência Internacional e um dos mentores intelectuais desse conceito - há anos compara os modelos institucionais de vários países em relação ao controle da corrupção. Mas as generalizações são difíceis. A variedade de experiências históricas e de tradições institucionais dificulta a transferência dessas experiências. As falhas nos chamados Sistemas Nacionais de Integridade são, na verdade, a outra face do diagnóstico da corrupção.

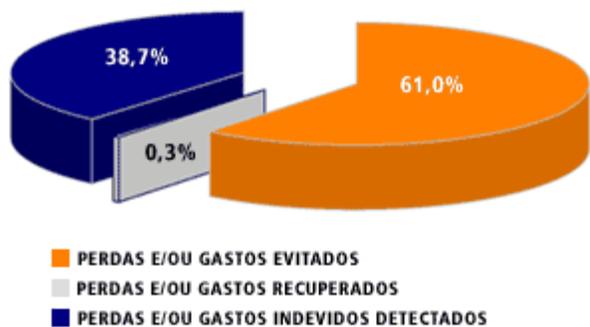
### **Prefeitura economiza em dez meses R\$ 46 milhões com gastos**

Na segunda modalidade de impacto - perdas e gastos recuperados - sobressaem-se as medidas para cobranças não efetuadas e a recuperação de Imposto de Renda retido indevidamente nas aplicações financeiras. Também está incluída a recuperação de recursos, bens ou materiais desviados e pagamentos irregulares. Quanto à terceira modalidade - perdas e gastos indevidos detectados - Tanize Ribeiro destaca as iniciativas de controle para impedir a reincidência ou para diminuir os gastos. Cabe à Controladoria o papel de orientar o órgão responsável pela perda e sugerir os procedimentos corretos para evitar o mau uso dos recursos públicos. Quando se comprova que a medida sugerida foi aceita, aplicada e houve redução efetiva de gasto, o impacto é informado como valor recuperado. Esse tipo de impacto geralmente está relacionado a contribuições recolhidas indevidamente (PIS, Cofins, etc), pagamento de multas e encargos financeiros e de serviços não executados, além da realização de serviços não previstos no orçamento.

Segundo o coordenador de Informações Gerenciais, Marcos Mizurine, no início de 2002 a Controladoria irá implantar um sistema informatizado que permitirá aos órgãos da CGM (centrais setoriais ou seccionais de auditoria) inserirem as informações sem a necessidade do envio de relatórios impressos para a CIG, o que resultará em um processo mais ágil. Até o final de 1999 as informações passavam por dupla digitação, retardando a consolidação dos dados. Com o Sistema de Impactos implantado (SIMPACT) os relatórios poderão ser elaborados, cadastrados e consolidados por meio de extrações da base de dados do sistema. Diferente do que acontecia antes, agora todos os órgãos da Prefeitura devem entrar no sistema mesmo que não tenham registro de ações que resultaram em impactos.

O SIMPACT possui quatro tipos de usuários: o cadastrante (encarregado de lançar e alterar os impactos lançados no sistema); o aprovador (que aprova os cadastros); o gerente (grupo de usuários com visão gerencial do sistema); e os gestores (usuários autorizados a ter uma "visão global" e técnicos da CIG encarregados de facilitar as rotinas do sistema, como cadastrar ou excluir órgãos, tirar dúvidas quanto às novas classificações, atualizar as consultas a tabelas de dólar e organizar a versão final das informações para os relatórios gerenciais.)

**Demonstração dos principais impactos apurados por tipo janeiro-outubro de 2001**



Fonte: CIG/CGM

## IplanRio tem novo presidente

Critério, transparência e espírito de equipe formam a base da administração do novo presidente da Empresa Municipal de Informática (IplanRio), Julio Oscar Lagun Filho, que assumiu o cargo em 29 de outubro.

Formado em engenharia eletrônica e de sistemas pela PUC-RJ e com cursos de pós-graduação na COPPE (Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia), UFRJ, PUC-RJ e na ESG (Escola Superior de Guerra, do Estado Maior das Forças Armadas), Lagun começou sua vida profissional como concursado na área fazendária do antigo Estado da Guanabara, passando por cargos diversos dentro do governo até acontecer a fusão do Estado do Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara no início da década de 1970. Naquela ocasião, como Presidente do CPDERJ (Fundação Centro de Processamento de Dados do Estado do Rio de Janeiro), recebeu a missão de integrar os 13 Centros de Processamento de Dados existentes na Guanabara, junto com a área de processamento de dados do então Estado do Rio. Assim, desenvolveu sistemas para a nova realidade apoiando a administração na época da fusão.

Concluída essa missão, em 1979 ingressou no grupo Sul América de Seguros, onde participou do processo de reorganização da empresa. Julio Lagun passou por vários cargos internos, como Superintendente de Planejamento, Diretor de Administração, Diretor de Informática e Vice-Presidente.

Com a visão de mercado e experiência adquiridas na área, em 1996 Lagun montou a própria empresa de consultoria em informática, Virtual TI, onde estava ao ser convidado para assumir a presidência da IplanRio. Retornou ao setor público porque acredita que o governo Cesar Maia está fazendo história na renovação de métodos e processos da administração pública. Concedida a oportunidade, Lagun está trabalhando como colaborador na construção dessa história.

## Sistema dá maior unidade ao processo de despesas



Começou a ser implantado em setembro, por módulos, o novo sistema corporativo de contabilidade e execução orçamentária e financeira gerenciado pela Controladoria Geral do Município. O sistema acumula os dados da execução orçamentária e financeira da administração municipal e abrange todas as fases de despesa - desde a solicitação até o pagamento. O primeiro módulo, administrativo, é utilizado por toda a Prefeitura e já avançou até o resultado da licitação. Por esse módulo, a solicitação de despesa (que antes era feita manualmente através de sistemas próprios), passou a ser executada em sistema único, dentro de um ambiente corporativo.

Na primeira fase do novo sistema foram treinados 407 servidores, a maioria deles das áreas administrativa, de orçamento e de licitações. O passo seguinte será a implantação do módulo da execução orçamentária, informa o gerente de pesquisa e desenvolvimento contábil da Coordenadoria de Contabilidade da Contadoria Geral da CGM, Carlos Maurício Borup de Bakker.

Ele informa que o módulo administrativo possui uma interface com o Sistema de Informações Gerenciais de Material (Sigma), da Secretaria Municipal de Administração, que mantém um cadastro atualizado de fornecedores, materiais e serviços. Essa interface é primordial para o novo sistema que, diariamente, em intervalos curtos, faz a leitura do cadastro do Sigma. Paralelo a esse módulo, os dados estão sendo alimentados em uma base piloto que reproduz a execução orçamentária dos módulos restantes pela CGM e pela IplanRio.

A transição para o atual sistema criou uma rede integrada de exigências. Uma delas estabelece que qualquer reserva de dotação, com exceção dos gastos com pessoal, deve ser feita por meio de solicitação de despesa no novo sistema, explica o gerente de pesquisa e desenvolvimento contábil.

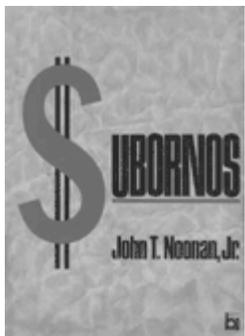
Carlos Maurício cita como pontos positivos dessa integração de exigências os seguintes avanços: o trabalho passou a ser feito em uma base corporativa (maior unidade); as solicitações de despesas da mesma natureza passam a ser agrupadas num único processo; as licitações são autorizadas, com informação dos resultados, dentro do novo sistema, que contempla também o agrupamento global de itens permitindo a centralização das informações no órgão da Prefeitura responsável pela licitação. É a chamada "licitação guarda-chuva", na qual os resultados de todo o processo saem da competência de quem executou a licitação pública e passam a ser enviados para as secretarias, empresas, autarquias e fundações da Prefeitura envolvidas com a licitação. Enquadram-se nesse caso as despesas com viagens e a aquisição de gêneros alimentícios, que envolvem vários órgãos da administração municipal.

No ambiente de testes estão sendo homologados, entre outros, os procedimentos que fazem a interface com o Tesouro Municipal, com o sistema de gêneros alimentícios (Sisgen) e com a folha de pagamento.

Para acessar esse serviço, o usuário deve estar cadastrado no Sistema de Segurança de Acesso (Segaccess), que habilita os perfis de acordo com a origem das demandas: solicitantes, diretores administrativos, assessores de orçamento e responsáveis pela área de licitação, entre outros perfis.

ESTANTE

**O suborno é uma espécie de reciprocidade**



Subornos  
John T. Noonan Jr.

Editora Bertrand Brasil, 1989. 917p.

Subornos, de Noonan Jr., é um livro que trata de subornadores e de subornados. Esse grupo inclui políticos, papas, governantes reais, congressistas e juizes, em um período que abrange do Egito dos faraós à década de 1980 na América moderna. Nas palavras de seu autor, o livro, porém, não é uma história do suborno, ou seja, um relato de atos de aceitação de suborno e de todos os subornos famosos. "O interesse aqui está na idéia e não nos repetidos, ou mesmo notórios, exemplos do crime. Há os que preferem ignorar a dimensão moral do suborno."

Indicado em 1986 pelo Presidente republicano Ronald Reagan para o cargo de juiz do Tribunal de Recursos dos Estados Unidos, Noonan Jr. é um profundo conhecedor de leis e uma autoridade mundial no assunto. Formado em Direito pela Universidade de Harvard em 1946, também estudou literatura inglesa na Universidade de Cambridge. Entre 1949 e 1951, Noonan Jr. cursou o mestrado e o doutorado em filosofia na Universidade Católica da América.

Conservador, seus estudos desenvolvem-se principalmente no campo da história e das idéias morais do Ocidente. Temas como ética, religião, liberdade, aborto, eutanásia, direito de família e usura compõem, além do suborno, o seu amplo universo de pesquisa.

No livro, o juiz Noonan analisa o suborno em seu conceito abstrato (a idéia) e em seu conceito concreto (o ato), acompanhando a sua evolução durante séculos: de 3000 a.C. até os dias atuais. Consegue mostrar a ambivalência humana em relação à idéia e ao ato de subornar.

Para ele, "a essência do conceito de suborno é a presença de um incentivo que influencia indevidamente o desempenho de uma função pública destinada a ser gratuita. Esta essência revela-se especialmente constante se seus componentes forem considerados com suficiente abstração. Os elementos concretos, ou seja, o que caracteriza 'um incentivo', o que caracteriza 'uma função pública', que funções são destinadas a serem 'exercidas gratuitamente' é que modificam-se de acordo com a cultura".

O suborno, portanto, não é um traço cultural específico: transcende épocas e espaços político-geográficos. Publicado nos Estados Unidos em 1984, a edição brasileira do livro é de 1989, o que não invalida a atualidade do tema central abordado pelo juiz Noonan Jr.: o suborno em suas múltiplas versões.

Escrever Subornos parece não ter sido tarefa fácil ao juiz e filósofo americano. A dificuldade do pesquisador está expressa em um trecho da introdução do estudo, ao explicar que "há grande dificuldade em aceitar os padrões próprios de uma determinada sociedade quando esta é abordada por um viajante ou um historiador. O suborno é uma espécie de reciprocidade. A vida humana está cheia de reciprocidades. A reciprocidade específica, considerada suborno em determinadas culturas, distingue-se pela intenção, forma e contexto. A definição de um suborno depende do tratamento cultural dos elementos que o constituem. O observador que não pertence a uma cultura, assim como os cínicos e radicais que vivem nela, tende a tachar de arbitrarias as diferenças convencionais e a reduzir a subornos todas as reciprocidades de um certo tipo - a tratar, por exemplo, qualquer presente a uma autoridade como suborno. Ao fazê-lo, o estranho impõe seu próprio padrão e chega a um julgamento que é irracional, se são usadas as normas peculiares à própria cultura". Anotações como esta fazem de Subornos um livro que vale a leitura.

### **Biólogo defende auditoria ambiental pela qualidade de vida**

Em março de 2000, ele foi um dos líderes do "abraço" na Lagoa Rodrigo de Freitas, zona sul do Rio, que reuniu milhares de pessoas em protesto contra a mortandade de 140 toneladas de peixes.

Esse tipo de atuação do biólogo Mário Moscatelli em defesa dos ecossistemas do Município e do Estado do Rio, mitificou-o, com a ajuda da mídia, como um "Indiana Jones" do meio ambiente ou um "Dom Quixote" dos manguezais.

Professor de Biologia do Centro Universitário da Cidade (UniverCidade), Moscatelli fez no dia 5 de outubro uma incursão diferente das habituais. Convidado pelo grupo de trabalho de auditoria ambiental da Controladoria Geral do Município, deu uma palestra na sede da Prefeitura sobre o tema Diagnose Ambiental.

Durante duas horas, munido de um acervo de fotos, explicou o processo histórico de degradação ambiental da cidade do Rio.

Para Moscatelli, o trabalho de auditoria ambiental é fundamental no combate à degradação do meio ambiente, que se agravou nas últimas décadas pelos seguintes fatores: ocupação desordenada do solo, febre imobiliária e falta de uma política de saneamento integrado. Tudo isso colocou o Rio de Janeiro à beira de um colapso na qualidade de vida. Segundo o ambientalista, é preciso conter "o avanço do turismo apocalíptico, que poderá trocar o turista pelos urubus, caso a cidade continue a perder a guerra contra o lixo".



Longe de ser a antiga "água escondida", como era chamada pelos seus primeiros habitantes, os índios tamoios, a Baía de Guanabara tem atualmente 300 quilômetros quadrados - menos da metade que possuía originalmente há seis mil anos - e recebe por dia 64 toneladas de poluição industrial e 300 quilos de metais pesados despejados por seis mil empresas. Parte do lixo flutuante sai das águas da Baía e, sobretudo quando chove, é carregado para as praias da zona sul do Rio. O biólogo acredita que "revitalizar a Baía sem a participação da sociedade é ficção científica".

Moscatelli afirma que o tratamento atual do lixo e do esgoto é quase igual ao que se fazia há 200 anos. Hoje, diz ele, o Município produz entre sete e oito mil toneladas de lixo por dia com destino inadequado. Também são graves os problemas na bacia hidrográfica de Jacarepaguá, onde estão localizadas cinco lagoas: Jacarepaguá, Camorim, Marapendi, Lagoinha e Tijuca, todas afetadas por um acúmulo de esgoto, algas tóxicas e lixo.

Na palestra aos auditores da CGM, o biólogo mostrou como o mais importante manguezal da Baía de Guanabara - a Área de Proteção Ambiental (APA) de Guapimirim - reduziu quatro vezes o seu tamanho, nos últimos 100 anos, em consequência do crescimento desordenado das cidades próximas. A área, que representa 80% de todos os manguezais da Baía de Guanabara, tem 69 quilômetros quadrados de extensão e abrange a faixa litorânea dos municípios de Magé, Itaboraí, São Gonçalo e Guapimirim.

Expediente:

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

**Assessor:** Sérgio Meireles

Prestando Conta\$

**Consultoria Editorial:** Sonia Virgínia Moreira

**Redação:** Graça Louzada, Leila Nascimento e Sérgio Meireles

**Edição de Arte e Ilustração:** Zope

**Produção:** Lígia Vianna