

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

FREDY LOUIS TEIXEIRA BESHARA

PROPOSTA DE INSTRUMENTO FISCALIZATÓRIO PARA RENDAS
PETROLÍFERAS: UM ESTUDO SOBRE CONVÊNIOS E SUBVENÇÕES SOCIAIS
EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2013

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

FREDY LOUIS TEIXEIRA BESHARA

PROPOSTA DE INSTRUMENTO FISCALIZATÓRIO PARA RENDAS
PETROLÍFERAS: UM ESTUDO SOBRE CONVÊNIOS E SUBVENÇÕES SOCIAIS
EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. Rodrigo Machado Vilani,

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Beshara, Fredy Louis Teixeira.

Proposta de instrumento fiscalizatório para rendas petrolíferas: um estudo sobre convênios e subvenções sociais em Campos dos Goytacazes (RJ) / Fredy Louis Teixeira Beshara, 2013.

112 f. : il.

Orientador: Rodrigo Machado Vilani

Dissertação (Mestrado) – Universidade Candido Mendes – UCAM.
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades.
Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, 2013.

1. Convênios (Direito) - Brasil. 2. Petróleo e gás – Royalties - Brasil. 3. Administração Municipal – Campos dos Goytacazes (RJ). I. Vilani, Rodrigo Machado, orient. II. Universidade Candido Mendes. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. III. Título.

FREDY LOUIS TEIXEIRA BESHARA

PROPOSTA DE INSTRUMENTO FISCALIZATÓRIO PARA RENDAS
PETROLÍFERAS: UM ESTUDO SOBRE CONVÊNIOS E SUBVENÇÕES
SOCIAIS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 11 de dezembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rodrigo Machado Vilani, D.Sc. - (Orientador)
Universidade Candido Mendes

Prof. José Luis Vianna da Cruz, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Antenora Maria da Mata Siqueira, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2013

Dedico este trabalho ao meu avô Edwards Teixeira, a minha avó Heloisa Marinho Teixeira e meu padrinho Antônio Frederico Marinho Teixeira que faleceram durante meus estudos. E aos meus pais que sempre me incentivaram.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos Professores do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, que propiciaram, com seus ensinamentos, uma relevante contribuição para o meu aprimoramento pessoal e para o aperfeiçoamento das perspectivas de pensar de uma forma abrangente o fenômeno administração pública.

RESUMO

PROPOSTA DE INSTRUMENTO FISCALIZATÓRIO PARA RENDAS PETROLÍFERAS: UM ESTUDO SOBRE CONVÊNIOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES(RJ)

O presente trabalho tem por objetivo propor um instrumento fiscalizatório de convênios com a administração pública municipal, financiados com *royalties* do petróleo. O trabalho incide sobre um tema que tem sido tratado nos municípios do Norte Fluminense de forma insuficiente, limitada e fragmentária, pois os convênios possuem leis e manuais nas esferas federais, estaduais e até mesmo municipais, porém não existem manuais ou legislação específica para os convênios financiados com os *royalties*. O estudo de caso examina as lacunas existentes nos instrumentos celebrados no âmbito da Administração Municipal de Campos dos Goytacazes no ano de 2011, referentes a convênios e subvenções sociais, e sugere mecanismos de auditoria governamental como ferramenta de avaliação, normatização e controle na forma de elaboração de regras como aplicabilidade, objetivos do projeto e procedimentos. Para tanto a pesquisa se pautou na metodologia quantitativa, identificando e comparando os percentuais gastos pelo município com a celebração de convênios firmados com entidades sem fins lucrativos, onde foi observada a existência do cumprimento da teoria intergeracional e os objetivos da lei do Petróleo e seus reflexos nos índices de saúde e educação do município, uma vez que os convênios tratam de transferências de recursos voluntários, ou seja, dependem da “vontade” de seus gestores. O que se pretende com a elaboração deste instrumento fiscalizatório é adotar métodos e técnicas de auditoria governamental, avaliação permanente e medidas eficazes para cumprir os princípios gerais da administração pública, em especial o princípio da eficiência e da economicidade. As considerações gerais caminham ao encontro da viabilidade e da necessidade de implementação de um manual prático com o objetivo de promover o planejamento e o desenvolvimento regional através da otimização dos recursos públicos, de acordo com a teoria intergeracional e a lei do petróleo.

Palavras-chave: Instrumento fiscalizatório de Convênios. *Royalties*. Auditoria e Controle Interno. Administração Pública Municipal. Gestão de Cidades.

ABSTRACT

MANUAL COVENANTS FINANCED WITH OIL ROYALTIES FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION MUNICIPAL

This paper aims to propose a manual agreements with the municipal government funded with oil *royalties*. The work focuses on a topic that has been dealt with in the districts of North Fluminense insufficiently limited and fragmentary, because the covenants have laws and manuals in federal, state and even local, but there are no manuals or specific legislation to the covenants financed with *royalties*. The case study examines the gaps in the instruments concluded under the Municipal Administration of Goytacazes in 2011, referring to conventions and social grants, and suggests mechanisms for government audit as a tool for assessment, regulation and control in the form of development rules as applicable, project objectives and procedures. Therefore the research was based on quantitative methodology, identifying and comparing the percentages spent by the municipality with the signing of agreements with non -profit entities, where it was observed the existence of compliance intergenerational theory and objectives of the law of oil and its consequences indices of health and education in the municipality, since covenants it is voluntary transfers of resources, ie, depends on the “will” of its managers. The intention with the writing of this manual is to adopt methods and techniques of government audit, ongoing assessment and effective measures in order to comply with the general principles of public administration, in particular the principle of efficiency and economy. The general considerations go to meet the feasibility and necessity of implementing a practical manual in order to promote regional planning and development through the optimization of public resources, according to the theory and intergenerational oil law.

Keywords: Manual Covenants. *Royalties*. Audit and Internal Control. Municipal Public Administration. Management of Cities.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	ORÇAMENTO PÚBLICO	16
2.1	Orçamento público	16
2.2	A parceria público-privada (PPP)	21
2.3	Orçamento municipal x rendas petrolíferas	25
2.4	O caso de Campos dos Goytacazes	33
3	AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE VERIFICAÇÃO DAS DIRETRIZES DO PLANEJAMENTO E DOS CONVÊNIOS	37
3.1	Auditoria	37
3.2	Diretrizes do planejamento	42
3.3	Distinção de convênios e contratos administrativos	44
3.3.1	Consequências para o gestor pelos descumprimento de suas obrigações.....	47
3.4	O papel dos convênios e auditoria como instrumentos de fiscalização da eficácia na alocação dos recursos públicos (royalties)	48
4	ELABORAÇÃO DE MANUAL DE CONVÊNIOS PARA MUNICÍPIOS FLUMINENSES	52
4.1	Convênios federais	52
4.1.1	Transferência de Recursos do Governo Federal para a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes	54
4.1.2	Convênios firmados entre o Governo Federal e a Prefeitura Municipal de Campos (RJ)	54
4.2	EGP/Rio – Escritório de Gerenciamento de convênios do governo estadual	56
4.3	Convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de Campos ds Goytacazes com instituições sem fins lucrativos – subvenções sociais	57
4.3.1	Análise das Subvenções	57
4.3.2	Análise das Subvenções da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia	62
4.3.3	Critérios para a distribuição de convênios financiados com Royalties	63
4.3.4	Os desvios de finalidades de convênios – Terceirização da Mão de Obra	65

4.4	Os manuais de convênios	66
4.4.1	O Manual da CGU, TCU, TCE/RJ e Secretaria Municipal de Controle Orçamentário de Campos dos Goytacazes (RJ)	66
4.4.2	Elaboração de Manual de Convênios financiados com royalties do petróleo para a Administração Pública Municipal	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
	APÊNDICE 1 – MANUAL DE CONVÊNIOS FINANCIADOS POR ROYALTIES DE PETRÓLEO	81
	ANEXO 1 – TABELA – CONVÊNIOS E SUBVENÇÕES SOCIAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES 2011	107

1 INTRODUÇÃO

A atividade petrolífera vem modificando o cenário histórico brasileiro através da distribuição de *royalties* do petróleo e Participação Especial. Essa mudança é visível e o tema tem relevância nacional.

Em 1997 foi criada a Lei do Petróleo, onde estabeleceu alíquota básica dos *royalties* e critérios para distribuição, mas foi em fevereiro de 2000, com a Participação Especial que alavancou a arrecadação fluminense. A Participação Especial está prevista no artigo 50 da Lei do Petróleo e é uma participação adicional aos *royalties* incidente sobre os campos com grandes volumes de produção ou grande rentabilidade onde são pagas trimestralmente.

Segundo a ANP, embora a produção de petróleo tenha aumentado 2,1 vezes, os *royalties* aumentaram 40,3 vezes. Isso se justifica pelas mudanças ocorridas a partir da Lei do Petróleo aumentando a alíquota básica de 5% para 10%. Outro fator que influenciou esta mudança e o aumento significativo na arrecadação foi o alinhamento de preços do petróleo brasileiro com os preços internacionais para fins de cálculo das participações especiais governamentais.

Segundo Piquet (2007) “a sorte geográfica, em primazia a outros critérios que poderiam estar atentos à necessidade de se promoverem políticas de justiça intergeracional, é o alicerce das regras de rateio das rendas petrolíferas no âmbito municipal”.

A transferência de parte substancial de *royalties* do petróleo aos municípios produtores exige um debate sobre a melhor forma de distribuição e aplicação dessa riqueza limitada e escassa. Ainda mais quando são aplicados a convênios e subvenções sociais fomentando desde o Carnaval até o Futebol.

Muitos município firmam convênios a ermo, sem critérios e processos de seleção e por isso, algumas dúvidas são levantadas quanto aos critérios de escolha das prioridades e avaliação de resultados, e também quanto ao custo e ao benefício de projetos e convênios financiados pelos *royalties* do petróleo. Em relação de causa e efeito, é sempre lembrado o fato de que os municípios do norte fluminense possuem grande dependência financeira dos recursos dos *royalties* do petróleo, ocultando outras fontes da arrecadação tributária municipal, como o ISS, o IPTU e o ITBI.

Segundo dados do Inforoyalties – UCAM, nas últimas décadas o município de Campos dos Goytacazes recebeu entre 2002 a 2012 o montante de R\$ 55.593.744.639,58) em *royalties* do petróleo o que representa 73% de todo o orçamento municipal.

A preocupação com a aplicabilidade dos recursos públicos, em especial com os *royalties* do petróleo, visto tratar-se de extração de uma riqueza finita, que segundo Piquet (2007) “essa renda deveria servir como fundo para o Estado operar políticas de promoção da justiça intergeracional” é que justifica essa dissertação. E também com a obrigação que os municípios têm em preencher lacunas legais a respeito desses mecanismos. Esses pensamentos deram norte à elaboração de um manual de convênios composto por ferramentas de controle e pistas para a otimização dos benefícios da aplicação dos recursos dos *royalties*, desde a celebração, a execução e a prestação de contas de convênios e subvenções sociais.

Essas ações sociais através de convênios financiados pelos *royalties* podem ser a principal fragilidade no regime de distribuição das rendas petrolíferas nos municípios. Uma vez que citamos a promoção da justiça intergeracional como política ideal para aplicação de convênios custeados pelos *royalties*, é destacada a importância dos municípios considerando que a principal função do Estado, como operador de políticas públicas de longo prazo é, por exemplo, a de fomentar pesquisas alternativas e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia (PIQUET, 2007).

Como se distribui as rendas petrolíferas através de convênios e qual o critério utilizados para escolher as instituições? Onde os gestores públicos começam o planejamento de suas ações e de celebração de convênios? Qual é o órgão dos municípios responsável pela fiscalização dos convênios, suas prestações de contas e qual o papel dos auditores governamentais nessa? Qual a responsabilidade que o ordenador de despesa tem sobre esses repasses e qual a legislação municipal aplicável aos convênios no caso específico de Campos dos Goytacazes?

A celebração de convênios tem como agente protagonista o poder público, responsável pela alocação dos recursos e emendas previstas no orçamento público.

No entanto, mister se diga que as informações disponíveis sobre os convênios públicos são ainda muito precárias. De fato, ainda não se sabe quanto efetivamente será determinado para convênios e como os recursos serão aplicados. Nos portais eletrônicos do governo federal, criados com o objetivo de dar

transparência ao uso dos recursos públicos, bem como de convênios e transferências voluntárias, as informações são insuficientes e superficiais, e muitas vezes desatualizadas e contraditórias, dificultando as funções de controle social e a análise específica em torno dos gastos públicos.

Partindo de uma reflexão voltada para a esfera municipal, podemos dizer que a maioria dos municípios não possui informações à disposição da população, nem no que diz respeito a convênios. Por isso a importante função do Órgão de Controle Interno de cada município e do papel de seus auditores governamentais. O controle Interno tem como principal função promover o controle orçamentário do município e a fiscalização das despesas realizadas pelos ordenadores de despesa. Por isso, há um elo de ligação entre o orçamento público como instrumento de planejamento da administração pública, bem como o Plano Plurianual (PPA), a LOA e a LDO, o órgão de controle interno dos municípios, o papel dos auditores governamentais como agentes internos municipais fiscalizadores dos convênios financiados pela fonte Royalties do Petróleo. Esses agentes representam o controle interno exercido pelos municípios que por sua vez têm deveres de prestar contas, evidenciados pelo artigo 70 da CRFB.

O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, pela Controladoria Geral da União, pelos Controles Sociais (conselhos) e pelo Controle Legislativo. Nessa dissertação, por se tratar de proposta de elaboração de manual para os municípios, serão abordadas apenas as questões de planejamento orçamentário, do órgão de controle interno do poder executivo e dos auditores governamentais municipais. Para estudar a temática dos Convênios da Administração Pública e Planejamento de Políticas Públicas, num primeiro momento, consultou-se e se sistematizou, sobretudo os mais reconhecidos autores de obras e artigos, nacionais e estrangeiros, que abordam os assuntos mencionados.

Procurou-se observar, notadamente, os princípios gerais da administração pública, as leis e portarias que versam sobre convênios, normas, instruções normativas e manuais federais e, ainda, os artigos 37 e 70, da Constituição Federal de 1988, a Lei Federal n.º 8.666/93, das Licitações e dos Contratos Administrativos, a Lei Complementar 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei n.º 4.320/64 que versa sobre Finanças Públicas e Direito Financeiro, em especial, a deliberação 200 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que rege as prestações de contas dos convênios e subvenções sociais.

Igualmente, desempenharam papel relevante nas mesmas formulações iniciais o exame da Instrução Normativa n.º 02, de 19 de abril de 1993, da Secretaria do Tesouro Nacional (DOU 23/04/1993), dos Convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e, posteriormente, a análise da Instrução Normativa n.º 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (DOU 31/01/1997), dos Convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos.

Analisando, ainda, a vinculação financeira causada pelos convênios com as prefeituras, desfazendo assim a real finalidade da filantropia. Estas instituições tratam os convênios firmados com os royalties como a única e exclusiva forma de sobrevivência, transferindo toda a responsabilidade assumida para o poder público municipal.

A pesquisa adotou métodos de caráter quantitativo apoiando-se na pesquisa bibliográfica e documental fornecida pela Procuradoria Geral do Município de Campos dos Goytacazes e da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário, com base na legislação específica a convênios, à pesquisa colaborativa e ao planejamento estratégico. Também foram realizadas entrevistas com os servidores públicos de cada órgão com o objetivo de obter maiores informações sobre o assunto.

Além dessas, analisou-se o orçamento municipal da Prefeitura de Campos dos Goytacazes e quantificou-se quanto aos recursos repassados para as entidades através de convênios. Ainda classificou-os em Saúde, Educação, Esporte e Cultura. A partir das informações obtidas, foi proposto um instrumento, através de manual prático, como ferramenta de controle e auditoria com critérios, técnicas e métodos na execução de projetos e avaliação de resultados de convênios para promover a maximização dos recursos e aperfeiçoamento no processo de planejamento e da gestão pública municipal, considerando a aplicação dos recursos públicos dos *royalties* do petróleo.

O manual, fruto de experiência pessoal e profissional adquirida atuando em órgãos de controle interno na auditoria de convênios e na elaboração de instruções normativas dos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra (RJ), Itaperuna (RJ), São José do Calçado (ES) e Cabo Frio (RJ), é respaldado em normas públicas regulatórias que envolvem padrões, controle e regulamentação de atividades financeiras. Segundo Terra, Givisiev e Oliveira (2007) as políticas

públicas são norteadores de ação do poder público onde se criam regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade. Serve de mediadores entre atores da sociedade e do Estado. São políticas sistematizadas ou formuladas em documentos, leis, programas e linhas de financiamento que orientam ações que normalmente envolvem aplicação de recursos públicos.

A própria força atual do paradigma do crescimento endógeno e das soluções locais para o desenvolvimento estimula a criação desse manual. As regiões que congregam os ricos municípios petrolíferos poderão servir de importantes laboratórios para a avaliação de como se processa o desenvolvimento social e regional através de regras e sugestões aqui elaboradas sobre a celebração de convênios com recursos escassos dos *royalties* no cenário municipal local.

Portanto, o objetivo dessa dissertação é contribuir com a gestão dos convênios e subvenções sociais da administração pública municipal, tomando como base os instrumentos de gestão pública: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) do município. Para tanto, serão analisados os convênios firmados pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes com o terceiro setor visando ao desenvolvimento de novos instrumentos de gestão, controle e avaliação de resultados para coleta e sistematização de informações. Tudo isso tendo em vista a elaboração de manual para distribuição dos recursos com critérios e ferramentas de controle e auditoria para organizar o gasto público eficiente de forma a promover o desenvolvimento local e regional. Os convênios, em especial os custeados com *royalties*, devem ser pautados pela transparência nos processos de trabalho e pelas demandas da sociedade. Esse instrumento também deve ser pautado na otimização de recursos, uma vez que a alocação dos mesmos pode e deve promover o desenvolvimento regional voltado para o atendimento das demandas sociais, diminuição das desigualdades regionais com vistas ao bem-estar social e para o desenvolvimento sustentável da cidade e do país. Empregados devidamente na saúde, na educação e no social, os resultados serão rapidamente alcançados.

Por fim, a conclusão resultará na elaboração do manual de convênios para os municípios fluminenses a partir do pensamento de Frey (2000, p. 26), que sugere fases e ciclos para as políticas públicas através do conhecimento do problema, elaboração de programas, a criação de uma “agenda setting” e a avaliação constante dos projetos e ações.

No Capítulo 1, encontram-se a revisão da literatura sobre orçamento público, sua legislação, a parceria público-privada, associando o orçamento municipal com as rendas petrolíferas e levantando um diagnóstico sobre o Município de Campos dos Goytacazes (RJ).

No Capítulo 2, encontram-se a revisão da literatura sobre auditoria, as diretrizes de planejamento, o planejamento no Brasil, assim como um breve comentário sobre a auditoria como instrumento de fiscalização da eficácia na alocação dos recursos provenientes dos royalties.

No Capítulo 3, encontram-se uma relação dos manuais existentes e uma breve associação com o manual elaborado, assim como sua metodologia e resultados.

Por fim, seguem as conclusões analisadas ao longo de todo o trabalho.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Como ponto de partida, é abordado o conceito de orçamento público, uma vez que o Poder Executivo não pode realizar nenhuma despesa que não esteja prevista e autorizada dentro do orçamento, inclusive convênios. Em seguida, expõe-se um arcabouço teórico sobre a dinâmica orçamentária brasileira. Por último, discorre-se sobre a atuação do orçamento como instrumento de gestão no setor público e sua relação com os royalties de petróleo.

O objetivo é contextualizar a discussão que se desdobrará nos próximos capítulos sobre indícios de ineficiência ocasionados pela má aplicabilidade destes recursos escassos e limitados, além de apresentar uma análise dos resultados obtidos pelo TCE – Tribunal de Contas do Estado, através de auditorias de conformidades e relacioná-los com o desenvolvimento social, em especial a área da educação do Município de Campos dos Goytacazes (RJ).

2.1 Orçamento público

O orçamento público surgiu como instrumento administrativo e de controle da sociedade sobre a administração pública, na Inglaterra no ano de 1215, através da Carta Magna imposta ao rei John Lackland pelos senhores feudais, objetivando limitar os poderes de arrecadação do rei e definir uma forma de realização dos gastos.

Em 1787, na Filadélfia, Estados Unidos, foi elaborada a Declaração de Direitos do Congresso, que implantou a exigência da prática orçamentária. Dois anos após, em 1789, na França, através da Revolução Francesa, se consagrou o princípio de que a “votação das receitas e despesas seria atribuição dos representantes da nação”. No Brasil, apenas em 1824, através da primeira Constituição Brasileira, que as disposições a respeito do tema apareceram, pois a CRFB estabelecia a obrigatoriedade do Executivo em apresentar uma proposta orçamentária ao Congresso Nacional. Já a primeira lei orçamentária brasileira data do ano de 1827 (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p. 58).

Na essência, orçamento é o espírito da ação democrática permitindo ao povo que imponha limites ao governante no direito de arrecadar tributos e impostos em nome do povo e para o povo. Também reflete a ação intencional do Estado junto à

sociedade, pois traduz a orientação política e regula a atividade governamental relacionada às tarefas de interesse público, visando ao fortalecimento da cidadania (SANTOS, 2010, p. 3).

De acordo com Silva (2011, p. 172), o surgimento do orçamento público está ligado aos ideais democráticos em contrapartida aos poderes absolutistas dos reis. O mesmo autor afirma que é possível encontrar traços de controle de recursos públicos em alguns documentos anteriores ao período medieval.

Ele pode ser considerado como um instrumento capaz de impor uma limitação à administração dos gastos públicos, evitando os gastos ineficientes, sucessivos e crescentes aumentos. Por isso, é comum que o orçamento esteja ligado ao controle sobre a ação administrativa e à definição da responsabilidade fiscal.

De acordo com Araújo e Arruda (2009, p. 57), o orçamento público é a lei de iniciativa do Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro que coincidirá com o ano civil. Deve ser elaborada por todas as esferas de governo em um exercício para, depois de devidamente aprovada, vigorar no exercício seguinte. É, antes de tudo, um instrumento de planejamento que permite acompanhar, controlar e avaliar a administração da coisa pública.

Para Pires e Motta (2006, p. 36), o orçamento público tem se constituído no mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos, capaz de orientar decisões, alcançar os objetivos pretendidos, materializar ações pensadas e programadas, fixar período determinado, identificar previamente os recursos disponíveis e mobilizáveis e priorizar ações em função das políticas públicas de governo.

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo (LUNELLI, 2013).

De acordo com a teoria de Bezerra (2007, p. 19), o orçamento pode ser classificado em três esferas. A primeira delas é a esfera jurídica, sendo o orçamento público uma lei em todos os sentidos, no que se refere à realização de despesas e à arrecadação de receitas. Sua elaboração e aprovação seguem o processo legislativo

de discussão, emenda, votação e sanção presidencial. A segunda esfera é a econômica. Por meio do orçamento, o governo redistribui os recursos arrecadados da sociedade. Nesse sentido, ele é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. A terceira, política, está caracterizada no processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento, na medida em que são incorporados, necessariamente, interesses conflitantes da sociedade.

Por fim, Santos (2001, p. 55) define o orçamento como um instrumento de trabalho muito importante para qualquer administrador e deve ser cuidadosamente planejado a fim de garantir suas finalidades. Todo orçamento é composto de duas parcelas distintas: a receita e a despesa. A soma dos impostos, taxas e contribuições de melhoria mais as transferências intergovernamentais e, se houver os empréstimos, é o que constitui a receita da Prefeitura, que deve equivaler às despesas previstas no orçamento.

É de crucial importância ressaltar o caráter instrumental imposto pelo orçamento e que este não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta, sem a qual não se administra, além de interagir e se relacionar com diversos campos do conhecimento, entre eles pode-se citar a Contabilidade, a Economia, o Direito e a Administração.

De acordo com a doutrina contábil, o orçamento pode ser dividido nos aspectos: financeiro (plano de custeios, investimentos, inversões, transferências e receitas); econômico (quadro orgânico da economia pública) e jurídico (estima receitas e fixa despesas). E corresponde ao principal instrumento da administração governamental para traçar programas, projetos e atividades para um período financeiro, estimando suas receitas e planejando suas aplicações com definição dos limites de gastos. Por fim, é o documento no qual é previsto o valor monetário que, num determinado período (geralmente um ano), deve entrar e sair dos cofres públicos, com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesas mais relevantes. (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p. 57).

No Brasil, o orçamento público deve obedecer legalmente aos princípios de unidade, anualidade e universalidade, pois deve se constituir em única peça, se referir a um período limitado de tempo e oferecer ao Legislativo controle adequado sobre as operações financeiras realizadas pelo Executivo. (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p. 59).

Quanto à classificação, o orçamento se divide em duas vertentes: tradicional ou clássico; e orçamento-programa ou moderno.

O orçamento tradicional ou clássico é o processo de elaboração do orçamento em que é enfatizado o objeto de gasto, ou seja, é um detalhamento das receitas a arrecadar e das despesas a executar. Já o orçamento-programa ou moderno, que é o adotado no Brasil, representa a modalidade na qual a estimativa dos recursos financeiros e sua destinação derivam da elaboração de um plano ou programa de trabalho. É o responsável por apresentar os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração terá de prover os fundos necessários. É ele também que identifica os custos dos programas propostos para alcançar os objetivos traçados, além dos dados quantitativos que mensurarão os resultados alcançados e o trabalho realizado em cada programa. Enfim, o orçamento tradicional enfoca o que se pretende gastar, já o orçamento-programa, o que se pretende realizar (ARAÚJO; ARRUDA, 2009, p. 62).

Carvalho (2008, p. 20) destaca a existência do modelo de orçamento-programa como um instrumento difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da década de 50, inspirado na experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos da América. Para o autor, o orçamento-programa caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro, ou seja, é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados.

No entendimento de Giacomoni (2000, p. 36), “é necessário elaborar metas específicas por setor ou região, gerando programas e projetos e a definição clara dos objetivos governamentais”.

Silva (2006, p. 188) acredita que é a característica que determina a maneira pela a qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente. Por isso, diz-se que os orçamentos variam segundo a forma de Governo e podem ser classificados em três tipos: orçamento legislativo, cuja elaboração, votação e aprovação é da competência do Poder Legislativo, cabendo ao Executivo a sua execução e muito usado em países parlamentaristas; o orçamento executivo, cuja elaboração, aprovação, execução e controle é da competência do Poder Executivo e é utilizado em países onde impera o poder absoluto; e orçamento misto, elaborado e

executado pelo Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo a sua votação e controle, sendo utilizado em países em que as funções legislativas são exercidas pelo Congresso ou Parlamento, sendo sancionado pelo Chefe do Poder Executivo. Este último é o utilizado no Brasil.

Na burocracia weberiana, o planejamento público é movido pelo orçamento. No Brasil, competem aos Ministérios e às respectivas Secretarias de Planejamento a previsão, a dotação (divisão dos recursos entre os órgãos e suas finalidades) e o controle da execução orçamentária (KANAANE et al., 2010, p. 52).

Segundo Gama Júnior (2009, p. 57), o orçamento passa por diversas fases até estar pronto para ser executado, e por outras, mesmo depois de sua execução, com a finalidade de aprimoramento e controle. A esse processo sequencial de fases dá-se o nome de ciclo orçamentário, que pode ser definido, como um processo contínuo, dinâmico e flexível, no qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiros, correspondendo ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde a sua concepção até a apresentação final.

Para Araújo e Arruda (2009, p. 65) o ciclo orçamentário corresponde ao processo da proposta do orçamento, ganha transparência com a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração, desenvolve-se na discussão e na aprovação da proposta pelo Legislativo, consolida-se na execução e no controle, e se conclui com a avaliação dos resultados alcançados.

Como o próprio nome diz, o orçamento é público, portanto, a participação da sociedade no conhecimento das despesas e receitas da administração pública é de fundamental importância, sendo conhecida como orçamento participativo.

Em outras palavras, o orçamento participativo pode ser compreendido como uma oportunidade, instituída por algumas prefeituras brasileiras, com o propósito de permitir a interferência direta da comunidade na definição de certas ações públicas.

Segundo Pires (1999, p. 63), cada setor da sociedade, por meio de seus cidadãos, busca assegurar o atendimento de suas necessidades e a defesa de seus interesses ao longo do processo de elaboração do orçamento anual, através de discussões, audiências públicas e debates, os quais fixam as prioridades do gasto local, conforme a previsão da receita do município. O Orçamento Participativo impõe uma lógica ao governante e delimita um planejamento mais direcionado aos

interesses imediatos da população, além de ampliar a cidadania e reduzir a corrupção, ajudando a aumentar as pressões pela eficiência e a transparência dos atos administrativos.

No Brasil, o Orçamento Geral da União inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a se realizarem no exercício. (LUNELLI, 2013).

Os orçamentos decorrem de projetos e planos e a Constituição Federal de 1988 veio integrar o orçamento público em um sistema de diretrizes onde as ações governamentais de planejamento, assim como os objetivos e metas da administração pública, por determinado tempo, devem ser definidos antecipadamente. Tendo em vista este cenário, foi implantada uma série de instrumentos legais que deve ser seguida pelas entidades e agentes públicos, sendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) os três principais instrumentos, distintos, porém, interligados. A articulação destas três leis permite a responsabilização permanente dos gestores públicos mediante a integração efetiva das formas de *accountability* (*dever de prestar contas*) relativas ao processo eleitoral e ao controle institucional durante o mandato.

Enquanto o PPA define os objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, a LDO antecipa a discussão orçamentária para o ano seguinte, fixando as metas fiscais, e a LOA estima as receitas dos tributos e fixa as despesas que estão autorizadas para serem executadas no exercício financeiro vigente. Dessa forma, a administração pública, seja ela federal, estadual ou municipal, deve planejar suas receitas e despesas a curto, médio e a longo prazo, controlando seus gastos.

É importante notar que a intenção do legislador constituinte foi determinar a adequação dessas três normas (PPA-LDO-LOA), que compõem a espinha dorsal do orçamento brasileiro, aos programas de governo. Consta expressamente no parágrafo 4º do artigo 165, da Carta Magna, que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o PPA. Talvez o caso mais claro da obrigatória relação do orçamento com os

programas governamentais esteja no artigo 167, que veda expressamente o início de programas ou projetos não incluídos na LOA (LIMA, 2012, p. 23).

Podem-se ainda citar a Lei n.º 4.320 de 1964 e a Lei Complementar n.º 101 de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, como instrumentos legais para fins de orçamento brasileiro, sendo esta última com a finalidade de punir as infrações contra o erário público. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas.

Em 2004, foi aprovada a Lei n.º 11.079, que regulamenta as parcerias Público-Privadas, permitindo ao gestor público celebrar contratos de concessão de obras e serviços infraestruturais com o setor privado. Enquanto a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/93) restringia a terceirização de obras e serviços com recursos integralmente públicos, a Lei n.º 11.079/04 vê o setor privado como um parceiro estratégico e investidor de recursos, porém com planos de ação, projetos, processos e a cobrança de tarifas dos usuários regulados pelo Setor Público (KANAANE et al., 2010, p. 54).

2.2 A parceria público-privada (PPP)

Em suma, a concepção do orçamento público, que servirá de embasamento para este trabalho aborta diversas formas de parcerias e receitas, como a receita dos royalties do petróleo. O que será tratado aqui é a relação das receitas orçamentárias provenientes de receitas do setor privado através das PPP's. Com a globalização, o capital privado internacional passou a investir seletivamente em empreendimentos e empresas sediadas em cidades, cujos governos traçaram estratégias e vantagens com o intuito de atraí-los e fixá-los em seu território. Essa mudança de paradigma no mundo atual vem acelerando as transformações nos ambientes de todas as empresas e organizações públicas, especialmente nos campos econômico, social, tecnológico, cultural e ambiental, refletindo em uma significativa alteração das formas de atuação do Estado na Economia.

Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 431), a menor capacidade financeira dos governos dos diversos países para arcar com os grandes investimentos públicos induziu a busca da parceria com o setor privado como uma alternativa para financiá-

los. Essa parceria surgiu como uma importante possibilidade de viabilizar investimentos em infraestrutura que desencorajavam uma participação de 100% de capital privado.

De acordo com Borges e Neves (2005, p. 112), a parceria público-privada não é aplicável em qualquer caso de investimento combinado entre recursos públicos e privados. O seu prazo de implantação pode levar anos, dependendo das condições a serem exigidas caso a caso ou de riscos legais. E para Brito e Silveira (2005, p. 9), o uso da parceria público-privada deve ser motivado por questões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento.

Tendo em vista essa nova perspectiva, o Planejamento Estratégico Público encontrou nas cidades a escala territorial mais propícia para reproduzir a metodologia do setor privado. Algumas delas tiveram a geografia urbana completamente modificada por essas parcerias. A título de exemplo, pode-se citar várias iniciativas registradas em algumas importantes cidades do mundo que se beneficiaram da parceria Público-Privada, como Barcelona (Olimpíada de 1992), Paris (os grandes monumentos urbanísticos e arquitetônicos comemorativos dos 200 anos da Revolução Francesa), Londres (a requalificação das docas), Bilbao (o Museu Guggenheim), Baltimore (revitalização e reconversão da área portuária), Berlim (o complexo cultural dos grandes museus e praças), Buenos Aires (requalificação de Puerto Madero) e, recentemente, Dubai e Pequim emergindo no cenário internacional com o desenvolvimento urbanístico atrelado ao desenvolvimento econômico (KANAANE et al., 2010, p. 55).

No Brasil, Curitiba foi a pioneira em aplicar PMA (Planejamento, monitoramento e avaliação) orientado para o desenvolvimento integrado. A sustentabilidade, a governança e o êxito dos planos curitibanos são atribuídos à legitimação conquistada na esfera participativa, bem como na continuidade da missão, visão e valores fundamentais que são preservados pelo corpo técnico estável, conquistando diversos prêmios e reconhecimento internacional. O Pelourinho, em Salvador, e o Complexo “Ver o Peso”, em Belém, são outros exemplos brasileiros de experiências pontuais de requalificação urbana com impactos socioeconômicos.

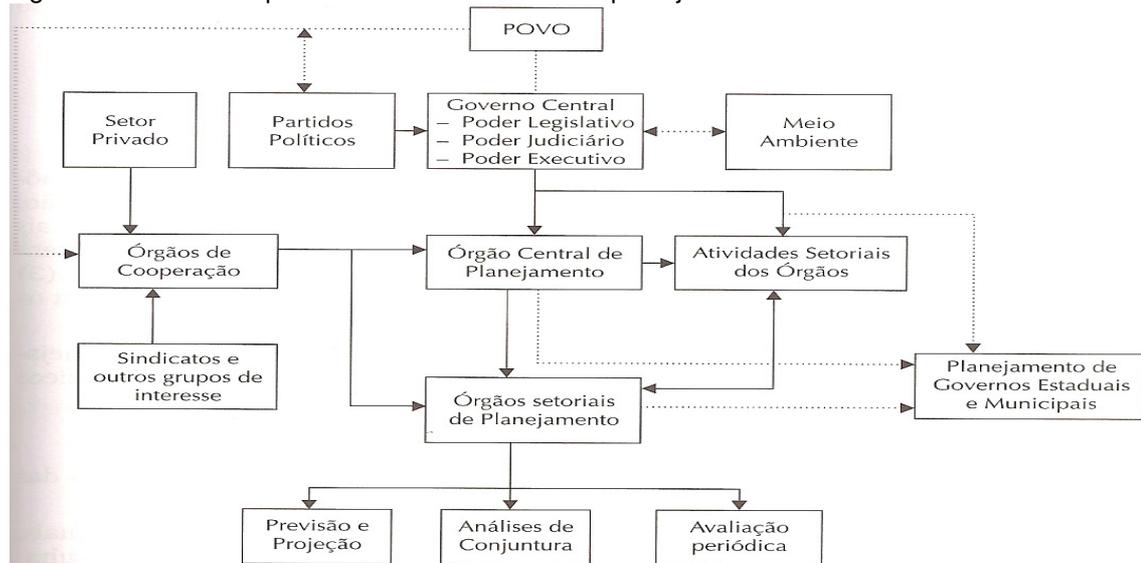
No processo de elaboração do planejamento, seja para o setor privado ou para o setor público, fica evidenciada a necessidade de elaboração de inúmeros

planos como, por exemplo: plano de desenvolvimento ou crescimento ordenado mediante inovações, plano de segurança ou de manutenção dos objetivos, plano de mobilização ou de emergência e plano de inteligência estratégica. Esses planos devem estar coerentes com um orçamento estabelecido dentro das possibilidades financeiras da organização ou do governo (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 126).

Para Silva (2006, p. 178), o processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento governamental deve ser capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete.

A figura 1.1 mostra os fatores que influenciam o sistema de planejamento governamental, segundo Silva (2006, p. 179).

Figura 1.1 – Fatores que influenciam o sistema de planejamento.



Fonte: SILVA, 2006, p. 179.

Moreira e Carneiro (1994, p. 31) ressaltam que embora a operação de áreas de infraestrutura e, especificamente, dos serviços públicos possa ser entregue ao setor privado, a responsabilidade pelo serviço público é uma função do Estado, que a delega, sob condições e prazos acordados em um contrato, ao setor privado, juntamente com a obrigação de realização de investimentos previamente definidos.

Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 440), o conceito de política pública é muito mais amplo do que a mera realização de uma despesa a cargo do governo ou de uma empresa estatal, pois envolve a adoção de tomada de decisões de gasto e adoção de políticas que tragam benefícios para o público.

Nesse sentido, as parcerias entre governo e o setor privado podem ser entendidas como uma espécie de mutirão, em que cada uma das partes atua em função das suas disponibilidades de recursos ou do seu conhecimento específico na procura de algum objetivo.

A parceria Público-Privada difere da lei de concessão comum pela forma de remuneração do parceiro privado. Na concessão comum, o pagamento é realizado com base nas tarifas cobradas dos usuários dos serviços concedidos. Já nas PPPs, o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos.

De acordo com a Lei n.º 11.079 de 2004, as parcerias podem ser de dois tipos: Concessão Patrocinada, onde as tarifas cobradas dos usuários da concessão não são suficientes para pagar os investimentos feitos pelo parceiro privado. Assim, o poder público complementa a remuneração da empresa por meio de contribuições regulares; e Concessão Administrativa, quando não é possível ou conveniente cobrar do usuário pelo serviço de interesse público prestado pelo parceiro privado. Por isso, a remuneração da empresa é integralmente feita pelo poder público.

Segundo a lei, o valor mínimo de um contrato de PPP é de R\$ 20 milhões. Nesse contrato, o prazo não pode ser inferior a 5 anos, tampouco superior a 35 anos, incluindo eventual prorrogação. O objeto de uma PPP não pode ser unicamente o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública, pois tais atividades não caracterizam prestação de serviços públicos.

Como dito no início deste subitem, segundo Giambiagi e Além (2011, p. 431), a PPP é uma alternativa encontrada para os governos de menor capacidade financeira para arcar com grandes investimentos públicos, porém os municípios produtores de petróleo, como os do Estado do Rio de Janeiro, não necessitam dessa alternativa, devido à alta capacidade financeira conseguida através dos royalties. Por isso executam de forma autônoma diversos projetos sem a participação do setor privado e muitas vezes sem a participação sequer do Governos Estadual e do Governo Federal.

Dessa forma, cumpre identificar os principais elementos do orçamento municipal especialmente em relação à alocação das rendas petrolíferas.

2.3 Orçamento municipal x rendas petrolíferas

Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro é responsável pela produção de 80% do petróleo nacional e 46% do gás natural, segundo dados da ANP (Agência Nacional do Petróleo) e 70% dos campos do Pré-Sal encontram-se no litoral fluminense. Isso significa uma boa expectativa da economia fluminense para os próximos anos com um quadro favorável ao desenvolvimento.

Para isso é necessário combinar esse aporte de recursos dos royalties do petróleo com uma justa distribuição dos recursos gerados, sua aplicabilidade, os resultados alcançados, bem como o cumprimento da teoria da justiça intergeracional, da Emenda Constitucional n.º 19/98 (Princípio da Eficiência¹) e da essência jurídica criada pelo Estado ao regulamentar a Lei do Petróleo, além de fazer com que esses recursos possam ser aplicados de forma a combater a pobreza, pesquisar energias alternativas, gerar fonte de renda, trabalho e melhorar a qualidade de vida do fluminense.

A qualidade dos gastos públicos com royalties do petróleo busca garantir a chamada justiça intergeracional, uma vez que se trata de um recurso natural finito que, se explorado e utilizado atualmente, não estará disponível para as próximas gerações futuras, cabendo vincular tal recurso a projetos e ações pautadas em investimentos em capital físico (bens permanentes), humano (qualificação e qualidade de vida) e ambiental contribuindo para que as próximas gerações herdem os benefícios e os frutos gerados por essa riqueza.

Este trabalho se pauta no entendimento dos royalties como mecanismo de promoção de Políticas Públicas voltadas para a justiça intergeracional.

O objetivo da Lei do Petróleo é diagnosticar os problemas que acontecem quando esses recursos são utilizados por municípios através de diversas modalidades de contratação que podem ser firmadas entre o poder público e as entidades que atuam no Terceiro Setor para viabilizar projetos e ações de interesse social.

¹ É o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Dentre as modalidades de contratação que visam a repassar e transferir de forma voluntária (sem licitação) os recursos públicos, em especial os recursos dos royalties do petróleo para entidades de direito privado, ainda que sem fins lucrativos, estão: Auxílios e Contribuições, Subvenções Sociais, Convênios, Contrato de Gestão e Termos de Parceria.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem encontrado muitas irregularidades nas prestações de contas de entidades do Terceiro Setor, tais como ONGs, Fundações, Institutos, Associações e etc. Entidades fantasmas e desvios de finalidade são os principais focos apontados pelo Controle Externo (TCE - Tribunal de Contas do Estado) e pelos órgãos de Controle Social (conselhos). Enquanto os recursos deveriam ser administrados de forma a deixar legado para as futuras gerações e contribuir para enfrentar a desigualdade social e para a valorização do trabalho humano. Há um desrespeito aos termos da lei do petróleo, desconsiderando o objetivo da teoria da justiça intergeracional quando o convênio enquanto contrato deve vincular o conveniado a uma obrigação de cunho social que traga resultados eficientes que podem ser alcançados em médio e longo prazo.

O marco regulatório foi a criação da Lei n.º 9.478/97 que estabelece a relação entre a União e os investidores privados do setor até os dias de hoje. Porém, foram realizadas alterações para o Pré-Sal que estão submetidas a um regime regulatório, além da proposta de aumento dos benefícios dos recursos dos royalties do petróleo previstas na emenda Ibsen.

A federação brasileira utiliza intensamente o mecanismo de transferências intergovernamentais (transferências recebidas pelos estados e municípios, oriundas do próprio setor público), tanto da União para estados e municípios, quanto dos estados para os municípios.

Os principais tipos de transferências de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios são: as constitucionais, ou seja, obrigatórias e previstas na Constituição Federal; as voluntárias, cuja forma mais comum se materializa sob a forma de convênios ou contratos de repasse; as de gestão triparte (SUS/SUAS); as de transferências de renda (Bolsa Família); e as realizadas para atender a calamidades ou emergências.

As transferências constitucionais ou legais representam um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de

promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios e se dá através do rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados.

Segundo dados do IBGE (2010), a União repassa aos Estados, Distrito Federal e Municípios 47% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Para financiar seus gastos, os governos estaduais contam com 75% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). As prefeituras contam, além do repasse da União, com os impostos municipais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com 25% da arrecadação do ICMS e com 50% da receita do Imposto Territorial Rural (ITR).

Como visto anteriormente, nos dias atuais, tem sido utilizada muito frequentemente outra forma de transferência de recursos, oriundas de parcerias privadas. O que vamos tratar nessa dissertação se enquadra nas transferências do governo a qual denominamos transferências voluntárias, mais especificamente as rendas decorrentes da exploração de petróleo. Estas, em alguns casos, representam cerca de 72,6% das receitas municipais e são as denominadas transferências voluntárias. (TERRA; GIVISIEV; OLIVEIRA, 2007, p. 8).

No ano de 2004, foram recolhidos pela Secretaria de Tesouro Nacional cerca de R\$11,1 bilhões a título de rendas petrolíferas. Para um melhor dimensionamento da importância destes recursos, Serra (2006, p. 205) ressalta a crescente alta do preço do barril de petróleo no mercado internacional, ou seja, trata-se de uma fonte de recursos públicos que se aplicada adequadamente, pode viabilizar a necessária expansão do investimento público ou a redução da carga tributária.

De acordo com o IBGE (2010), o Brasil possui atualmente 5561 municípios, destes mais de 900 têm em seus orçamentos rendas petrolíferas (royalties), como por exemplo, municípios dos estados do Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe.

O pagamento de royalties foi inserido pela lei n.º 2.004, de 03 de outubro de 1953, que dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e determinava que a Petrobras e suas subsidiárias ficassem obrigadas a pagar aos Estados e Territórios, onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás. Estes pagamentos deveriam ser realizados trimestralmente.

Mais tarde vieram as leis n.º 7.453/1985, 7.525/1986 e 7.990/1989, sendo que esta última veda a aplicação destes em pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal, abrindo excelentes oportunidades de mau uso destes recursos e sua fiscalização é dada pelos Tribunais de Contas Estaduais. (GRASSI e CAÇADOR, 2007, p. 211).

E por fim, a Lei n.º 9478 de 1997, mais conhecida como Lei do Petróleo, instituiu um percentual básico de 10% que deverão ser pagos mensalmente, em moeda nacional e recolhidos à Secretaria do Tesouro Nacional através de Documento de Arrecadação da Receita Federal (DARF), objetivando facilitar o crédito de tais recursos aos estados e municípios a que se destinam e são, posteriormente, depositados em contas correntes do Banco do Brasil mantidas pelos estados e municípios beneficiados. (BARBOSA, 2001).

Recentemente, gerou-se uma polêmica nacional sobre a distribuição das rendas petrolíferas. De um lado, um bloco defendendo a participação de toda a nação brasileira na divisão dos royalties, embasados na noção de que o petróleo é patrimônio de toda a nação e de outro lado o bloco dos estados e municípios produtores, defendendo a ideia de que são diretamente impactados pela atividade petrolífera e por isso apenas eles devem receber a compensação.

Segundo Miranda (2011, p. 64), essa contenda atual vai além da divisão das rendas, pois envolve disputas políticas, interesses econômicos poderosos, expectativas sociais de melhoria de vida, além da importante discussão em torno da correta interpretação constitucional a ser dada à questão da partilha dos recursos gerados pela exploração do petróleo no país.

Conforme Serra (2010, p. 47), a disputa pelos royalties do petróleo não é recente, tendo seu começo nas décadas de 1970 e 80, quando estas receitas, oriundas da produção marítima, eram reservadas exclusivamente à União. A contenda atual, que teve seu início com a descoberta do Pré-Sal em 2008, ganhou proporções inéditas, talvez pela magnitude dos valores em disputa, que chegou a R\$ 21,6 bilhões no ano de 2010.

Como observa Serra (2006, p. 203), “a distribuição dos royalties e participações Especiais sobre a exploração de petróleo deve ter uma distribuição mais eficiente e voltada para a compensação das gerações futuras.” Elas devem ser pautadas na mudança de critérios de distribuição dos recursos no Governo Federal, revertendo a atual pulverização dos recursos entre vários governos e órgãos, de

modo a formar um fundo para financiar a pesquisa de fontes alternativas de energia, preservação ambiental e formação de capital humano e físico que compensem as gerações futuras pela extração atual de petróleo (infraestrutura e educação fundamental são dois fortes candidatos).

Deveria ser imposto aos estados e municípios a vinculação do uso dos recursos decorrentes de rendas petrolíferas a uma lista de despesas associadas à compensação das gerações futuras, de modo a evitar o inchaço da máquina burocrática e dos gastos decorrentes de baixa qualidade.

Em relação aos recursos repassados aos estados e municípios, deveria se buscar a maior correspondência possível entre o pagamento dos royalties e participações especiais com a efetiva importância local da cadeia produtiva do petróleo, buscando-se indicadores mais apropriados sobre a presença do segmento de exploração e produção de petróleo. Trata-se de rever o critério atual da partilha, baseado fortemente na proximidade do município com o poço de petróleo (MENDES, 2006). Nesse caso, fica visivelmente claro o acontecido no município de Macaé com relação aos impactos sofridos com o recebimento da PETROBRAS e do poço da bacia de Campos.

Vale destacar que esses critérios têm sido atualmente discutidos no congresso nacional quanto à criação de nova regra e percentuais que deveriam ser aplicados em Saúde e Educação.

Ainda, segundo Serra (2006, p. 203) “deveria existir uma elaboração mais detalhada do plano de contas dos três níveis de governo, de modo a contemplar, com clareza, a vinculação entre receitas e despesas de rendas petrolíferas.”

A exigência legal de formação de conselhos gestores das rendas petrolíferas nos estados e municípios, nos moldes do que já se faz hoje com o FUNDEB na área da educação, de modo a fomentar o controle social no uso dessas verbas também seria uma forma de promover o gasto público eficiente (MENDES, 2006).

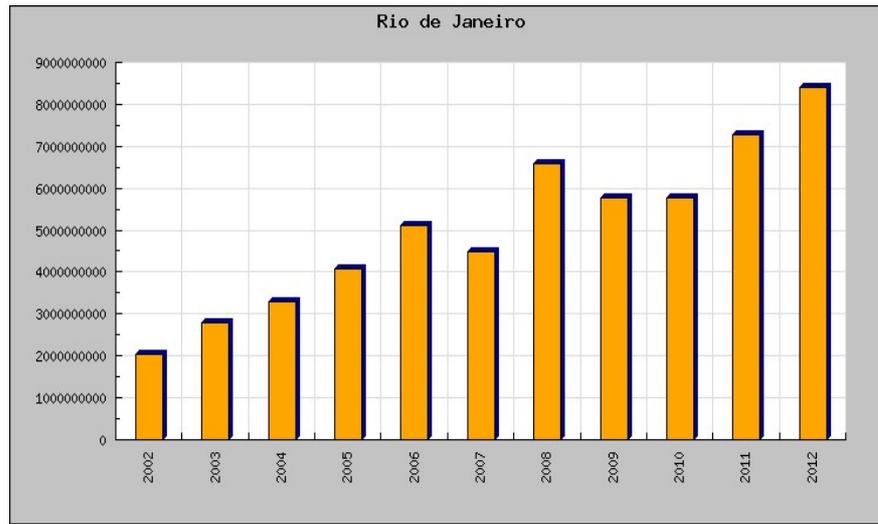
Outra forma de controle e transparência que deveria ser aplicada seria a incorporação aos critérios de distribuição das rendas petrolíferas, critérios de eficiência e eficácia que contemplassem o esforço próprio de arrecadação tributária, a existência de mecanismos de controle social na alocação de verbas e prática de investimentos consorciados com municípios vizinhos em áreas de interesse mútuo.

Como não é o caso da cidade de Campos dos Goytacazes (RJ), cidade mais rica do Norte Fluminense, que tem orçamento bilionário e aplica volumes vultosos de royalties através de convênios firmados com entidades sem fins lucrativos de caráter educacional e que, mesmo assim, possui o pior índice do IDEB no estado do Rio de Janeiro. Como em 2008, quando o município possuía 215 convênios (dados da Procuradoria Geral do Município) que perfaziam cerca de R\$ 98.000.000,00 (noventa e oito milhões) a título de convênios e subvenções sociais. Com a mudança de gestão de 2008 para o ano de 2009, esse volume foi reduzido a 1/3 ficando com cerca de R\$ 33.000.000,00 no atual governo de Rosinha Garotinho (Dados da Procuradoria Geral do Município).

O atual modelo de distribuição de royalties foi concebido em 1985, numa fase de redemocratização e descentralização fiscal, quando a produção do petróleo era insignificante (oito vezes menor que hoje). Após 25 anos, a situação do país e do setor petrolífero é outra. Porém o que está em discussão é apenas a ampliação do grau de descentralização e pulverização das receitas entre estados e municípios e não o aperfeiçoamento das regras para criar um mecanismo de compensação para as regiões e localidades efetivamente afetadas pela atividade petrolífera (GOBETTI, 2011, p. 111).

Pode-se observar no Gráfico abaixo que o Estado do Rio de Janeiro recebeu na última década (2002-2012) mais de 55 bilhões de Reais (R\$55.593.744.639,58), destacando-se os municípios de Campos dos Goytacazes (9,4 bilhões), Macaé (4,17 bilhões), Rio das Ostras (2,95 bilhões), São João da Barra (1,24 bilhões) e Quissamã (1 bilhão), todos na região litorânea fluminense, em áreas limítrofes de exploração *offshore*.

Gráfico 1.1 – Royalties e participações anuais especiais em valores correntes, 2002-2012.



Fonte: Infroyalties – UCAM.

Nesse contexto, o Município de Campos dos Goytacazes (RJ) possui um orçamento *per capita* comparado com grandes capitais, como por exemplo, São Paulo e Curitiba. (TERRA; GIVISIEV; OLIVEIRA, 2007, p. 8).

Como mencionado anteriormente, a elevação das receitas petrolíferas se deu através do aumento da produção nacional desde o final da década de 90. Segundo Nazareth (2011, p. 258), o aumento de preços do petróleo no mercado internacional, foi particularmente benéfico para o Rio de Janeiro, pois, descontada a inflação, as receitas do petróleo recebidas pelo governo estadual cresceram mais de 50 vezes em termos reais, como pode ser observado na Tabela abaixo.

Tabela 1.1 – Receitas da compensação financeira e receitas totais – Estado e Municípios do Rio de Janeiro, 1996-2009.

(em milhões de reais correntes e em % das receitas totais)

Exercício	Estado do Rio de Janeiro			Municípios do Rio de Janeiro		
	Compensação financeira*	Receita total	%	Compensação financeira**	Receita total	%
1996	31	8.484	0	22	4.589	0
2000	783	15.950	5	554	9.041	6
2008	6.720	41.637	16	3.937	26.592	15
2009	4.887	43.226	11	2.927	26.987	11

Fonte: NAZARETH, 2011, p. 259.

Tendo em vista a magnitude destes orçamentos, formados principalmente pelos royalties de petróleo, gerou-se um nível de dependência dos principais beneficiários destas receitas. Esse grau de dependência pode chegar a níveis bastante críticos, podendo as rendas petrolíferas atingir 75% do orçamento municipal, como foi o caso para São João da Barra no ano de 2008 (SERRA, 2010, p. 50 – Tabela 1.2) e 73% no ano de 2010, ficando o grau de dependência médio dos municípios fluminenses da zona de produção principal em torno de 30% e os da zona secundária 21% em 2010. (NAZARETH, 2011, p. 200).

Tabela 1.2 – Grau de dependência orçamentária em relação às rendas do petróleo. Ranking Decrescente dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro.

MUNICIPIO	Populacao	Receita Orçamentária	Rendas Petrolíferas	Nível de Dependência %
		A	B	= B / A
São João da Barra	30.348,00	198.382.112,20	149.133.645,77	75,2%
Rio das Ostras	91.085,00	496.477.020,80	344.515.668,46	69,4%
Quissamã	19.315,00	227.399.273,50	155.243.524,29	68,3%
Carapebus	11.671,00	65.217.802,48	36.904.568,49	56,6%
Armação dos Búzios	27.701,00	130.574.019,90	66.495.012,20	50,9%
Parati	35.182,00	102.245.900,20	47.280.553,30	46,2%
Cabo Frio	180.635,00	447.728.234,70	205.685.909,41	45,9%
Macaé	188.787,00	1.150.731.987,00	517.468.310,30	45,0%

Fonte: SERRA, 2010.

Essa dependência reflete a conjugação de dois fatores: a localização da produção, concentrada na Bacia de Campos, e a norma de distribuição das rendas petrolíferas entre os beneficiários, a qual valoriza a proximidade física do beneficiário (Estado e Município) em relação às áreas de produção marítimas. O Estado do Rio de Janeiro, principalmente, seguido pelo Estado do Espírito Santo, em função da conjugação dos fatores explicitados acima, concentram parte expressiva das rendas petrolíferas (SERRA, 2010, p. 50).

Cabe ressaltar que, independentemente do enquadramento, a desigual distribuição dos recursos fica evidenciada pelo fato de que em 79 dos 92 municípios do estado, o peso das receitas de royalties não ultrapassou 20% de tudo o que foi arrecadado em 2009, enquanto nos 10 mais beneficiados, esse mesmo percentual variou entre 34% e 74% das receitas totais (NAZARETH, 2011, p. 266).

Segundo Braga et al. (2007, p. 177), apesar do grande volume das rendas petrolíferas, estas não vêm sendo utilizadas para a realização das despesas com investimentos, porém alguns municípios se comprometeram a reverter este quadro, como, por exemplo, Rio das Ostras, Macaé, Armação de Búzios e Cabo Frio. Em contrapartida, Carapebus, São João da Barra e Campos dos Goytacazes foram os que menos se comprometeram nesse sentido.

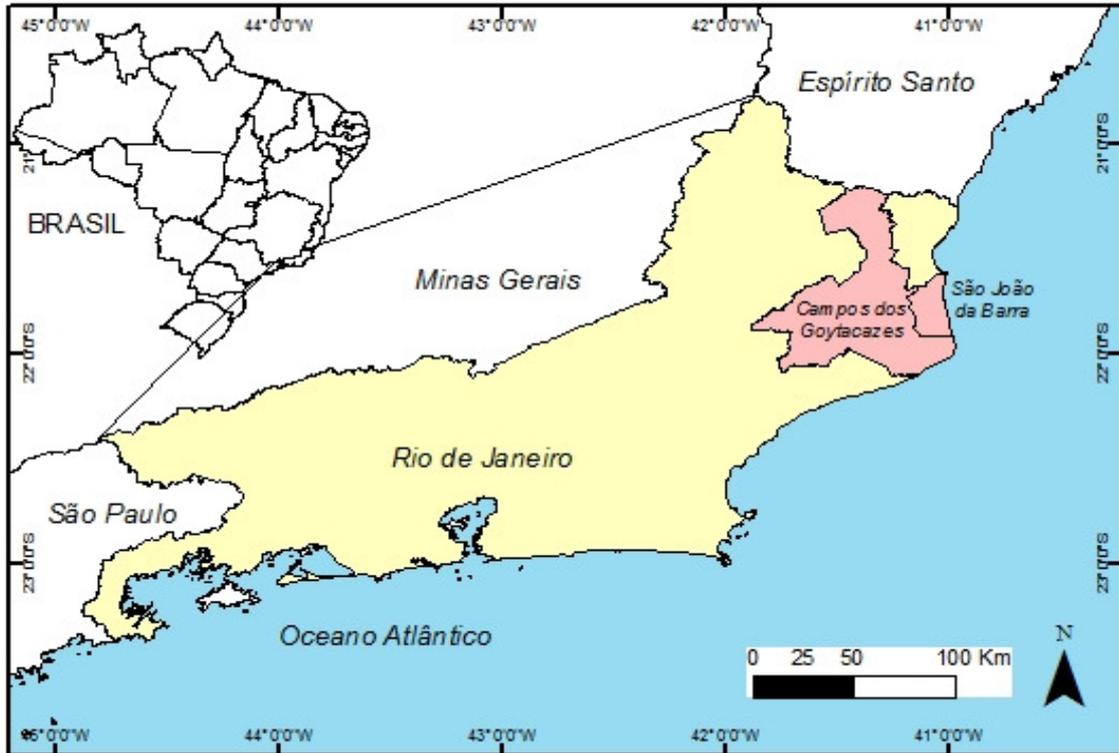
Outra dedução que se pode tirar é o fato de que os royalties não estariam influenciando na melhoria das condições de vida dos municípios beneficiados, uma vez que o principal favorecido, Campos dos Goytacazes, vem apresentando ao longo dos anos o pior desempenho no IDEB e IDH ao mesmo tempo, municípios da região das Baixadas Litorâneas, progrediram sete posições, mesmo sem receberem o mesmo montante de recursos dos royalties. Como a legislação não determinava os setores nos quais deveriam ser investidos, a questão girava em torno da boa gestão por parte das Prefeituras.

A principal função dos royalties é a de compensar os municípios de uma trajetória econômica baseada em um recurso não-renovável, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva. (LEAL e SERRA, 2002, p. 3). E a principal cidade do norte-fluminense, cuja dependência financeira e orçamentária atinge 73% do seu orçamento municipal é a cidade de Campos dos Goytacazes (RJ).

2.4 O caso de Campos dos Goytacazes

O Município de Campos dos Goytacazes (Figura 3.1) está localizado na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro e, segundo dados do IBGE, possui uma população de 472.300 habitantes (2012). Possui a maior extensão territorial dentre os municípios fluminenses, a maior indústria cerâmica do estado, e a segunda maior produção de cana-de-açúcar do Brasil, sendo também um dos principais centros comerciais e financeiros do estado e o maior recebedor de royalties, sendo que “o orçamento municipal apresentou um crescimento de quatro vezes em termos reais nos últimos 10 anos e atualmente as rendas petrolíferas representam 73% de todo o orçamento municipal.” (TERRA; GIVISIEV; OLIVEIRA, 2007, p. 56).

Figura 3.1 – Localização geográfica do Município de Campos dos Goytacazes (RJ).



Fonte: IBGE.

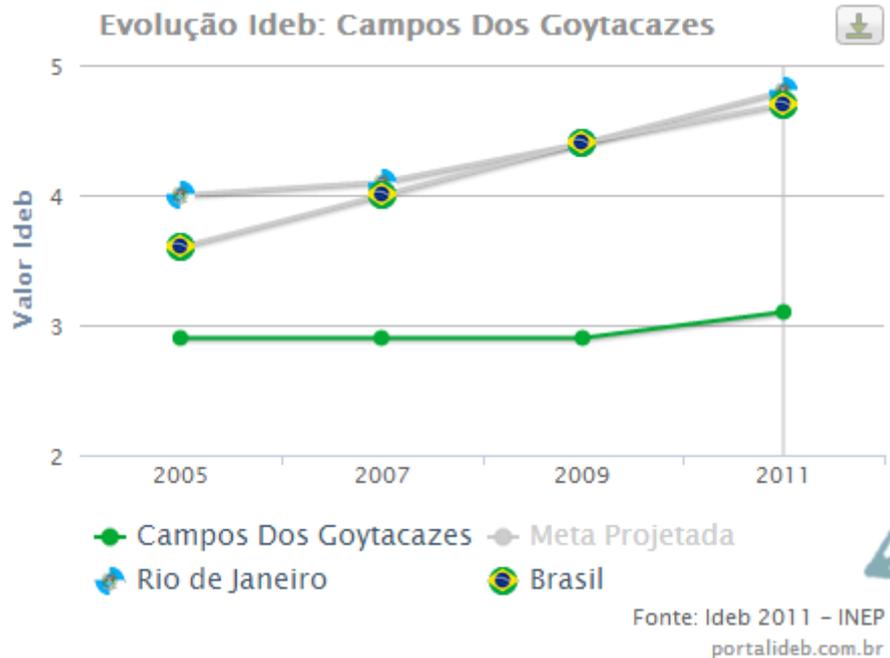
O Município de Campos foi escolhido como foco deste estudo por ser o município com a maior receita de rendas petrolíferas dentre todos os municípios beneficiários desde 1997 e pior IDEB (Índice de Desenvolvimento de Educação Básica) do Estado; pelo grau de dependência deste com relação a estas receitas; e por último, apesar da alta receita petrolífera, não apresentar sinais significativos de crescimento econômico.

Segundo dados do Ministério da Educação e Cultura, através do seu portal IDEB (2011), Campos dos Goytacazes teve, no ano de 2010, 110.858 alunos matriculados, uma variação de -1,4% em relação ao ano anterior. Foram 6.813 estudantes na creche, 86% na rede municipal, e 7.765 na pré-escola, 61% deles em 166 estabelecimentos da prefeitura. O ensino fundamental foi ofertado a 74.548 alunos, 46% deles em 152 unidades municipais e 29% em 52 estabelecimentos da rede estadual.

A rede municipal teve nota média de 3,3 no IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental, ficando Campos dos Goytacazes posicionado em 90º entre 91 avaliados. Quanto aos anos finais, obteve grau médio 3,1, posicionado como 75º entre 80 avaliados. Já a rede estadual pontuou 3,4 no IDEB do primeiro segmento,

59º entre 69 avaliados. O segundo segmento atingiu nota média 2,8, ficando o município em 80º entre 90 avaliados.

Gráfico 3.1 – IDEB de Campos dos Goytacazes (RJ).



O ensino médio, disponibilizado em 57 unidades escolares, teve 15.713 alunos matriculados, 74% na rede estadual e 0% na municipal.

Quanto à saúde, Campos dos Goytacazes já aderiu ao Pacto pela Saúde, porém não há equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal atendendo a população. (TCE-RJ, 2011).

Tendo em vista o resultado apurado pelo MEC do IDEB, o Senado aprovou este ano um texto alternativo para o projeto que destina 75% dos royalties de petróleo para a educação, e 25% para a saúde, obrigando os municípios que recebem o repasse dos royalties a investirem nessas áreas.

Segundo dados do IBGE (2010), Campos dos Goytacazes é o terceiro maior PIB industrial do Brasil, graças principalmente ao aumento na produção de petróleo e à disparada nas cotações de produtos derivados do petróleo nos últimos anos.

Dessa forma, materializa-se em Campos dos Goytacazes o alerta de que, “o crescimento, mesmo que acelerado, não veio acompanhado de desenvolvimento, pois não ampliou o emprego, não reduziu a pobreza e não atenuou as desigualdades.” (SACHS, 2004, p. 14).

Segundo um relatório divulgado pela SETRAB (Secretaria de Estado de Trabalho e Renda), com dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho, que avalia a evolução do emprego formal no país, no ano de 2007, o Município de Campos dos Goytacazes, apesar do seu expressivo orçamento, não conseguiu criar empregos e ficou em 92º lugar, ou seja, última colocação no ranking da geração de postos de trabalho dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Apesar do expressivo volume de recursos financeiros injetados, “os empregos e renda gerados pela atividade petrolífera não estão alterando qualitativamente o quadro de desigualdades, tanto sociais quanto espaciais”. (CRUZ, 2005, p. 51).

Ainda de acordo com os dados disponibilizados pelo TCE do Estado do Rio, Campos dos Goytacazes teve uma receita total de R\$ 1.867,2 milhões em 2010 (última atualização do site): a mais elevada do Estado, todavia não apresentando equilíbrio orçamentário. Suas receitas correntes estão comprometidas em 75% com o custeio da máquina administrativa. Sua autonomia financeira é de 7,7% e seu esforço tributário alcançou 5,7% da receita total.

A carga tributária *per capita* de R\$ 230,19 é a 29ª do Estado (em comparativo que não inclui a capital), sendo R\$ 39,11 em IPTU (34ª posição) e R\$ 152,42 em ISS (26º lugar). O custeio *per capita* de R\$ 2.987,56 é o 17º do Estado, contra um investimento *per capita* de R\$ 1.002,75, posição de número quatro dentre os demais 91.

A dependência de transferências da União, do Estado e das participações governamentais alcançou 86% das receitas totais. Especificamente com relação às últimas receitas, vinculadas ao petróleo, o município de Campos dos Goytacazes teve nelas 59% de sua receita total, um montante de R\$ 2.394,24 por habitante no ano de 2010, 4ª colocação no Estado (TCE, 2010).

O acompanhamento e fiscalização dessas receitas municipais e das transferências de recursos públicos, principalmente de royalties do petróleo são realizadas pelo órgão de controle interno dos poderes através de auditorias, segundo artigo 70 da CRFB. A auditoria é um importante instrumento fiscalizatório das rendas petrolíferas, verificando a legalidade e a realização da despesa pública. Portanto, deve a auditoria, no procedimento de verificação analisar o cumprimento da Lei do Petróleo e da Teoria Intergeracional quando o recurso utilizado para a realização da despesa for fonte de royalties do petróleo.

3 AUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE VERIFICAÇÃO DAS DIRETRIZES DO PLANEJAMENTO E DOS CONVÊNIOS

Este capítulo tem como ponto de partida o conceito de Auditoria. Em seguida, expõe-se um arcabouço teórico sobre as políticas públicas de planejamento e o papel dos convênios e da auditoria como instrumentos da eficácia na alocação dos recursos públicos.

3.1 Auditoria

As rendas petrolíferas ingressam através de receitas dentro dos orçamentos públicos municipais e cabe à auditoria governamental e ao órgão de controle interno dos municípios intensificarem as fiscalizações das despesas e repasses e suas respectivas prestações de conta.

Segundo o previsto na Instrução Normativa n.º 01/2001, da Secretaria Federal de Controle, a auditoria governamental consiste no conjunto de técnicas que visa a 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.

A auditoria, enquanto atividade de controle econômico-financeiro de qualquer instituição, surgiu no mesmo momento em que a propriedade dos recursos financeiros e a responsabilidade da sua aplicação à produção deixaram de estar ao cuidado de uma única pessoa, como ocorre naturalmente quando uma instituição adquire um determinado tamanho e grau de responsabilidade. (ALMEIDA, 2004, p. 81).

A palavra auditoria origina-se etimologicamente do latim *auditore*, que

significa ouvir e caracteriza-se por um exame sistemático de fatos, com a confrontação de documentos e registros das ações executadas, bem como pela observação de uma atividade, elemento ou sistema. (GONÇALVES, 2009, p. 46).

De acordo com Franco e Marra (2001, p. 39), a auditoria, assim como o orçamento, surgiu primeiramente na Inglaterra que, como dominadora dos mares e controladora do comércio mundial, foi a primeira a possuir grandes companhias de comércio e a primeira a instituir a taxaçoão do imposto de renda, baseado no lucro das empresas. Além disso, já se praticava auditoria das contas públicas desde 1314. Seu aparecimento como prática sistematizada, entretanto, parece-nos que somente ocorreu no século XIX, quando começaram a surgir as primeiras associações de contadores públicos, profissionais que exercem a função de auditor.

Healy e Palepu (2001, p. 406) afirmam que a credibilidade da divulgação da administração é aumentada por reguladores, entidades responsáveis pela fixação de normas, auditores e outros intermediários do mercado de capitais.

No Brasil, a primeira evidência concreta de auditoria pode ser observada no Decreto n.º 2.935, de 16 de junho de 1862, que aprovava a reorganização da Companhia de Navegação por Vapor - Bahiana - Anonyma. Àquela época, tanto o empreendimento quanto seus estatutos deveriam ser aprovados por lei. Enquanto que o primeiro parecer de Auditoria (conhecido) em território nacional foi emitido há um século. Trata-se do balanço da São Paulo Tramway Light & Power Co, relativo ao período compreendido entre junho de 1899 (data de fundação da empresa) e 31 de dezembro de 1902, certificado pelos auditores canadenses Clarkson & Cross atual Ernst & Young. (RICARDINO e CARVALHO, 2004, p. 24).

Apesar de a auditoria ter conhecido importantes mudanças nos últimos anos, a confiança no seu desempenho não é uma questão recente. A pressão das forças econômicas que acompanham a profissão de auditoria desde os seus primórdios, bem como a sua adaptabilidade à realidade econômica e às exigências da sociedade, têm originado o seu desenvolvimento (ALMEIDA, 2004, p. 81).

A condição de um país em desenvolvimento tem oferecido campo, no Brasil, para o surgimento de grandes empresas. Aliado a isso, a mentalidade empresarial tem evoluído extraordinariamente, adotando atitudes avançadas. O progresso em todos os setores propiciou, por um lado, a complexidade e a interligação de negócios e transações e, por um outro lado, a necessidade e a evolução dos controles.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, afirma que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, aplicação das subvenções das entidades da administração direta será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo (TCU, TCE e CGU) e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Ainda no artigo 70 da CRFB, o legislador deixa claro que essa forma de controle deve ser exercida segundo os princípios básicos da administração pública quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. Ainda diz que toda 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 tem o dever de prestar contas. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

O objetivo primordial da auditoria é o de garantir resultados operacionais na gerência da administração pública. Esta deverá ser exercida em todas as unidades e entidades públicas, observando os aspectos relevantes relacionados à avaliação dos programas de governo e da gestão pública e é fiscalizada pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que tem como principal objetivo apurar os atos e fatos inquinados de ilegais ou de irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos e, quando for o caso, comunicar a unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis (JUND, 2007, p. 117).

Segundo Jund (2007, p. 25):

A auditoria interna é uma atividade de avaliação independente e de assessoramento da administração, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle, bem como da qualidade do desempenho das áreas, em relação às atribuições e aos planos, às metas, aos objetivos e às políticas definidos para as mesmas.

A ideia principal da auditoria e dos órgãos de controle interno não é mais só de procurar erros, apontar culpados e também dos posicionamentos do tipo “não pode ser feito” ou “está errado”.

Atualmente, há uma necessidade crescente do auditor governamental colaborar com as estratégias do poder público. Tornar a auditoria governamental um importante instrumento de fiscalização das diretrizes do planejamento e do Orçamento Público. Uma máxima a esse respeito estabelece que, segundo Jund (2007, p. 28) “A auditoria interna tem que ser parte da solução e não mais parte do problema”.

Já a responsabilidade de fiscalização do Controle Externo fica a critério do Tribunal de Contas de cada Estado, embora não haja uma subordinação dos municípios ao parlamento estadual.

Para cumprir o papel de promover a pessoa humana e o seu desenvolvimento integral em liberdade, é preciso criar as condições necessárias para garantir os direitos constitucionais dos cidadãos que, no caso, são representados pelo Controle Social, sendo um elemento indispensável para garantir a possibilidade de o governo atingir os objetivos estabelecidos para os Órgãos com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática. (RIBEIRO FILHO, 2008).

Paralelamente ao Controle Social, tem-se a transparência que no âmbito governamental é cada vez mais empregada, pois possibilita o acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos, em especial no que se refere à política fiscal e à capacidade contributiva, representando a democracia, incentivando o comportamento voltado para o espírito público e inibindo a ação dos que julgam donos da informação. (SILVA, 2011, p. 350).

Por representar a capacidade de resposta dos governos aos cidadãos, ou seja, obrigação de informar e explicar seus atos na gestão pública, a transparência tem como instrumentos o Planejamento, o Controle e a Responsabilização.

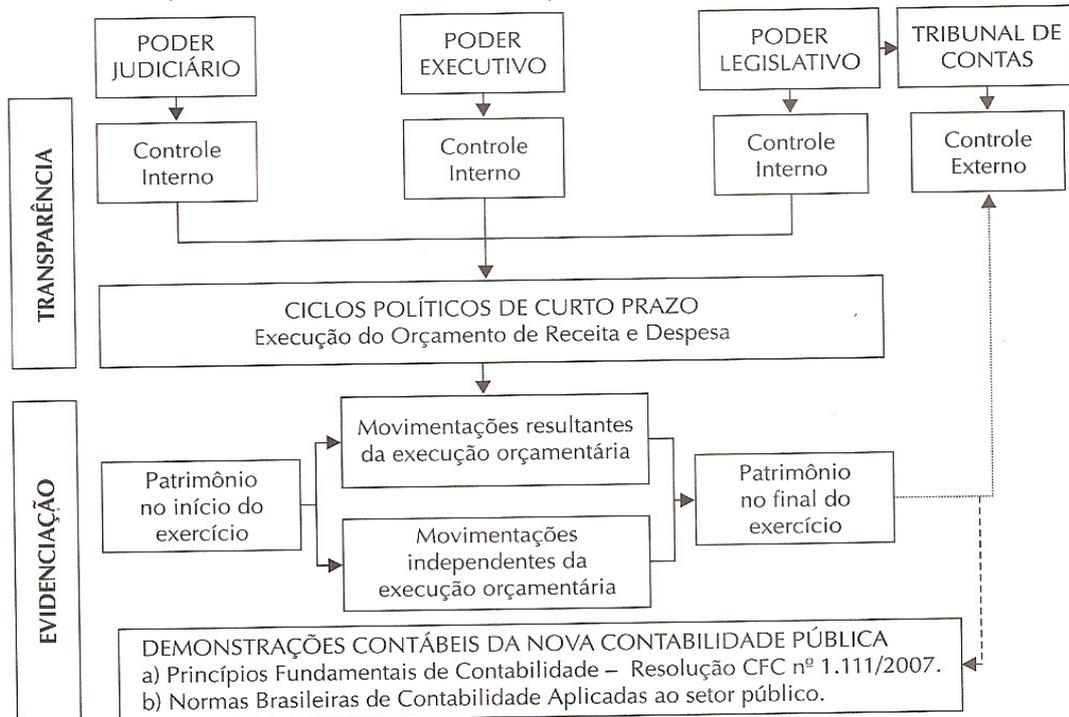
Garrett e Vermeule (2006, p. 44) identificaram a transparência no processo orçamentário como um processo de escolhas públicas que pode levar a boas deliberações, enquanto, em troca, a abertura ampla pode limitar a margem de negociação com grupos de interesses preferenciais para quem a informação é uma commodity.

Como os recursos são escassos e as demandas da sociedade são amplas, fica caracterizado que a ideia de transparência está sempre ligada a ações de curto prazo que revelam uma estreita ligação com os ciclos políticos orçamentários, em que os tomadores de decisão preocupam-se em demonstrar sua competência administrativa no curto prazo com o objetivo da obtenção de um certificado dos Tribunais de Contas como uma espécie de salvo-conduto a ser apresentado durante o processo eleitoral. (SILVA, 2006, p. 351).

A figura 2.1 mostra as áreas onde se situam as práticas da transparência e da evidenciação com base no comando Constitucional do controle interno integrado previsto na Constituição de 88.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência é materializada pelos seguintes instrumentos de gestão: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Figura 2.1 – A transparência na nova contabilidade pública.



Fonte: SILVA, 2006, p. 355.

Em reforço a este conceito, o Código Penal, através da lei dos crimes contra as finanças públicas, estabeleceu penas de reclusão para os que ordenarem, autorizarem ou realizarem operações de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa, ou ainda a quem ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei.

Por fim, nos termos do artigo n.º 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas do prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas do Estado a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.

Na Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (RJ), o controle interno foi exercido pela Controladoria Geral do Município que hoje é a Secretaria de

Controle Orçamentário. Na Prefeitura Municipal de São João da Barra, o controle interno é exercido pela Coordenadora de Controle e Auditoria Interna.

Portanto a principal palavra a ser destacada na Administração Pública é PLANEJAMENTO. Tanto o planejamento orçamentário e financeiro como os programas e ações.

3.2 Diretrizes do planejamento

O planejamento é uma prática essencial na administração, pública ou privada, devido aos benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Entre eles, se destacam a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113).

Pode ser entendido como um processo interativo que se desdobra em etapas diferenciadas, possibilitando a coordenação de diferentes pessoas, projetos e ações.

O planejamento deve ser anterior à realização das ações de governo, sendo entendido como um processo racional para definir objetivos, determinar os meios para alcançá-los e, segundo Silva (2006, p. 179), deve obedecer às seguintes características: diagnóstico da situação existente; identificação das necessidades de bens e serviços; definição clara dos objetivos para a ação; discriminação e quantificação de metas e seus custos; avaliação dos resultados obtidos; e estar integrado com os demais instrumentos de planejamento.

Para Consalter (2007, p. 19), o planejamento é uma atividade administrativa que determina as ações que serão desenvolvidas, procurando antecipar o que deverá ser feito no futuro. Ele consiste na ordenação sistemática da conduta para a consecução de determinados propósitos, sendo um requisito primário, o mais elementar da administração. Planejamento não é previsão, e sim uma relação temporal entre as atividades a serem executadas e o tempo disponível para tal. É uma atividade sistêmica e interativa, pois envolve todos os componentes da empresa (humanos, materiais e financeiros) em etapas sucessivas. Permite uma coordenação mais racional e eficaz das atividades gerais da empresa, possibilitando a introdução de mudanças e inovações. A função de planejar está relacionada aos mecanismos de controle, porquanto verifica se o que foi planejado está realmente acontecendo na empresa. (CONSALTER, 2007, p.19-20).

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 115), o planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com a finalidade de atingir determinado objetivo. Envolve uma série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais figuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre prioridade, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução.

Por ser uma função essencial para a execução de políticas públicas, o planejamento governamental deve ser visto como uma imposição constitucional. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 67).

Como já visto no Capítulo 1, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual são componentes básicos do planejamento governamental, que pode ser dividido em Estratégico e Operacional.

De acordo com Silva (2006, p. 181), o Planejamento Estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam o presente ao futuro da organização e que vão tornando harmônicas as medidas adotadas em direção a uma estrutura idealizada. Já o Planejamento Operacional se refere às diretrizes e interações presentes que, com base na situação atual e tendo em vista os recursos disponíveis, procura maximizar os resultados no período.

Para Matias-Pereira (2010, p. 126), o planejamento estratégico se apresenta como uma ferramenta e uma técnica para gerenciar o caminho que leva aos objetivos desejados por qualquer organização. Para Kotler (1975, p. 79), é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando ao maior grau de interação com o ambiente.

Quando o tema estratégia é devidamente compreendido pelo gestor a concepção estratégica força o profissional a se questionar constantemente sobre qual é o seu verdadeiro papel na empresa.

Segundo Salamanha (2013), o olhar estratégico faz com que um gestor passe a gerenciar melhor os problemas diários, pois o seu foco que antes era “discutir os problemas” passa a ser um questionamento sobre “como transformar os problemas que surgiram em oportunidades para a empresa?”. Outro fator relevante é que o gestor se obriga a definir claramente em que pontos não se pode descuidar para manter o sucesso, qual a direção que a organização deseja seguir, entre outros

aspectos. Mais do que comunicar estas informações para os colaboradores, o planejamento estratégico esclarece estes pontos para o próprio gestor.

É oportuno destacar que o planejamento estratégico já vem sendo utilizado na administração pública de diversos países como, por exemplo, Chile, Uruguai, Costa Rica, Estados Unidos.

Os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional. Corre-se pois o risco de considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjunturalmente, como características inerentes de um certo sistema político-administrativo. Todavia, vale mencionar que, à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro. Levando-se em conta, por meio do ciclo político, a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico. (FREY, 2000, p. 243).

Segundo Souza (2002, p. 217), a política pública é um campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e analisar essas ações e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Assim, a proposta que se pretende com o manual é mudar o rumo de como os municípios vêm firmando os convênios sem critérios.

3.3 Distinção de convênios e contratos administrativos

A distinção entre contratos administrativos e convênios é crucial para entendimento deste trabalho, uma vez que a preocupação é com o critério para a utilização dos recursos públicos e sua aplicabilidade.

Os contratos administrativos são regidos pela Lei de Licitação e Contratos (Lei n.º 8.666/93). Já os convênios são regidos por Decretos (n.º 6.170/07 e n.º 6.428/08), Manuais e Instruções Normativas (TCU, TCE e CGU), Portarias (Portaria Interministerial n.º 127/08) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Os dados e comentários, a seguir, foram obtidos do Professor Fernando Alberto Freire, o criador do Sistema de Convênios do Governo Federal em sua obra “Gestão de Convênios” (2008, p. 25) e trata-se da distinção entre Convênios e Contratos. FREIRE (2008) entende que os convênios são instrumentos de planejamento estratégico para a implantação ou ampliação da ação governamental.

De acordo com FREIRE (2008), em relação à caracterização, os Convênios não visam a lucros entre as partes enquanto aos contratos administrativos visam necessariamente aos lucros.

Quanto aos objetivos, entende-se que os Convênios são um instrumento de planejamento das ações governamentais, já os contratos administrativos são um instrumento administrativo que regula a relação de compra de bens ou de serviços.

Quanto aos interesses, os Convênios são recíprocos em regime de mútua cooperação e os contratos administrativos são distintos e opostos. Quanto à escolha do parceiro nos Convênios a Administração Pública tem a liberdade de escolha, ou seja, **não precisa licitar**, porém o parceiro deverá ter condições técnicas para executar a ação descentralizada. Já os contratos administrativos são precedidos de procedimento licitatório para avaliar quem oferece melhores condições e preços à Administração Pública.

As condições dos Convênios são de acordo com a proposta apresentada no Plano de Trabalho. Já os Contratos Administrativos, devem guardar consonância com o edital de licitação, Carta Convite (modalidade de licitação) ou atos de dispensa de licitação e/ou inegibilidade (art. 24 da Lei n.º 8.666/93).

Os Repasses dos Convênios são estabelecidos conforme o Cronograma de Desembolso no Plano de Trabalho. Já, nos contratos administrativos os repasses são realizados após a execução do serviço ou entrega do produto e entrega da Nota Fiscal.

Os convênios devem comprovar as suas despesas mediante apresentação de Prestação de Contas. Os contratos administrativos comprovam suas despesas e a realização do serviço ou entrega da mercadoria através de Nota Fiscal devidamente atestada e liquidada por dois servidores públicos.

Quanto à vigência dos Convênios, Freire diz que é pelo tempo necessário ao cumprimento do objeto estipulado no Plano de Trabalho e no convênio e pode acontecer de prorrogar se houver atraso na liberação dos recursos, atraso na execução do convênio ou acordo entre as partes. Já nos contratos administrativos a

vigência se adstrita aos créditos orçamentários, a execução das situações previstas em lei e sua prorrogação somente será permitida se houver previsão contratual, base legal e interesse entre as partes, segundo a Lei de Licitações e Contratos n.º 8.666/93.

Quanto às penalidades, os Convênios podem ter suas parcelas pendentes suspensas, podem ser impedidos de recebimentos de novos recursos, devolver os recursos com juros e correção monetária e, ainda, penalização aos gestores dos convênios. Quanto aos contratos, podem sofrer multas, advertência, suspensão do direito de licitar, declaração de inidoneidade e inscrição no SICAF.

Os convênios devem definir os valores no Plano de Trabalho para avaliação e aprovação pelo Concedente e podem pedir reajuste ou aporte de recursos para fins de atingimento do objetivo em razão de fato superveniente e sempre de acordo entre as partes, sem limite estabelecido na legislação.

Os contratos têm seus valores pré-determinados de acordo com as condições do edital ou da proposta e seu reajuste somente será realizado conforme critérios estabelecidos na legislação e nos percentuais permitidos pela Lei n.º 8.666/93.

Segue abaixo tabela que esclarecerá as principais diferenças entre os convênios e contratos administrativos segundo as normas legais vigentes.

Diferença entre convênios e contratos na administração pública²

PRINCIPAIS ASPECTOS	CONVÊNIOS	CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
Caracterização	Não visa lucro às partes. Pode gerar vários contratos para a execução de ações de um convênio.	Visa necessariamente o lucro a uma das partes. Não pode gerar convênios.
Objetivo	Instrumento de planejamento. Estratégia para implementação ou ampliação de ação governamental.	Instrumento administrativo que regula a relação de compra de bens ou de serviços. (Lei n.º 8.666/93).
Interesses	Recíprocos em regime de mútua cooperação.	Distintos e opostos.
Escolha do Parceiro	Livre escolha da Administração Pública e não precisa licitar. O parceiro tem que ter as condições técnicas para executar a ação descentralizada.	Precedida de procedimento licitatório, para avaliar quem oferece melhores condições e vantagens à Administração Pública.
Condições	De acordo com a proposta apresentada no plano de trabalho.	Guardar consonância com o edital, convite, ou atos de dispensa e/ou inexigibilidade.
Repasse dos Recursos	Conforme estabelecido no cronograma de desembolso.	Após a execução do serviço ou entrega do produto e entrega da nota fiscal.
Comprovação da despesa	Mediante apresentação da prestação de contas.	Mediante apresentação de nota fiscal.
Vigência	Pelo tempo necessário ao cumprimento do objeto, estipulado no Plano de Trabalho e no Convênio.	Adstrita aos créditos orçamentários, à execução das situações previstas em lei.
Prorrogação	Se houver: - atraso na liberação dos recursos; - atraso na execução do convênio; - acordo entre as partes.	Se houver: - previsão contratual; - base legal; - interesse das partes.
Penalidade	- Suspensão de parcelas pendentes; - Impedimento para recebimentos de novos recursos; - Devolução dos recursos com juros e correção monetária; - Penalidade ao gestor.	- multa; - advertência; - suspensão do direito de licitar; - declaração de inidoneidade; - Inscrição no SICAF.
Definição do valor	Proposto pelo interessado no Plano de Trabalho para avaliação e aprovação pelo Concedente.	Pré-determinado, de acordo com as condições do Edital, da proposta ou contrato.
Reajuste ou aporte de recursos	- Para fins de atingimento do objetivo em razão de fato superveniente; - de acordo entre as partes; - sem limites estabelecidos na legislação.	Conforme critérios estabelecidos na legislação e nos percentuais permitidos em lei.

3.3.1 Consequências para o gestor pelos descumprimento de suas obrigações

As penalidades, segundo o Regimento Interno TCU, em seus artigos 219, 220 e 270, são também extensivas aos gestores de convênios pela sua má administração de recursos públicos de forma a responderem solidariamente com o município. Dentre elas estão o desconto em folha de pagamento do débito, quando

² Elaboração própria.

servidor público (Artigo 219, inciso I), remessa do processo ao Ministério Público Federal, quando o recurso for repassado do Governo Federal e ao Ministério Público Estadual quando o recurso for repassado do Governo Estadual ou Municipal junto ao Tribunal de Contas da União para cobrança judicial da dívida (Artigo 219, Inciso II).

Também cabe ao gestor a punição de ter incluído seu nome no CADIN (Cadastro de Inadimplentes), segundo o artigo 219, Inciso III e inclusão de seu nome na lista da Justiça Eleitoral para fins de inelegibilidade (Art. 220).

Por fim, o gestor de Convênios pode ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão de 5 a 8 anos, na Administração Pública Federal.

As prestações de contas dos Convênios podem ser julgadas Regulares, Regulares com Ressalvas ou Irregulares. São regulares quando expressam a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão. Regulares com Ressalvas quando evidenciam impropriedades ou qualquer outra falha de natureza formal que não resultem em dano ao erário. Irregulares quando há ausência de prestação de contas, quando praticar ato de gestão ilegal ou infração às normas legais, quando houver dano ao erário público e for caracterizado desvio de dinheiro e bens públicos (REGIMENTO INTERNO TCU, Arts. 201 a 208).

O TCU, ouvindo as instâncias legais, poderá decretar o afastamento temporário do responsável, “de ofício”, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção. Também pode decretar, por prazo não superior a um ano, a disponibilidade de bens do responsável, dados considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração e pode decretar medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito. (REGIMENTO INTERNO TCU, Arts. 273 e 275).

3.4 O papel dos convênios e auditoria como instrumentos de fiscalização da eficácia na alocação dos recursos públicos (royalties)

Um Convênio é o acordo de vontades que tem por partes órgãos, entidades da administração pública e organizações particulares, onde os objetivos são recíprocos, ou seja, de interesse comum e a cooperação mútua sendo, portanto, o meio jurídico adequado para tal. A própria norma estabelece que nas hipóteses em

que os participantes tenham interesses diversos e opostos, se constitui um contrato. (SZAZI, 2006, p.105).

Como se pode depreender do conceito, a mútua cooperação pressupõe aportes de recursos por ambas as partes, ainda que com preponderância de uma delas. (SZAZI, 2006, p. 106).

A Auditoria nos Convênios, assim como toda auditoria preventiva, deverá analisar minuciosamente esses instrumentos com o objetivo de garantir que todas as possíveis eventualidades sejam precisamente estabelecidas em suas cláusulas, quanto das responsabilidades que lhes cabem, de acordo com a Lei n.º 8.666/93 (das licitações e contratos), e a Instrução Normativa n.º 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional, que fixa e padroniza as bases para a feitura de um contrato ou convênio.

O Auditor deverá ser um analista crítico das cláusulas contidas nestes instrumentos e as partes deverão prestar contas do valor recebido ao final da sua vigência. E como esses valores são antecipados, a possibilidade de uma fiscalização no decorrer do serviço é prudente e necessária.

Portanto, o exame destes instrumentos permite uma garantia a mais para a entidade no cumprimento adequado das tarefas e a desoneração dos efeitos não previstos, quando da execução dos serviços ou fornecimento de bens. A Auditoria pode trazer às entidades uma segurança desejada e uma economia financeira esperada, em se tratando da proteção de seus interesses.

Segundo o “Manual de orientação do Gestor Público” da Secretaria de Finanças do Estado do Rio de Janeiro (2007, p. 37), a prestação de contas será encaminhada à Auditoria Geral do Estado, órgão central de Controle Interno, da Secretaria de Estado de Fazenda, AGE/SEF, para elaboração de Relatório, com Parecer Conclusivo quanto à regularidade ou irregularidade das Contas, subscrevendo, posteriormente, o competente Certificado de Auditoria. (Artigo 24, inciso VI, da Deliberação TCE n.º 198/96 e Art. 34, do Decreto n.º 3.148/80).

Com relação aos Convênios firmados com receitas de Royalties de acordo com a Lei n.º 7.525, de 22 de junho de 1986, e do Decreto n.º 1, de 7 de fevereiro de 1991, que regulamenta essa lei, é de competência do Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos provenientes dos royalties do petróleo.

Porém, em 2003, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que cabe ao TCE-RJ fiscalizar a aplicação dos royalties do petróleo pelo Estado. Segundo o STF,

como os recursos dos royalties pertencem ao Estado, conseqüentemente também compete ao Tribunal de Contas local a fiscalização da receita obtida.

Vetter (1979), Ribeiro (1986), Marques e Bichir (2003) e Serra (2006), argumentam que o elevado e crescente valor das rendas petrolíferas pago ao setor público deve ser melhor aproveitado, dado que se trata de um recurso natural finito. O que se observa, contudo, é que as participações governamentais têm servido para reforçar as desigualdades, influenciando o nível de distribuição interpessoal da renda real, em benefício das classes de maior poder aquisitivo, não sendo utilizado como instrumento de política compensatória.

Terra, Givisiev e Oliveira (2007, p. 9) e Santos (2003, p. 160) fazem uma série de questionamentos a respeito do Município de Campos, dentre eles: quais grupos sociais estariam se apropriando dos benefícios dos investimentos em obras públicas neste município? Qual tem sido a orientação das administrações públicas nesta área nas últimas três gestões? Houve alteração na lógica de distribuição espacial dos investimentos? As escolhas locacionais para a realização dos investimentos em obras públicas em Campos dos Goytacazes apresentam caráter progressivo ou regressivo? O alto volume de recursos foi capaz de alterar a distribuição de renda real da população e congelar a dinâmica da segregação, indo assim de encontro à teoria da causação circular já constatada em diversos estudos? O volume de orçamento municipal seria capaz de alterar o efeito regressivo dos investimentos em infraestrutura urbana, destacado pelos estudos de política urbana?

Os recursos bilionários são muitas vezes escoados em gastos correntes, em vez de aplicados em investimentos que efetivamente deixem legados para as gerações futuras. Necessário, nesse contexto, é cuidar da qualidade do gasto realizado, independentemente de sua natureza desde que respeitadas as vedações legais para pessoal e dívidas, de modo a não desperdiçar recursos não renováveis, direcionando-os para a promoção de melhorias e do desenvolvimento local. (NAZARETH, 2011, p. 271).

Para minimizar os riscos apontados e aproveitar as oportunidades, é de fundamental importância aprimorar a capacidade institucional dos municípios para o planejamento e a execução das políticas públicas, criando condições mais favoráveis para que as administrações municipais possam desempenhar o importante papel que lhes cabe, garantindo adequadas condições de vida, qualidade da arrecadação e do gasto público e transparência na gestão.

Caberia assim uma atenção toda especial e diferenciada quando se tratar de despesas realizadas pela fonte royalties do petróleo e a auditoria deve trabalhar voltada para a otimização destes recursos, bem como o cumprimento da Lei do Petróleo relacionado à teoria da eficiência e da justiça intergeracional. A auditoria de conformidade e a auditoria de resultados seriam uma solução.

Como o objeto dessa dissertação são as transferências voluntárias a títulos de convênios e já que a auditoria interna, através do controle interno, é o órgão responsável pela fiscalização da execução das operações financeiras e das subvenções sociais, deve o órgão sugerir ou criar instrução normativa ou manual para a celebração de convênios cuja fonte de recurso seja royalties do petróleo.

Esse manual tem como objetivo preencher a lacuna da lei do petróleo bem como proteger o objetivo do Estado ao regulamentar essa relação jurídica. A proposta abordada no próximo capítulo procura contribuir para prevenir que o gasto seja feito em custeios como as subvenções sociais e deve estabelecer que os convênios, que são firmados por dispensa de licitação, corroborem a efetividade da justiça intergeracional.

4 ELABORAÇÃO DE MANUAL DE CONVÊNIOS PARA MUNICÍPIOS FLUMINENSES

A relevância para a escolha do tema deste trabalho é a dificuldade encontrada pela Administração Pública Municipal em relação aos métodos e às técnicas de procedimentos para celebração de Convênios e a ausência de manual próprio de Convênios firmados com a fonte royalties do petróleo, a falta de critérios para a escolha de projetos, os gastos com Subvenção Social e a ausência de avaliações de resultados.

Esta dificuldade em relação à execução e prestação de contas tem trazido inúmeras aplicações de multas, notificações e pendências encaminhadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro aos municípios, gestores e ordenadores de despesas. Assim como a abertura de procedimentos como Tomada de Contas Especial.

Dessa forma, o Manual de Convênios busca orientar os gestores públicos contra futuras irregularidades na aplicação dos recursos públicos “blindando-os” de sanções futuras em suas prestações de contas.

4.1 Convênios federais

Para facilitar a apresentação de projetos aos programas ofertados pelo Governo Federal, foi criado o SICONV (Figura 3.1), que significa “Sistema de Convênios”, criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Figura 3.1 – SICONV.



Fonte: Portal dos Convênios. Disponível em: <<https://www.convencios.gov.br/siconv/>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

Criado pela Portaria Interministerial n.º 127, de 29 de maio de 2009, é um instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos públicos se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. Neste caso, muitas vezes representado pela Caixa Econômica Federal.

Trata-se de acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Públicos. De um lado, participa a Administração Pública, direta ou indireta e, de outro, o órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Através do SICONV, os administradores têm condições de angariar recursos para gerir de maneira eficiente a máquina pública, com a possibilidade de buscar novas fontes de recursos federais.

4.1.1 Transferência de recursos do Governo Federal para a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

Os dados a seguir foram retirados do Portal Transparência do Governo Federal (<http://rj.transparencia.gov.br/>) em setembro de 2013.

Em termos de valores, o Governo Federal repassou para o Município de Campos dos Goytacazes (RJ), de janeiro de 2013 a julho de 2013, um montante de recursos da ordem de R\$ 859.535.956,55 (oitocentos e cinquenta e nove milhões quinhentos e trinta e cinco mil e novecentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e cinco centavos). Desse montante, R\$ 707.780.392,53 são provenientes de royalties (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 – Recursos recebidos por Campos dos Goytacazes pelo Governo Federal, em 2013.

RECURSOS RECEBIDOS DO GOVERNO FEDERAL EM 2013			
Recursos Recebidos por Área		Recursos Recebidos por Ação	
Encargos Especiais -- R\$	754.261.439,50	Royalties ----- R\$	356.928.689,34
Saúde ----- R\$	65.194.251,06	Royalties ----- R\$	350.851.703,19
Assistência Social ---- R\$	30.835.485,66	TETO MAC ----- R\$	55.724.440,30
Educação ----- R\$	7.701.605,33	FPM - CF art. 159 ----- R\$	21.828.410,06
Ciência e Tecnologia - R\$	1.543.175,00	Cota-parte dos Estados e ... ---- R\$	13.337.048,53

Fonte: Portal da Transparência.

Os números apresentados anteriormente deixam claro o potencial de arrecadação dos royalties, constituindo-se um importante reforço no orçamento, no sentido em que possibilita superávits das receitas em relação às despesas.

4.1.2 Convênios firmados entre o Governo Federal e a Prefeitura Municipal de Campos (RJ)

Conforme dados do Portal da Transparência, o município de Campos dos Goytacazes (RJ) firmou 287 convênios com o Governo Federal, perfazendo um total de R\$ 136.741.814,33 (cento e trinta e seis milhões setecentos e quarenta e um mil oitocentos e quatorze reais e trinta e três centavos) dos quais R\$ 111.854.628,16

(cento e onze milhões oitocentos e cinquenta e quatro mil seiscentos e vinte e oito reais e dezesseis centavos) foram liberados até a presente data (Tabela 3.2).

Tabela 3.2 – Convênios entre o Município de Campos dos Goytacazes e o Governo Federal.

CONVÊNIOS POR ESTADO/MUNICÍPIO

UF: RJ		imprimir 		
Período: 01/01/1996 a 30/09/2013				
Total conveniado com municípios do Estado: R\$ 28.044.730.224,29				
Selecione o(a) "Município" para obter o detalhamento do valor		Caso queira outra classificação, clique no título da coluna correspondente		
Município	Quantidade	Valor Conveniado (R\$)	Valor Liberado (R\$)	Planilha Detalhada
ANGRA DOS REIS	157	52.345.327,62	36.394.352,71	
APERIBE	90	25.130.799,49	14.484.885,76	
ARARUAMA	65	19.607.098,43	17.509.090,43	
AREAL	32	3.298.535,46	3.074.601,44	
ARMAÇÃO DOS BUZIOS	48	14.511.823,59	5.565.419,59	
ARRAIAL DO CABO	28	13.801.440,65	5.215.424,14	
BARRA DO PIRAI	122	15.338.354,68	8.414.722,11	
BARRA MANSA	166	68.936.567,90	32.049.971,71	
BELFORD ROXO	166	95.215.937,91	45.699.082,82	
BOM JARDIM	53	35.947.876,57	32.014.586,57	
BOM JESUS DO ITABAPOANA	112	28.783.855,99	14.005.239,45	
CABO FRIO	30	6.019.771,69	4.590.803,05	
CACHOEIRAS DE MACACU	165	50.020.524,71	24.437.793,98	
CAMBUCI	67	7.924.490,30	6.187.410,55	
CAMPOS DOS GOYTACAZES	287	136.741.814,37	111.854.628,16	

Fonte: Portal da Transparência.

Isso significa que em todo o Estado do Rio de Janeiro, o município de Campos dos Goytacazes está em 9º lugar, perdendo apenas para a capital, Niterói, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João do Meriti, Petrópolis, São Gonçalo e Volta Redonda, respectivamente. Ou seja, dentre os municípios do Norte Fluminense, o município de Campos dos Goytacazes é o primeiro colocado.

Dentre os principais convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (RJ) e o Governo Federal, destaca-se o convênio de n.º 614.640 do Ministério das Cidades que tem por objeto a Urbanização de Assentamento Precário da Comunidade do Parque Eldorado no valor de R\$ 5.369.874,56 (cinco milhões trezentos e sessenta e nove mil oitocentos e setenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos). O segundo maior é o convênio que tem como objeto a Construção de uma PEC (Praça de Esporte e Cultura) de 7.000 m² no valor de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais).

Como se pode ver no Gráfico 3.1, o Ministério da Educação é o que mais tem Convênios com Campos (81), seguido do Ministério da Saúde (64) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (16).

Gráfico 3.1 – Número de Convênios em Campos dos Goytacazes com o Governo Federal, desde 1996.



Fonte: Portal Transparência.

4.2 EGP/RIO – Escritório de Gerenciamento de Convênios do Governo Estadual

Em relação aos convênios na esfera estadual, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, após ter encontrado inúmeras dificuldades para trazer as Olimpíadas para a capital do Estado, criou o EGP – Rio (Escritório de Gerenciamento de Projetos do Rio de Janeiro), junto da Secretaria da Casa Civil. E dentro dele, o PECAM, que é o Programa Estadual de Captação de Gestão de Recursos para Municípios. O objetivo do PECAM é prestar consultoria gratuita, voltada para a captação de Recursos Públicos, aos municípios fluminenses. O primeiro foco da consultoria é orientar as prefeituras no sentido de se manter a adimplência junto ao Tesouro Nacional, gerenciar a execução de projetos e convênios, diversificar fontes de financiamento e acessar recursos já disponíveis, sobretudo do governo federal, em diversas áreas. A consultoria se dá através de programas de capacitação presenciais e acompanhamento permanente da adimplência dos municípios (CADIN – Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público municipal) e orientação para criação de escritórios de gerenciamento de projetos locais. Em menos de um ano de existência, 73 municípios (dos 92 existentes no Estado do Rio de Janeiro) aderiram ao PECAM.

Poucos municípios fluminenses colocaram em prática seus escritórios de captação de recursos e as ideias do PECAM, principalmente os municípios do Norte Fluminense onde a maior dificuldade encontrada é pautada pela ausência de servidores técnicos no quadro funcional das prefeituras. Não é só isso, falta interesse em captar recursos públicos do Governo Federal, pois as prefeituras fazem

seus próprios convênios com seus próprios recursos (royalties do petróleo).

Os municípios beneficiados com os royalties não se preocupam com os convênios federais e estaduais, pois não precisam de recursos do Governo. Possuem orçamentos milionários suficientes para desenvolverem seus próprios projetos de governos sempre de forma voluntária. Também não se preocupam com o CADIM (Cadastro de Adimplentes Municipais) que só os impede de receber convênios federais.

4.3 Convênios firmados entre a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes com instituições sem fins lucrativos - subvenções sociais

A análise dos dados focados aqui neste estudo abordará a modalidade de convênio chamada de Subvenções Sociais firmadas no exercício financeiro de 2011 realizadas entre a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes e as Entidades sem fins lucrativos através de Convênios, Subvenções Sociais e Contribuição. O motivo é que se trata de modalidade destinada por lei apenas para as despesas de custeio, sendo objeto de fiscalização do Controle Interno e da Auditoria Geral da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário do Município de Campos dos Goytacazes (RJ). Visto que a principal essencial da lei do petróleo não é focado em despesas de custeio como a modalidade aplicada a cima.

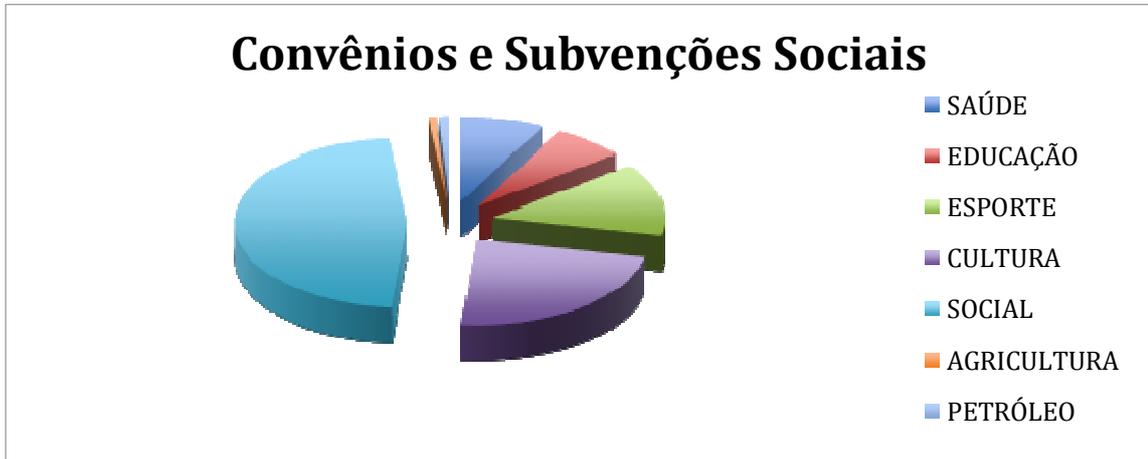
O marco temporal de 2011 se justifica por serem os dados mais atuais, já que os de 2012 já foram enviados para o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e aguardam análise e aprovação. O exercício de 2011 já se encontra aprovado pelo TCE/RJ.

4.3.1 Análise das Subvenções

Conforme informações repassadas pela Auditoria Geral da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário, o município de Campos dos Goytacazes firmou um total de 57 convênios com o Terceiro Setor. Após análise, foi identificado que dos 57 (100%) convênios firmados apenas 01 (7,83%) era da área da Saúde, 03 (6,77%) firmados com a área da Educação, 11 (13,71%) convênios firmados na área dos Esportes, 29 (23,09%) com a área da Cultura, 11 (46,82%) convênios firmados com a área do Social, 01 (0,73%) convênio foi firmado com a área da Agricultura e

01 (1,01%) na área do Petróleo, conforme o Gráfico 3.2 ilustrativo abaixo, sendo a porcentagem atribuída aos valores firmados e não ao número de convênios:

Gráfico 3.2 – Convênios e Subvenções Sociais do Município de Campos dos Goytacazes (RJ) firmados com o Terceiro Setor em 2011 por valores e áreas.

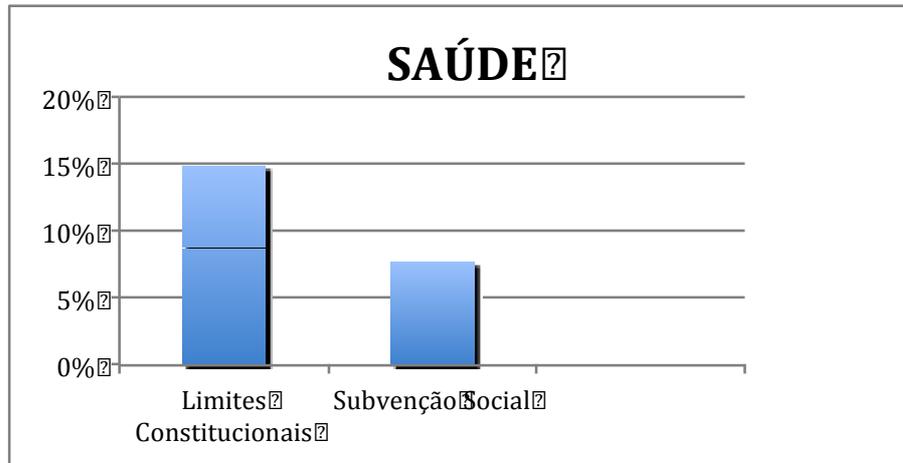


Fonte: Secretaria Municipal de Controle Orçamentário do Município de Campos dos Goytacazes. Elaborado pelo autor.

Muitos gestores públicos têm sido prejudicados pelas suas prestações de conta em relação aos limites legais estabelecidos para a Educação e Saúde. Segundo a Constituição Federal, cabe aos municípios o dever de aplicar 25% das receitas dos impostos em Educação pelo artigo 212 e 15% do mesmo valor em Saúde (art. 198, §2º). Como não há legislação em vigor que determine um percentual a ser gasto em convênios, adotaremos os limites legais como um parâmetro de análise dos gastos mínimos em Subvenções Sociais relativos à Saúde e Educação.

Por analogia, se as mesmas regras e critérios dos limites constitucionais fossem aplicadas aos convênios e Subvenções Sociais e se o total arrecadado pelo município fosse o total destinado a convênios, as contas seriam rejeitadas por não terem atingidos os percentuais mínimos determinados em lei, ou seja, os 15% que deveriam ser gastos em Saúde, em convênios atingiu o percentual de 7,83% (Gráfico 3.3). Um percentual bem abaixo do mínimo exigido por lei. Mas para os convênios não existe esse limite. Há lacunas na lei que não determinam as regras.

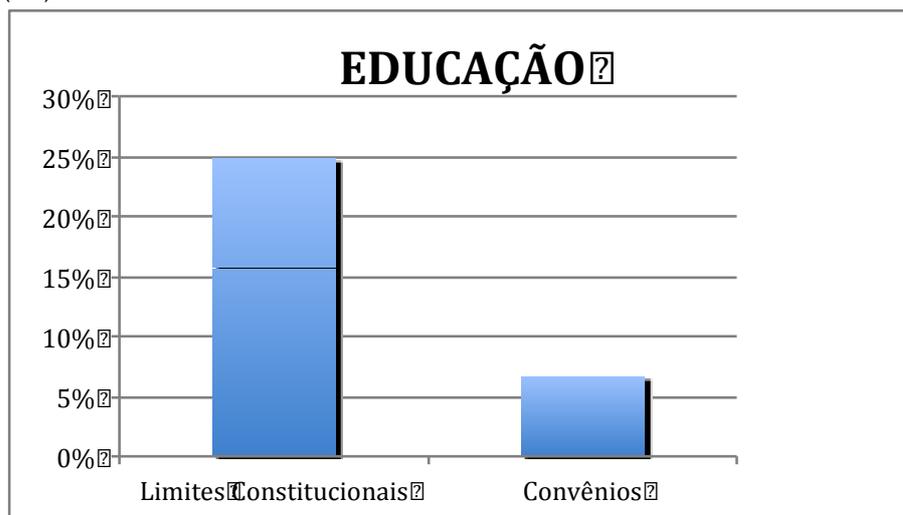
Gráfico 3.3 – Percentual utilizado em Convênios com a área da Saúde em Campos dos Goytacazes (RJ) em 2011.



Fonte: Secretaria Municipal de Controle Orçamentário do Município de Campos dos Goytacazes. Elaborado pelo autor.

A mesma comparação com os limites constitucionais foram feitas com os gastos de convênios na Educação. O resultado é de 6,77% em convênios da Educação quando o estipulado pela Constituição Federal exige o mínimo de 25% do total arrecadado (Gráfico 3.4) Conforme o resultado, a prefeita Rosinha Garotinho teria suas contas rejeitadas, caso houvesse legislação em vigor, com as mesmas regras.

Gráfico 3.4 – Percentual utilizado em Convênios com a área da Educação em Campos dos Goytacazes (RJ) em 2011.



Fonte: Secretaria Municipal de Controle Orçamentário do Município de Campos dos Goytacazes. Elaborado pelo autor.

Há de se ressaltar que, atualmente, encontra-se em discussão, na Câmara e no Congresso Nacional para a aprovação, o projeto que determina a criação de critérios e índices a serem aplicados em Saúde e Educação com os royalties do petróleo. Procura-se aumentar os percentuais existentes visando a uma melhoria na qualidade do serviço oferecido pelo estado. Mas o que se pretende afirmar é que se os percentuais não forem aplicados às demais despesas, como as transferências voluntárias ou convênios (objeto de estudo dessa dissertação) poderá acontecer um “desvio de finalidade.” Pois, uma vez repassados recursos dos royalties de forma voluntária a ONG's, Institutos, Associações e qualquer outra instituição sem fins lucrativos do terceiro setor, não se observará a aplicabilidade destes limites, pois não haverá legislação pertinente, colocando em nulidade toda a discussão dos royalties.

A análise dos dados e percentuais alcançados deixa claro que as prioridades do governo Rosinha Garotinho quanto aos convênios não são a Saúde e nem a Educação e sim o Social, a Cultura (carnaval) e o Esporte (Futebol).

As Subvenções que mais se destacaram no estudo e que tiveram os maiores valores repassados foram, em primeiro lugar, o convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Campos e **APOE** no valor de R\$ **854.275,18 (oitocentos e cinquenta e quatro mil duzentos e setenta e cinco mil e oitocentos centavos)** que teve como objetivo oportunizar as pessoas com deficiências e suas famílias visando à integração família/deficiente. Em segundo lugar, a Subvenção firmada com o **Serviço de Assistência São José Operário** no valor de R\$ **536.380,79 (quinhentos e trinta e seis mil trezentos e oitenta mil e setenta e sete centavos)** que teve como objetivo atender pessoas com deficiência motora e neurológicas de outras entidades com o Programa Equoterapia. E, em terceiro lugar, o **Asilo Nossa Senhora do Carmo** no valor de R\$ **530.752,20 (quinhentos e trinta mil setecentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos)** que teve como objetivo proporcionar a cooperação visando a estabelecer melhores condições para manter 70 idosos com mais de 60 anos em regime asilar.

Todas as instituições aqui mencionadas são tradicionais da cidade de Campos dos Goytacazes e prestam serviços essenciais e fundamentais reconhecidos por toda a sociedade campista, portanto merecedoras. Apenas causa estranheza quando o **São José Operário**, entidade cuja finalidade é o atendimento a deficientes visuais tem como objetivo atender deficientes de outras entidades

através de Equoterapia. Somente se justificaria se suas estruturas físicas fossem adequadas para a criação de cavalos, o que de fato não ocorre. Pode tratar-se de uma terceirização do serviço e desvio de finalidade. Já o **Asilo do Carmo**, quanto à elaboração do plano de trabalho foi muito infeliz em utilizar a expressão “manter 70 idosos” que nos remete ao pensamento de manter como? Com qualidade de vida? Ou manter vivos? Quando deveria utilizar a expressão “cuidar”. A mesma entidade chegou a receber um valor estimado de **R\$ 7.582,18 (sete mil quinhentos e oitenta e dois reais e dezoito centavos)** anuais por idoso, que daria cerca de **R\$ 631,85 (seiscentos e trinta e um reais e oitenta e cinco centavos)** por mês. Nada mais que justo. Importante destacar que todos os convênios relacionados com a área social foram solicitados pelo Fundo Municipal de Assistência Social e custeado com royalties do petróleo. E devem sempre atender ao princípio da economicidade da Administração Pública.

Quanto à Cultura, considerando todas as áreas, ficou em segundo lugar. As Subvenções Sociais mais curiosas, que mais se destacaram no estudo em questão foram as firmadas com o **Grêmio Recreativo Bloco de Samba Tradição Alvi-Anil** no valor de **R\$ 257.000,00 (duzentos e cinquenta e sete mil reais)**, que teve como objetivo de proporcionar a realização de festas pré-carnavalescas. Vale destacar que a transferência realizada pela Prefeitura Municipal de Campos foi a modalidade denominada Contribuição em vez de Subvenção Social. E dentre os 29 convênios da cultura, todos eram para Escolas de Samba para participar do evento Campos Folia 2011, que somadas receberam o valor de **R\$ 1.815.000,00 (um milhão oitocentos e quinze mil reais)** de recursos dos royalties. Por isso foi eleita apenas uma para representar a folia dos royalties. O **Grêmio Recreativo Escola de Samba “Amigos da Farra”** que foi agraciado pelo valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) para participar do evento Campos Folia 2011.

Ainda neste estudo, foram classificadas as Subvenções Sociais autorizadas pela Secretaria Municipal de Esportes como sendo da área de Esportes, mas nota-se que os maiores convênios solicitados pela secretaria foram firmados com o **Americano Futebol Clube** e com a **Liga Náutica de Campos** no valor de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) e R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), respectivamente. Nota-se que causa estranheza quanto ao convênio firmado pela Secretaria Municipal de Esportes com a Liga Náutica de Campos e a Liga Campista de Desportos uma vez que o objeto do convênio é “proporcionar a participação da

Escola no evento Campos Folia 2011”. Estariam as instituições esportivas acima também participando do carnaval junto com as Escolas de Samba?

Quanto ao esporte, em especial ao futebol, ainda se pode verificar que a prefeitura também firmou convênio com o Clube Esportivo Rio Branco e o Automóvel Clube Fluminense, ambos no valor de R\$ 105.000,00 (cento e cinco mil reais).

Em últimos lugares na análise dos dados aqui tratados, ficaram os convênios relativos à Agricultura e ao Petróleo. Em relação à agricultura, foi firmado um convênio com a Associação de Criadores de Ovinos e Caprinos do Estado do Rio de Janeiro no valor de R\$ 57.560,00 (cinquenta e sete mil quinhentos e sessenta reais), valor menor do que foi destinado ao Grêmio Recreativo Escola de Samba Amigos da Farra e ao Grêmio Recreativo de Arte e Cultura Escola de Samba Boi Sapatão, ambos receberam R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). Mas o objetivo do único convênio da Secretaria Municipal de Agricultura foi proporcionar a realização da VII Exposição Especializada de Ovinos.

4.3.2 Análise das subvenções da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia

Como todas as Subvenções Sociais e convênios foram financiadas pelo royalties do petróleo foi dada atenção especial ao convênio que foi firmado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia, baseando-se nos fundamentos da Lei do Petróleo e na essencial da Teoria da Justiça Intergeracional. Conforme informação da Auditoria Geral, quando foi questionada sobre os convênios para pesquisas de energias alternativas ou investimentos, a resposta foi que isso seria atribuição e competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia. A princípio foi gratificante tomar conhecimento de que a Prefeitura Municipal de Campos havia criado uma secretaria específica para tratar do assunto de tamanha relevância no cenário mundial. Ainda informou que os convênios relacionados a esta secretaria são solicitados diretamente pelo secretário da pasta, pois somente o mesmo teria competência para tal. Quando analisados os dados, valores e funções das Subvenções Sociais de 2011, foi identificada a existência de um único convênio na área do Petróleo, cujo valor era relativamente abaixo aos demais. Tal valor não daria para custear pesquisas de energias alternativas visto que se tratava de R\$

80.000,00 (oitenta mil reais). O convênio da área do Petróleo foi firmado com a CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas de Campos. Logo, o convênio não tinha qualquer atribuição à Lei do Petróleo mas sim características voltadas para o fomento do comércio local uma vez que seu objetivo foi proporcionar a co-realização da FEPE (Feira de Preços Especiais) no período da Fundação Rural de Campos.

Enfim, num total de R\$ 7.858.196,37 dos royalties do petróleo distribuídos em 57 convênios e Subvenções Sociais, apenas um convênio foi destinado à área do Petróleo, autorizado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia no valor de R\$ 80.000,00 que corresponde a 1,01% do total destinado aos convênios e, ainda, com o objetivo de promover a FEPE, descaracterizando assim totalmente sua finalidade básica.

Fica comprovada a total falta de critérios na distribuição dos royalties a convênios e Subvenções Sociais que não se cumprem os objetivos da Lei do Petróleo, podendo traduzir em desvio de finalidade, nem o cumprimento da Teoria Intergeracional deixada por brechas na legislação onde se permite ou não proíbe a realização de despesas diversas do avençado. Não existe lei que proíba ou regulamente essa aplicação, permitindo assim o gasto descontrolado.

Alguns órgãos de controle externo, como o TCE, TCU e a CGU possuem manuais de convênios, até mesmo a Secretaria Municipal de Controle Orçamentário de Campos dos Goytacazes publicou um manual recentemente, embora todos sejam omissos quando se trata de convênios financiados pelos royalties do petróleo e possuem o mesmo tratamento quando praticados com outros recursos como se fosse uma regra geral.

4.3.3 Critérios para a distribuição de convênios financiados com royalties

Para que a Prefeitura Municipal de Campos possa ter critérios e parâmetros para a distribuição de convênios custeados pela fonte royalties do petróleo de forma igualitária e justa, ela deveria promover uma licitação na modalidade Concurso de Projetos. Ainda há a alternativa de selecionar projetos através de nova modalidade de licitação, a Chamada Pública. Pelas duas sugestões aqui recomendadas, daria transparência aos convênios e seria possível determinar os valores e quantidades de convênios, bem como criar critérios para a realização de despesas pelas entidades através do edital.

Desta forma seria possível estipular de um total de 50 convênios, por exemplo, onde 20 seriam da área da educação, 20 seriam da área da saúde e assim por diante. E os 20 convênios da área da educação receberiam o mesmo valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Caberia à Secretaria Municipal de Educação levantar suas demandas e problemas e sugerir que cada projeto fosse relacionado à Educação Especial ou ao combate de evasão escolar, por exemplo.

A modalidade de Chamamento Público já vem sendo utilizada pelo Ministério da Educação, via Secretaria de Educação Básica através de cartilha denominada “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil (MEC. SEC, 2009. p. 96). A cartilha do MEC traz uma conceituação básica da educação infantil, sugestão de diagnóstico da realidade, organização para levantamento de dados, formulação de políticas municipais de educação infantil e, por fim, no anexo 5, um modelo de Chamamento Público (p. 55).

Quanto à modalidade de Concurso de Projetos, deve estabelecer valores destinados a cada projeto através de edital bem elaborado onde se leve em conta a melhor técnica e preço. Ou seja, a capacidade técnica para desenvolver o projeto deve ser levada em consideração porque muitas vezes o projeto é bom mas a instituição não possui em seus quadros médicos, psicólogos, fisioterapeutas ou equipe multidisciplinar. Portanto a instituição além de apresentar excelente projeto deverá ser capacitada para executá-lo. Ter experiência nessa área ou já ter executado em algum momento. O atestado de capacidade técnica pode ser requisitado.

Ainda, em se tratando de Concurso de Projetos, deve se levar em conta o preço do serviço oferecido e seus custos. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro tem batido nessa tecla de que os convênios e projetos devem ser economicamente viáveis e mais vantajosos para a Administração Pública. Portanto, deve-se fazer as contas de quanto seria para que a entidade realizasse o atendimento e de quanto seria para que a prefeitura realizasse o serviço. Quando a prefeitura ainda tiver que alugar um espaço físico e contratar os profissionais para o atendimento seria mais vantajoso para a administração pública se se conveniasse com uma entidade que já possuía prédio próprio com instalações adequadas para o atendimento ou que já possuísse um corpo técnico qualificado dentro de seus

quadros. Por isso ficaria mais barato para a administração pública conveniar com a entidade. Seria justificável.

O modelo de Concurso de Projetos já é adotado pela Secretaria Municipal da Promoção Social de Campos dos Goytacazes desde 2009 e, anualmente, publica editais para que entidades filantrópicas possam participar do certame, apresentando projetos da área da assistência social uma vez que os contratos de convênios buscam o ganho social enquanto os contratos privados almejam apenas o lucro.

4.3.4 Os desvios de finalidades de convênios – terceirização da mão de obra

Muitas vezes os convênios podem ser desviados de suas finalidades e objetivos pela administração pública municipal a fim de atender a uma demanda momentânea de mão de obra, burlando a constituição e o concurso público. Nesses casos a administração faz convênios para contratação de pessoal.

As informações a seguir foram noticiadas por toda a imprensa local e pelo blog Ururau da Lapa (www.ururau.com.br).

O caso aconteceu na Prefeitura Municipal de São João da Barra onde a mesma firmou convênio para serviços médicos e de profissionais da saúde. Aconteceu que a 2ª Vara Federal de Campos recebeu Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal e deferiu o pedido de liminar feito pelo Procurador Federal onde questiona a parceria (Convênio) firmada entre a Prefeitura e o Instituto do Bem Estar Social e Promoção à Saúde (INBESPS). Relatam os autos que a parceria foi firmada entre os anos de 2005 e 2009 e configuraria “terceirização de mão de obra”. O MPF entendeu que deveria ter ocorrido concurso público para a contratação de profissionais, o que à época, de forma alguma poderia acontecer em razão da não existência de recursos próprios suficientes para o pagamento de pessoal permanente.

Além de São João da Barra, existem outros municípios que firmaram parcerias com organizações da sociedade civil de interesse público, denominadas OSCIPS para promover serviços de saúde. A Prefeitura Municipal de Quissamã também procedeu da mesma forma pela contratação do INBESPS.

No caso de São João da Barra, a prefeita Carla Machado teve seus bens e suas contas bancárias bloqueados e terá que devolver aos cofres públicos o valor de

R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões) junto com a presidente do INBESPS. Segundo declarações da prefeita Carla Machado “em nenhum momento se questiona na ação a não prestação de serviços, mas o que se questiona é a forma pela qual os termos foram celebrados [...]”.

Alguns dias depois, a prefeita teve seus bens desbloqueados pela justiça e deu a seguinte declaração: “Estou muito feliz! Foi feita justiça e desbloquearam os meus bens, decorrentes de uma parceria entre a prefeitura e uma OSCIPS onde prestava serviços na área da saúde do município”.

O caso apresentado anteriormente pode remeter ao pensamento de que o estado estaria terceirizando suas funções como a saúde ou estaria burlando a Constituição Federal quanto à contratação de servidores por concurso público.

Por fim, a Lei do Petróleo proíbe a realização de despesa de folha de pagamento com os recursos dos royalties e através de convênios?

4.4 Os manuais de convênios

Os Manuais de Convênios, geralmente, têm como objetivo orientar os Municípios e as entidades a apresentar propostas de projetos e obras a convênios e prestação de contas dos recursos financeiros recebidos do Governo dos Estados e do Governo Federal. Para tanto, é imprescindível que os mesmo utilizem uma linguagem simples, fazendo com que o fluxo burocrático do convênio seja ágil.

A seguir, apresentam-se alguns comentários e análises sobre os Manuais da CGU, do TCE-RJ, da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário de Campos dos Goytacazes (RJ) e, por fim, a metodologia utilizada na concepção de um Manual de Convênios financiados com royalties de petróleo para a Administração Pública Municipal.

4.4.1 O Manual da CGU, TCU, TCE/RJ e Secretaria Municipal de Controle Orçamentário de Campos dos Goytacazes (RJ)

A CGU publicou uma cartilha que se chama Gestão de Recursos Federais, dedicando o anexo V a Transferências Voluntárias – Convênios e Contrato de Repasse. Na sessão de Perguntas e Respostas, foi indagado sobre qual a origem dos recursos do convênio e a resposta dada é que os recursos utilizados na

celebração de convênios são originários das dotações orçamentárias consignadas nos orçamentos fiscais e da seguridade social para os órgãos e entidades do Governo Federal, inclusive as decorrentes de emendas parlamentares (Cartilha CGU, p. 90).

O manual da Controladoria-Geral da União tem por objetivo orientar os agentes municipais no tocante aos procedimentos necessários para a habilitação, obtenção, aplicação e controle de recursos públicos federais.

Com relação aos limites de utilização de recursos por interessados a resposta da cartilha é que não existem limites (Cartilha CGU, p. 91). Apenas dependerá da necessidade transcrita no Plano de Trabalho apresentado para atingir o objeto conveniado, evidenciando assim total falta de regras e critérios para a utilização dos recursos. Basta apontar no projeto. Mais uma vez a cartilha se omite em relação a limites e apenas informa que cada projeto deve ser solicitado pelo órgão de competência, como exemplo diz que, se for um projeto educacional, deve solicitar no Ministério da Educação, como informado pela Auditoria Geral da Prefeitura Municipal de Campos que os convênios da área do Petróleo são de competência da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia.

Com esta publicação, a Controladoria-Geral da União busca agir preventivamente com intuito de evitar que gestores municipais sejam vítimas da “oferta de serviços” de intermediários, inteiramente desnecessários para o recebimento dos recursos federais, ou cometam, por desconhecimento, irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos, as quais possam ensejar a instauração de tomada de contas especial e, conseqüentemente, macular sua gestão.

Já o Manual de Prestação de Contas de Convênio, do TCU – Tribunal de Contas da União, tem por finalidade estabelecer e ordenar os procedimentos a serem seguidos por Entidades Convenientes, ante as responsabilidades assumidas quando da celebração dos instrumentos de convênio, mediante os quais adquirem as condições preconizadas pela legislação para receber as transferências financeiras previstas em cada caso, inclusive pelas Unidades Administrativas internas, no acompanhamento da execução de cada objeto, na realização das análises técnicas e financeiras e na efetivação dos devidos registros.

Ao lançar o Manual de Orientação do Gestor Público, a Coordenação de Normas Técnicas da Contadoria Geral do Estado da Secretaria de Estado de

Finanças do Governo do Estado do Rio de Janeiro tem como objetivo oferecer aos Gestores Públicos, bem como aos profissionais de Contabilidade Pública, de Auditoria, Diretores de Departamentos Gerais de Administração Financeira, – DGAF’s e a todos aqueles que lidam na área de Contabilidade Pública, Controle, Administração Financeira e Auditoria, um suporte documental, atualizado, com textos da legislação federal, estadual e municipal, tendo em vista que os atos a serem praticados pelos Gestores Públicos, no desempenho de suas atribuições, sejam realizados em consonância com a legislação vigente, como não poderia deixar de ser, com o propósito maior de que a eficácia, a legitimidade, a autenticidade documental e a correção contábil sejam alcançadas.

A Secretaria Municipal de Controle Orçamentário publicou recentemente um Manual de Auditoria Interna, editado em Agosto de 2013. Esse manual teve a participação da Sra. Vaneska Tavares Rangel Prestes (Secretaria de Controle, orçamento e auditoria) e do Sr. Marcos Hauaji (Auditor Geral do Município).

O manual aborda conceitos e objetivos da auditoria interna, normas relativas à pessoa do auditor, tipos de auditoria, Plano Anual de Auditoria Interna e Técnicas de Auditoria.

Segundo o manual, o termo “Auditoria Interna” presta-se a diferenciar a auditoria realizada pela própria Administração das auditorias contratadas, denominadas externas ou independentes, e das exercidas pelos órgãos de controle externo, quais sejam, o Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e os Administrativos.

O capítulo 8.11, p. 40 trata de Contratos e Convênios e instrumentos Congêneres onde faz um “*CheckList*” dos pontos a serem observados em convênios firmados pelo município de Campos dos Goytacazes (RJ). Quanto aos recursos, utiliza uma denominação de “Plano de Aplicação de Recursos” dentro do “Plano de Trabalho” onde a entidade apresenta onde pretende promover as despesas (folha de pagamento, material de consumo, encargos sociais, aquisição de material permanente) e, quando aprovado pela autoridade competente, fica a entidade autorizada a promover as despesas ali elencadas. Mais uma vez não há critério e nem limites com a despesa, nem muito menos critérios especiais quando esse convênio for firmado com a fonte royalties do petróleo.

A auditoria interna da prefeitura apenas aplica penalidade para o caso de desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou atraso injustificado no

cumprimento das etapas, ou seja, pela demora no cumprimento do objeto ou se houve gastos diversos do elencado no Plano de Aplicação que foi redigido pela própria entidade conveniada (p. 41). Diz que em caso de não execução do objeto ou desvios de recursos oriundos de convênios ou outros instrumentos congêneres, haverá instauração de Tomada de Contas Especial (procedimento que apura danos ao erário, quantificando-os e identificando o autor dos desvios).

Quanto à análise de documentação, o manual diz que ela compõe a prestação de contas dos convênios/instrumentos congêneres obedecem às normas de direito financeiro e demais normas aplicáveis.

O manual dedica apenas as páginas 40 e 41 sobre as linhas de auditoria em convênios e não estipula limites para os gastos, nem condições especiais quando o convênio é custeado por royalties do petróleo. Portanto trata os convênios firmados pela fonte royalties do petróleo como qualquer outra fonte de recurso fazendo assim uma “regra geral” com o mesmo tratamento.

4.4.2 Elaboração de manual de convênios financiados com royalties do petróleo para a administração pública municipal

Considerando que os manuais existentes de convênios não possuem tratamentos especiais para os convênios firmados com royalties;

Considerando que os manuais atuais não limitam despesas e nem ao menos estipulam percentuais com educação, saúde ou folha de pagamento;

Considerando que os convênios podem ser firmados através de Subvenções Sociais cuja sua forma só permite gastos em custeio;

Considerando que os convênios podem ser firmados de forma voluntária ou sem licitação;

O presente trabalho pretende criar manual de convênios financiados com os royalties do petróleo cuja destinação serão os municípios brasileiros produtores e recebedores de royalties de petróleo destinam grandes volumes de royalties e Participações Especiais em convênios e subvenções sociais firmando parcerias com as entidades sem fins lucrativos, através de Transferências de Receitas Voluntárias, sem critérios de distribuição e sem processo de seleção de projetos.

O objetivo almejado é que os municípios recebedores de royalties do petróleo adotem medidas, manuais e leis que possam cumprir com a Teoria Intergeracional e

a essência da Lei do Petróleo estabelecendo limites antes de firmarem convênios e critérios para a realização das despesas com esse fonte de recurso.

O manual pretende entrar no contexto atual entre a discussão de distribuição dos royalties, bem como a criação de novos critérios a serem destinados à Educação e Saúde, mas quando relacionados a convênios essa discussão fica obsoleta quando a Administração Pública repassa recursos para o terceiro setor.

O manual que segue no Apêndice 1 foi elaborado com as regras do direito financeiro (Lei 4320/63), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), a Deliberação 200 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e os demais manuais elaborados pela CGU, pelo TCU e TCE relacionados à matéria. Ainda formam levados em consideração os Manuais dos Controles Internos dos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Itaperuna como critérios na elaboração.

Análise de manuais e instruções normativas referente a utilização de recursos em convênios

CONVÊNIOS	CGU	TCU	TCE/RJ	SMCG/CAMPOS
Tem particularidades quando o recurso utilizado for <i>royalties</i> do petróleo?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Tem limites de gastos dentro do convênio com folha de pagamento, pessoal e encargos?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Determina quanto deve ser gasto em Educação ou Saúde?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Determina como deve ser o plano de aplicação?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Tem teto ou piso para firmar convênios?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Observa a Lei do Petróleo quanto o <i>royalties</i> é aplicado em Convênios?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Observa o Princípio Intergeracional?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Determina que seja realizado obras de infraestrutura?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Determina que seja realizado pesquisas em energias alternativas?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Determina o quanto deve ser gasto com material permanente?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

A proposta de instrumento fiscalizatório através do manual para as rendas petrolíferas, que faz parte do Apêndice desse trabalho, pretende preencher todas as lacunas aqui apresentadas e pretende contemplar todas as situações omissas nos atuais manuais existentes.

Estabelecerá limites para gastos com folha de pagamento, materiais permanentes e outras despesas previstas no plano de aplicação do Plano de Trabalho.

O manual também adotará critérios de seleção de projetos através da modalidade de licitação de Concurso de Projetos ou da modalidade Chamamento Público para a escolha das instituições a serem conveniadas.

Importante estipular que os convênios não sejam firmados com instituição recém criadas para prevenir a criação por apadrinhamento ou clientelismo.

Do total aplicado a convênios, deve o município estabelecer critérios para promover a melhor forma de distribuição nas área de saúde e educação. Um dos critérios adotados aqui no trabalho foi por analogia a Lei Complementar 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde exige que a soma de todos os recursos obtidos seja gasto o percentual mínimo de 15% com a saúde e 25% com a Educação. Não que seja o ideal, mas pelo menos devem os município determinarem critérios e não serem omissos.

Quando os convênios são firmados com recursos do Salário- Educação ou FUNDEB são observados critérios específicos, mas quando firmados com royalties do petróleo a lei é omissa.

O que se pretende com o manual e promover o gasto público eficiente e a maximização dos recursos públicos.

Assim o que se propõe é fazer com que os convênios firmados com royalties cumpra a essência da Lei do Petróleo e, por fim, promova a justiça intergeracional deixando legado para as futuras gerações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância para escolha do tema deste trabalho é a problemática encontrada pela Administração Pública Municipal em relação aos métodos e às técnicas de procedimentos para celebração de convênios e a ausência de legislação específica quando os mesmos são financiados pela fonte royalties do petróleo.

O orçamento público tem papel fundamental no planejamento estratégico das ações e programas de governo através de 3 instrumentos da Gestão Pública: o PPA, a LOA e a LDO. Para se firmar um convênio, deve existir planejamento e previsão legal.

Os convênios são firmados com os recursos próprios que muitas vezes são escassos e limitados e, nestes casos, cabe à administração procurar fontes de recursos alternativos com na iniciativa privada através de Parcerias Público Privadas, as chamadas PPPs. O que não acontece quando o município é produtor de royalties de petróleo e possui um orçamento milionário. É o caso de Campos dos Goytacazes, cidade de maior orçamento do Norte Fluminense mas que mesmo assim possui a nota mais baixa do IDEB de toda a região.

E como Campos dos Goytacazes possui um orçamento vultoso, movimenta inúmeras operações financeiras e realiza despesas que devem ser fiscalizadas pelo Controle Interno e pela Auditoria Governamental do município. A auditoria desempenha importante papel no cenário público como instrumento de verificação das diretrizes do planejamento e dos convênios.

Quanto aos convênios, nota-se que deve ser dada toda atenção especial por parte da auditoria por se tratar de transferência de recursos voluntários, ou seja, sem licitação, podendo assim funcionar como “um ralo” para escoar recursos públicos e que muitas vezes podem ser custeados pelos royalties do petróleo, como demonstra este trabalho.

Ficou mostrado, através do Portal da Transparência, que a Prefeitura Municipal de Campos já celebrou 287 convênios da ordem de R\$ 136.741.814,33. E que o Governo do Estado disponibilizou um escritório de consultoria para os municípios se capacitarem sobre captação de recursos e que esse assunto não é de interesse dos municípios produtores de petróleo que possuem recursos em abundância.

Foi abordada a distinção de convênios e contratos administrativos para entendimento do trabalho. Os convênios se distinguem dos contratos administrativos onde os contratos são pagos após a realização do serviço e os convênios são pagos antes da realização dos projetos. Os convênios precisam prestar contas através de despesas realizadas ao longo da execução e pré-aprovadas por um plano de trabalho. Já os contratos, basta a apresentação da nota fiscal para o recebimento. Mas a principal distinção é de que no contrato a empresa visa o lucro e os convênios são realizados com instituições sem fins lucrativos que não visam ao lucro apenas a vontade de realizar mutuamente um projeto social com o poder público e desenvolver políticas públicas. Ainda os contratos são precedidos de processo licitatório quando os convênios são dispensados.

Com relação aos manuais, este trabalho foi abordado com base nas políticas regulatórias, que envolvem padrões, controle e regulamentação de atividades específicas e o manual de convênios aqui apresentado pretende preencher essa lacuna, quando foi verificado que os manuais da CGU, TCU, TCE e o manual de Auditoria Interna da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário da Prefeitura Municipal de Campos tratam este assunto de forma fragmentada e insuficiente, onde nenhum deles fala de royalties, em especial apenas tratam os recursos de uma forma geral.

Apontamos que os manuais existentes não estabelecem critérios para escolha de entidades nem de limites de valores a serem firmados convênios. Não determinam de que maneira os recursos podem ser gastos a não ser os estipulados pelo Plano de Trabalho elaborado pelo próprio conveniado.

Para fomentar a pesquisa, foram levantados dados de convênios e subvenções sociais da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes do exercício de 2011 através da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário e da Auditoria Geral da ordem de R\$ 7.858.196,37 distribuídos em 57 convênios com o terceiro setor. Dos quais foram destacados os convênios que receberam os maiores valores como a APOE, o Serviço de Assistência São José Operário e Asilo Nossa Senhora do Carmo.

Dividindo os convênios analisados por áreas de políticas públicas, foi analisado quanto foi destinado em volume de recursos como prioridade de governo da prefeita Rosinha Garotinho, sendo a área de Políticas Sociais em primeiro lugar com 46%, em segundo, a área de Políticas Culturais com 23,09% (Campos Folia

2011) e em terceiro lugar a área de Políticas Esportivas com 13,71% (Futebol). Já as Políticas de Saúde e de Educação ficaram com 7,83% e 6,77%, respectivamente.

Como a fonte utilizada para firmar esses contratos de convênios foi royalties de petróleo, nosso trabalho tenta apurar se foi observada a Lei do Petróleo, bem como o cumprimento da Justiça Intergeracional. Ainda, se houve critérios para a distribuição dos recursos de forma transparente e igualitária. Foi sugerido a realização de Concurso de Projetos pela modalidade menor preço e melhor técnica e a modalidade do Chamamento Público (esta já utilizada pelo MEC desde 2009 para escolher creches a serem conveniadas pelo município).

Como não há limites constitucionais a serem aplicados em convênios, foi realizada uma analogia aos limites relacionados à Educação e à Saúde e aos percentuais destinados aos convênios fonte deste estudo. Os limites constitucionais da saúde são de 15%, quando aplicados em convênios, foi observado o limite de 7,83% do total de recursos destinados. Já a Educação, que possui limite estabelecido em 25% do total de recursos arrecadados pelo município em relação aos convênios, foi da ordem de 7,83 demonstrando que Saúde e Educação não são prioridades de governo da prefeita Rosinha Garotinho quando o assunto são convênios.

Relacionado aos convênios de Políticas do Petróleo foi verificada a existência de um único convênio que foi solicitado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Petróleo e Bioenergia no valor de R\$ 80.000,00 para realização da FEPE (Feira de Preços Especiais) para fomento do comércio local.

Os convênios também podem sofrer desvios de finalidade. Foi colocada a situação em que os convênios podem ser utilizados para contratação de pessoal proibido pela lei dos royalties e permitido pelos convênios, como foi o caso da Prefeitura Municipal de São João da Barra através de parceria firmado com a OSCIPS, chamada INSBESPS, no valor de R\$ 27.000.000,00. Onde a prefeita Carla Machado teve seus bens bloqueados por contratar através de convênios profissionais da saúde em vez de realizar concurso público e depois liberados pela justiça.

Diante da lacuna encontrada na ausência de legislação específica, quando são utilizados recursos dos royalties do petróleo em convênios e subvenções sociais, onde não há limites de valores a serem estabelecidos com educação e saúde, bem como não há limites para gastos com folha de pessoal como foi provado

acima e total “folia política” na concessão de convênios, faz-se extremamente necessário regulamentar a realização de tal despesa pública, onde acaba figurando um “ralo” que escoia toda a riqueza finita percebida pelo município.

Administração Pública Municipal, em especial a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, não possui critérios para a distribuição de recursos através de convênios e não possui manual próprio com regras pré-estabelecidas para definir em o que se pode ou não gastar os recursos dos royalties dentro de convênios. Portanto, não foram observados, nem por analogia, a Lei do Petróleo nem tão pouco a essencial da Justiça Intergeracional. Com o manual de convênios firmados pela fonte royalties do petróleo aqui sugerido, pode-se preencher uma importante lacuna normativa e administrativa no sentido de promovendo bem estar social e a transparência na aplicabilidade de recursos públicos de forma a assegurar a herança do petróleo para futuras gerações.

Logo, aponta-se que a viabilidade do instrumento proposto não se pretende criar um manual de aplicação imediata, mas um modelo a ser discutido e adaptado às realidades locais.

Assim sendo, o que se pretende não é que o manual proposto seja “verdade absoluta”, mas apenas o início de um debate a ser pensado pelos administradores públicos como instrumentos para fiscalização das rendas petrolíferas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, B. J. M. Auditoria e sociedade: o diálogo necessário. **Revista de Contabilidade [e] Finanças.**, São Paulo, v. 15, n. 34, jan./abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-7077200400010006 &lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 26 set. 2013.

ARAÚJO, I.; ARRUDA, D. **Contabilidade Pública.** Da teoria à prática. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 320 p.

BEZERRA, R. A. R.. **Orçamento de resultados:** incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil. 2007. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília, Associação Brasileira de Orçamento Público, Brasília, 2007.

BORGES, L. F. X.; NEVES, C. Parceria público-privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas em infra-estrutura. **Revista do BNDES.** 23, jun. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio 1964. Seção 1, p. 3921.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio 2000. Seção 1, p. 1.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v.56, n. 1, jan./mar. 2005.

CARVALHO, F. J. C. Keynes e o Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, Número especial, p. 569-574, dez. 2008.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública.** 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2008.

COUTO, C. G. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados:** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1, p.51-86.1998.

CONSALTER, M. A. S.. **Elaboração de projetos:** da introdução à conclusão. 2. Ed. Curitiba: Ibpex, 2007.

CRUZ, J. L. V. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: CRUZ, J. L. V. (Org.). **Brasil, o desafio da diversidade:** experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Senac, 2005. p. 49-104.

EGLER, T. T. C. Exclusão e inclusão na sociedade do conhecimento. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, ano15-16, n. 2-1, p. 79-104, ago./jul. 2001-2002.

FERREIRA, A. A produção do espaço: entre dominação e apropriação: um olhar sobre os movimentos sociais. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, v. 11, n. 245, 01 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24515.htm>>. Acesso em: 26 set. 2013.

FRANCO, H.; MARRA, E. **Auditoria Contábil: normas de auditoria: procedimentos e papéis de trabalho: programas de auditoria: relatórios de auditoria**. 4. ed. São Paulo-SP: Editora Atlas, 2001.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas públicas**. n. 21, jun. 2000.

GAMA JÚNIOR, Fernando Lima. **Fundamentos do orçamento público e direito financeiro**. São Paulo: Campus, 2009.

GARRETT, E; VERMEULE, A. Transparency in the budget process. Los Angeles, **University of Southern California Law School Law and Economics Working Paper Series**, n. 44, 2006.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 498p.

GOBETTI, S. W. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: PIQUET, Rosélia. **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro. Mauad X: FAPERJ, 2011.

GONÇALVES, A. P. **Auditoria sem mitos**. Disponível em: < <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/auditoria-sem-mitos/28693/>>. 2009. Acesso em: 5 abr. 2013.

GRASSI, R.; CAÇADOR, S. Os impactos das participações governamentais das finanças públicas na economia do Espírito Santo. In: PIQUET, R.; SERRA, R. **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária. 2007.

HARVEY, D. **A Justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. 291p.

HEALY, P. M; PALEPU, K. G. Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: a review of the empirical disclosure literature. **Journal of Accounting and Economics**, Amsterdam, NL, v. 31, n. 1-3, p.405-440, sept. 2001.

JUND, S. **Auditoria: conceitos, normas, técnicas e procedimentos: teoria e 950 questões**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 816 p.

KANAANE, R. et al. Caldeira da. gestão pública estratégica e a visão do futuro. In: KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M. G. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.

LEAL, J.; SERRA, R. Nota sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos royalties petrolíferos no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 3., 2002, Nova Friburgo. **Anais...** Niterói: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2002.

LIMA, R. S. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal**. 2012. 83f. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2012.

LUNELLI, R. L. **Contabilidade pública**. Portal de Contabilidade. Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>>. Acesso em: 29 set. 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 286 p.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p.121-192.

MARQUES, E.; BICHIR, R. Padrões de investimento estatal em infra-estrutura urbana: padrões de investimento estatal em São Paulo – 1978/98. Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2003, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói, RJ: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2001.

MIRANDA, N. De sonhos e conflitos: a disputa federativa em torno aos royalties do pré-sal. In: HERCULANO, Selene (Org.). **Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2011.

MOREIRA, T.; CARNEIRO, M. C. F. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. **Revista do BNDES**, v.1, n.2, dez. 1994.

NAZARETH, P. A.; SALLES, J.; QUINTANILHA, N. O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios. In: PIQUET, R. **Mar de riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

NAZARETH, P. A. Municípios do Estado do Rio de Janeiro: prosperidade em perspectiva ou riscos à frente? In: URANI e GIAMBIAGI. **Rio, a hora da virada**. São Paulo: Campus Elsevier, 2011.

PIQUET, R. **Indústria e território no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 170 p.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba: [s.n.], 1999.

PIRES, J. S. D. B. MOTTA, Walmir F. **A evolução histórica do Orçamento público e sua importância para a sociedade**. v. 25, n. 2., p. 16-25. mai./ago. 2006.

RIBEIRO FILHO, José F.; LOPES, J. Expedito de Gusmão; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FERREIRA, J. O. Liberalquino. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 4, n. 3, p. 48-63, jul./set. 2008.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, ano 15-16, n. 2-1, p. 79-104, ago./jul. 2001-2002.

RICARDINO, Á.; CARVALHO, L. N.. Breve retrospectiva do desenvolvimento das atividades de auditoria no Brasil. **Revista Contabilidade [e] Finanças**, São Paulo, v. 15, n. 35, Aug. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772004000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 set. 2013.

SACHS, I. **Desenvolvimento, incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALAMACHA, L. Por que implementar o planejamento estratégico na minha empresa? In: **Planejamento Estratégico Aplicado a Micro e Pequenas Empresas**. 2005. Disponível em: <<http://www.planestrategico.com.br/index.php?lingua=1&pagina=salamacha>>. Acesso em: 27 set. 2013.

SANTOS, S. **Royalties do petróleo à luz do direito positivo**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2001.

SANTOS, M. G. Políticas públicas: contribuições para o debate. In: KANAANE, R.; FIEL FILHO, A.; FERREIRA, M. G. **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de Informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual de orientação do gestor público**. Rio de Janeiro :: Coordenação de Normas Técnicas da Contadoria Geral do Estado, 2007. 237 p.

SERRA, R. V. Rendas petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiência do gasto. In: MENDES, M. **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: TopBooks, 2006.

_____. Distribuição das rendas petrolíferas no Brasil: uma sistematização crítica das alternativas em debate nas casas legislativas nacionais. In: HERCULANO, S. (Org.) **Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense, 2011.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011. 376 p.

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

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (Brasil). **Execução orçamentária dos estados**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 7 set. 2013.

SZAZI, E. **Terceiro setor: regulação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006. 439 p.

TERRA, D. C. T.; GIVISIEZ, G. H. N.; OLIVEIRA, E. L. de. Rendas petrolíferas, investimentos públicos e aumento das desigualdades intra-urbanas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém, PA. **Anais...** Niterói, RJ: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007.

VETTER, D. M.; MASSENA, R. M. R.; RODRIGUES, E. F. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 41, n.1-2, 1979.

VETTER, D. M.; MASSENA, R. M. R. Quem se apropria dos benefícios das ações do estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. **Espaço [e] Debates**. São Paulo, v.1, n.4, 1981.

APÊNDICE 1 - MANUAL DE CONVÊNIOS FINANCIADOS POR ROYALTIES DE PETRÓLEO

APRESENTAÇÃO

O Controle Interno, ciente de sua elevada missão institucional de zelar pela aplicação dos recursos dos contribuintes, busca, continuamente, avaliar seus objetivos e metas, com o intuito de aperfeiçoar-se como órgão de controle no âmbito da Administração Municipal.

Nesse sentido, ganha relevo a Prefeitura Municipal de xxxxxxxxx, que vem cada vez mais aproximando-se das Instituições Públicas e Privadas que lhe são jurisdicionados, por meio de recursos financeiros. Num passo adiante, tomamos a iniciativa de elaborar o presente manual.

Além de conceitos básicos, modelos de documentos e instruções úteis destinadas aos interessados.

A descentralização dos recursos ocorre quando o município por meio de seus órgãos, visando à melhor gestão de seus programas de governo, transfere recursos alocados a programas de trabalho aprovados pela Lei Orçamentária para entidades públicas ou privadas situadas proximamente às populações assistidas ou atendidas pelo programa.

De acordo com a seção VI at. 18 Lei nº 265 de 24 de setembro de 2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005), os recursos podem ser descentralizados por meio de Celebração de Convênio ou outros instrumentos congêneres.

Como proceder para ser Contemplado com Recursos Municipais?

Quando a Entidade é incluída no Orçamento do Município. Não estando a Entidade incluída no orçamento, deverá solicitar a celebração de convênio junto ao órgão público (Secretaria de Planejamento do Município) que administra os recursos pretendidos, apresentando o Plano de Trabalho ou Atendimento (art.116, § 1º da Lei n.º 8666/93)

NOTA

- Plano de Trabalho (Proposta);
- Plano de Atendimento (Solicitação);

- Quando se tratar de assistência social, médica ou educacional, deverá ser apresentado o Plano de Atendimento quando se tratar de projeto ou eventos de duração certa deverá ser apresentado o *Plano de Trabalho*.

SITUAÇÃO DE REGULARIDADE DO CONVENENTE

Não estando em falta com relação às prestações de contas relativas aos recursos anteriormente recebidos da Administração Pública, mediante convênios, acordos, ajustes, subvenções sociais, contribuições, auxílios ou similares. (LDO/PMI).

O solicitante deverá apresentar dentro dos respectivos prazos de validade as seguintes certidões:

- DE REGULARIDADE, fornecida pela Secretaria de Receita Federal (SRF), e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais;
- CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO (CND), atualizada, ou comprovante de inexistência de débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), referente aos 3 (três) meses anteriores, no caso de o convenente estar pagando ao INSS parcelas de débitos renegociados, deve comprovar a regularidade quanto ao pagamento das parcelas;
- DE REGULARIDADE DO FGTS, fornecida pela Caixa Econômica Federal (CEF);
- DE REGULARIDADE DO PIS/PASEP (art.239 da CF).

NOTA

O solicitante não pode estar inscrito nas seguintes situações:

- a) Inadimplente na Fazenda Pública;
- b) Inadimplente perante aos entes da Federação.

PARA DISPONIBILIZAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES ATRAVÉS DE CONVÊNIO

Somente serão realizados após o município ter comprovado:

- a) Prévia autorização Legislativa Municipal;

- b) Deve elaborar a solicitação do convênio mediante elaboração do Plano de Trabalho/ Atendimento (art. 116 § 1º da Lei 8666/93);
- c) Quando se tratar de Assistência Social, Médica ou Educacional, deverá ser apresentado Plano de Atendimento;
- d) Quando se tratar de projeto ou evento de duração certa deverá ser apresentado plano de trabalho;
- e) Não será habilitada a receber recurso a instituição que possuir menos de 2 anos de existência;
- f) Deverá a instituição apresentar referencias de serviços realizados anteriormente em outras prefeituras;
- g) Deverá a instituição ter, pelo menos 10% de patrimônio para garantir a execução do contrato firmado;
- h) O gestor público deverá nomear servidor de carreira para fiscalizar o contrato de convênio, bem como as atividades da instituição;
- i) O governo municipal deverá selecionar as instituições através de Concurso de Projetos ou Chamamento Público classificando os projetos em suas respectivas áreas de atuação observando limite mínimo para projetos de saúde, educação e pesquisas de energias alternativas;
- j) Ficará vedado o uso de royalties do petróleo a subvenções sociais;
- l) Ficará vedado a realização de gastos com folha de pagamento;
- m) Estabelecerá o teto mínimo de R\$ 200.000,00 a cada instituição, não podendo ser ultrapassado bem como um projeto para cada instituição.

NOTA

Os Planos de *Trabalho* ou *Atendimento* são instrumentos que integram as solicitações de Convênios, contendo detalhamento das responsabilidades assumidas por cada um dos participantes.

A celebração do Convênio dependerá da aprovação prévia do Plano de Trabalho/ Atendimento e deve conter, no mínimo, as seguintes informações:

- O Plano de Atendimento deve ser apresentado em forma de Solicitação, STN IN 03/93;
- O Plano de Trabalho deve ser apresentado em forma de Proposta, STN IN 01/97;

- Identificação do Objeto a ser executado;
- Metas a serem atingidas (qualitativamente e quantitativamente);
- Etapas ou fases da execução;
- Planos de aplicação dos recursos (obrigatório);
- Cronograma de Desembolso;
- Previsão do início e do fim da execução do objeto;
- Comprovação de que os recursos próprios (contrapartida) estão assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

CONDIÇÕES PARA QUE UM CONVÊNIO TENHA VALIDADE

PREÂMBULO DE CONVÊNIO

- 1º. Nome e o CNPJ da entidade que estejam firmando o instrumento;
- 2º. Nome, Endereço, Número e o Órgão Expedidor da Carteira de Identidade e o CPF dos respectivos titulares das entidades convenentes;
- 3º. O Princípio da motivação para a elaboração e execução do Convênio está sujeito as normas da Lei n.º 8.666 de 21/6/93 art. n.º 116 e art. n.º 60 com os anexos I e II, constante das Deliberações 191/195 e também art. 1º, inciso II, alíneas “e” e “f”; alínea “a” do inciso III do art. 1º § 2º do art. 1º, da Deliberação TCE 191 de 11 de julho de 1995;
- 4º. Objeto do Convênio e seus elementos característicos com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar, em consonância com o Plano de Trabalho ou atendimentos;
- 5º. Assinado o Convênio, o Concedente dará ciência a Câmara Municipal;
- 6º. Assinado o Convênio, o Concedente dará ciência ao Procurador Geral do Município;
- 7º. A publicação do Extrato do Convênio será por parte do Concedente.

CLÁUSULAS DE UM CONVÊNIO

Os *Convênios* devem conter cláusulas que estabeleçam:

1. O objeto do Convênio e seus elementos característicos, com descrição sucinta, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter;
2. As obrigações de cada um dos partícipes, inclusive quanto à contrapartida, a vigência, de que deve ser fixada de acordo com o prazo previsto para a execução do objeto expresso no Plano de Trabalho/Atendimento;
3. Liberação de recursos, obedecendo ao cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho/Atendimento;
4. Obrigatoriamente do convenente de apresentar relatórios de execução físico-financeira e de prestar contas dos recursos recebidos;
5. A faculdade dos partícipes do convênio de denunciá-lo ou rescindi-lo, a qualquer tempo, imputando-se-lhes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditando os benefícios adquiridos no mesmo período;
6. A obrigatoriedade de restituição de eventual saldo de recursos, inclusive os rendimentos da aplicação financeira, ao concedente, conforme o caso, na data da sua conclusão ou extinção;
7. A classificação funcional-programática e econômica da despesa, mencionando-se o número e a data de valor da nota de empenho;
8. O compromisso de convenente de restituir ao concedente o valor transferido, atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, acrescida de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos com a Fazenda Nacional, quando não for executado o objeto, quando não for executado o objeto, quando não for apresentada devidamente a prestação de contas, ou quando os recursos forem utilizados em finalidades diversas daquela acordada;
9. O concedente disponibilizará os recursos estabelecidos no cronograma de desembolso após apresentação do Relatório de atendimento até o dia 20 do mês, tendo disponibilidade financeira;
10. A indicação do foro para dirimir dúvidas.

Obs.: Quanto a modelo de Convênio, não existe um determinado. O importante é que sejam cumpridas as exigências da Lei n.º 8.666/93 aplicáveis aos

convênios que deverão conter no mínimo, as informações constantes do 1º do art.116.

CONDIÇÕES PARA QUE UM CONVÊNIO TENHA VALIDADE

Para que o Convênio tenha validade, além dos requisitos até aqui examinados, é necessário que sejam cumpridas as seguintes condições:

1. Emissão do empenho pelo órgão concedente até a data assinatura do convênio (art.18, §5º, da Lei n.º 9293/97 – LDO);
2. Assinatura do termo de convênio pelos participantes, por duas testemunhas devidamente qualificadas e pelo interveniente, se houver (art.10 da IN 01/97);
3. Ciência à Câmara Municipal;
4. O envio de cópias de convênio ao Tribunal de Contas se dará somente se estiverem incursos nas disposições do art.1º, inciso II, alínea “e” e “f”, fora estas hipóteses deverá ser encaminhada apenas uma listagem que conste informações sobre os Convênios, como estabelecido na alínea “a” do inciso 3º do art. 1º da Deliberação 191/95, na forma do anexo correspondente;
5. Publicação do extrato do convênio. (Essa publicação é providenciada pelo órgão repassador).

CLÁUSULAS QUE NÃO PODEM EXISTIR EM UM CONVÊNIO

Nos Convênios, não podem existir cláusulas que permitam:

- O pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidor pertencente aos quadros de órgão, Municipal, lotado ou em exercício em qualquer dos entes partícipes;
- A assinatura de termo aditivo com alteração do objeto ou das metas;
- A alteração de metas constantes do Plano de Trabalho/Atendimento sem a anuência do concedente.
- A utilização de recursos em finalidade diversas ou disto ante da estabelecida no instrumento, ainda que em caráter de emergência;
- A realização de despesa antes ou depois do período de vigência do Convênio;

- Realização de despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo, informativo ou de orientação social, desde que não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
- PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS APÓS O RECEBIMENTO DOS RECURSOS

A forma correta como o beneficiário deve proceder após receber os recursos:

- Manter os recursos em conta bancária específica;
- Comunicar o recebimento aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município em até (02) dois dias úteis a contar da data do recebimento dos recursos;
- Aplicar os recursos em caderneta de poupança, caso os mesmos não sejam imediatamente aplicados na finalidade a que se destinam e a previsão de seu uso seja em período igual ou superior a um mês; caso contrário, deve ser aplicado em fundo de aplicação financeira de curto ou operações de mercado aberto lastreadas em títulos da dívida pública federal;
- Aplicar os rendimentos das aplicações exclusivamente no objeto do convênio;
- Não aplicar os recursos, nem possíveis rendimentos desses, em finalidades diferentes daquelas do convênio;
- Realizar os procedimentos para licitação e contrato previsto na Lei n.º 8.666/93.

Obs.: Dinheiro público não sendo o valor de compra inferior do exigido para licitação, deverá realizar os procedimentos da Lei n.º 8.666/93.

RELATÓRIO DE ATENDIMENTO

No caso de Convênio referente ao atendimento direto ao público nas áreas de assistência social, médica e educacional, tratados na *IN STN* n.º 03/93, além das peças já citadas, deverá ser apresentado, mensalmente, o Relatório de Atendimento, que é condição indispensável à liberação das parcelas (art. 20 da *IN STN* 03/93 – vide anexo IX).

ANEXO II Programas de Trabalho / Atendimento

I- Dados Cadastrais

ÓRGÃO/ENTIDADE PROPONENTE			CNPJ	
ENDEREÇO				
CIDADE	U.F.	C.E.P.	DDD/TELEFONE	EA
CONTA CORRENTE	BANCO	AGÊNCIA	PRAÇA DE PAGAMENTO	
NOME DO RESPONSÁVEL			C.P.F.	
C.I./ÓRGÃO EXPEDIDOR	CARGO		FUNÇÃO	MATRÍCULA
ENDEREÇO				C.E.P.

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO

- ENTIDADE PROPONENTE

Entidade/ Instituição/ Associação.

- CNPJ

Indicar o número de inscrição da Entidade/ Instituição/ Associação, no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda (14 dígitos).

- ENDEREÇO

Indicar o endereço completo da Entidade/ Instituição/ Associação (Distrito, Bairro, Rua, número etc.)

- CIDADE/ DISTRITO

Escrever o nome da cidade/distrito onde se localiza a sede da entidade proponente.

- UF

Escrever a sigla do Estado.

- CEP

Escrever o Código de Endereçamento Postal da Cidade.

- DDD/ TELEFONE

Citar o número do telefone da Entidade/ Instituição/ Associação com DDD.

- CONTA CORRENTE

Citar o número da conta bancária específica aberta para receber os recursos do convênio.

Lembrar que, cada convênio deve ter a sua própria **conta bancária**. Portanto, uma conta deve receber os recursos de apenas um convênio o que é importantíssimo para facilitar a administração e o controle dos recursos, inclusive quanto à prestação de contas.

Obs.: se houver 2 (dois) convênios, não poderá utilizar o dinheiro de uma **conta de convênios para outro convênio**, pois prejudicará a aplicação de cada um.

- BANCO

Citar o código do banco em que foi aberta a conta bancária específica.

- AGÊNCIA

Citar o código da agência bancária onde foi aberta a conta bancária específica.

Os recursos devem ser depositados prioritariamente no ***Banco do Brasil*** ou ***Caixa Econômica Federal***. Não havendo nenhum desses bancos na localidade, utilizar um outro banco oficial federal. Na falta desse, um banco oficial estadual e, por último, uma agência bancária privada local.

- PRAÇA DE PAGAMENTO

Citar onde se localiza a agência bancária em que foi aberta a conta.

- NOME DO PRESIDENTE OU VICE- PRESIDENTE

Registrar o nome do presidente ou vice- presidente, no regular exercício da substituição.

- CPF

Indicar o número da inscrição do responsável no Cadastro de Pessoas Físicas (11 dígitos).

- C.I. / ÓRGÃO EXPEDIDOR

Citar o número da carteira de identidade do responsável, as siglas do órgão expedidor e do estado em que o documento foi emitido.

- CARGO

Escrever “Presidente ou Vice-Presidente”.

- FUNÇÃO

Idem.

- ENDEREÇO

Citar o endereço completo do responsável.

- CEP

Preencher com o Código de Endereçamento Postal (8 dígitos) referente ao endereço do responsável.

II- Descrição do Atendimento

TÍTULO DO PROGRAMA/AÇÃO	PERÍODO DE EXECUÇÃO Início: Término:
IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	
JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO	

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO QUADRO “DESCRIÇÃO DO ATENDIMENTO”

- TÍTULO DO PROGRAMA / AÇÃO

Identificar o nome do programa, como p. ex.: Programas que constam na Lei n.º 265 de 24/09/2004 LDO para o exercício de 2005 e LOA – Lei n.º 273.

- PERÍODO DE EXECUÇÃO

Indicar as datas de início e fim da execução.

- IDENTIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS

Identificar os serviços que serão realizados, de forma completa e sucinta.

- JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO

Descrever sucintamente as razões que levam a Entidade a propor a celebração do convênio com o órgão municipal evidenciando os benefícios econômicos e sociais a serem alcançados pela comunidade e a localização geográfica a ser atendida, bem como a população a ser beneficiada e os resultados a serem atingidos com a realização do projeto, atividade.

- DESCRIÇÃO POR TIPO DE ATENDIMENTO

Relacionar o nome do atendimento, como, por exemplo, consulta médica, consulta odontológica, número de crianças atendidas, número de proprietários atendidos, etc.

- QUANTIDADE

Listar, para cada tipo de atendimento, quantas vezes o mesmo será repetido até atingir-se a meta (um exemplo de meta seria consultar mil pessoas) ou atender 1000 alunos, crianças ou proprietários.

- VALOR UNITÁRIO

Relacionar o custo unitário de cada atendimento (por exemplo, o custo de uma consulta médica) ou de cada aluno, criança, etc.

- VALOR TOTAL

Relacionar o valor total de cada meta, ou seja, a multiplicação do valor unitário o atendimento pela quantidade de vezes que ele se repete (no exemplo das consultas, o valor total da meta seria o custo de uma consulta multiplicado por mil consultas).

IV- Capacidade Instalada (Integra o Plano de Atendimento)

(Recursos Materiais - Humanos)

ESPECIFICAR INSTALAÇÕES, EQUIPAMENTOS, MÃO-DE-OBRA ESPECIALIZADA A SER UTILIZADA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, ETC.

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO QUADRO “(CAPACIDADE INSTALADA)”

Especificar detalhadamente todas as instalações, equipamentos e mão-de-obra a serem empregados na execução dos serviços.

Obs.: comprovação que os recursos (contrapartidas) estão assegurados, salvo se o custo do empreendimento recair sobre o órgão descentralizador.

V- Cronograma de Desembolso (R\$ 1.000,00)

CONCEDENTE

META	JAN	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN

META	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ

O Cronograma de Desembolso é o desdobramento da aplicação dos recursos financeiros em parcelas mensais, de acordo com a execução do projeto, se for o caso.

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO:

- META

Indicar o número de ordem da meta (1,2,3, etc.)

- CONCEDENTE

Indicar o valor mensal a ser transferido pelo órgão do Governo Municipal.

DECLARAÇÃO

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, pra fins de prova junto à *Prefeitura Municipal de Itaperuna*, para efeitos e sob as penas da lei, que inexistente qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com a *FAZENDA PÚBLICA* ou qualquer Entidade da Federação, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas nos orçamentos do município, na forma deste Plano de Atendimento (Plano de Trabalho). E que os preços constantes no Capítulo III – Metas estão compatíveis com os praticados no mercado.

PEDE DEFERIMENTO

Local e Data

Proponente

Devem constar local, data e assinatura do Diretor ou Presidente da Instituição.

VI- Aprovação pelo Concedente

APROVADO ()

REPROVADO ()

Local e Data

Concedente

Obs.: Depois de aprovado deve ser empenhado antes ou na mesma data que foi elaborado o Termo do Convênio. (O *Empenho* é Prévio).

Devem constar local, data e assinatura da autoridade responsável pelo órgão repassador dos recursos. Corresponde à autorização para o andamento da solicitação.

INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DO RELATÓRIO DE ATENDIMENTO

- CONVÊNIO

Indicar o número original do convênio.

- EXECUTOR

Registrar o nome da entidade convenente.

- FOLHA

Fazer constar em cada folha a sua numeração, seguida do total de folhas do relatório (por exemplo, na folha 1 de um relatório que possui 10 folhas, a numeração é 1/10; na folha 4 do mesmo relatório, a numeração é 4/10).

- PROGRAMAÇÃO

Preencher com o nome do programa/ação objeto do convênio.

- TIPOS DE ATENDIMENTO

Indicar o tipo de atendimento prestado aos beneficiários relacionados do documento.

- MÊS/ANO

Fazer constar o mês e o ano a que se refere o relatório.

- Nº DE ORDEM

Fazer constar o nome das pessoas atendidas.

- NOME DO BENEFICIÁRIO

Fazer constar o nome das pessoas atendidas.

- Nº DO REGISTRO

Indicar o n.º da inscrição, matrícula, prontuário ou qualquer outro que identifique o beneficiário nos registros, arquivos ou cadastros de beneficiários atendidos pelo executor.

- DATA

Fazer constar as datas de ingresso do beneficiário no programa/ação e, quando for o caso, de seu desligamento.

- VALOR UNITÁRIO

Registrar o valor da unidade de serviços (US) ou o valor “*per capita*” estabelecido para o tipo de atendimento realizado.

- TOTAL DA FOLHA

Registrar o valor total da multiplicação do número de beneficiário relacionados na folha pelo valor unitário do atendimento.

- TOTAL GERAL

Deve ser preenchido somente na última folha do relatório, correspondendo ao somatório de todas as folhas.

- DECLARAÇÃO

Fazer constar local e data de apresentação do Relatório e assinaturas do dirigente da Entidade conveniente e do responsável técnico pela execução do convênio.

PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL

QUANDO SE DEVE APRESENTAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL?

A Prestação de Contas Final, deve ser apresentada até a data final da vigência do convênio.

Caso o conveniente (beneficiário) não a apresente, será concedido um prazo de 30 dias para a apresentação ou recolhimento dos saldos, incluídos rendimentos da aplicação no mercado financeiro, à conta da entidade repassadora. Após esse prazo, se não cumprida as exigências ou se existirem evidências de irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, será instaurada a competente Tomada de Contas Especial.

O QUE DEVE CONTER A PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL?

A prestação de contas final deve conter:

- O Plano de Trabalho/ Atendimento (vide Anexo II);
- Termo Simplificado do Convênio, com indicação da data de sua publicação;
- Execução da Receita e da Despesa (Anexo IV).

ANEXO IV

EXECUTOR		CONVÊNIO NÚMERO
RECEITA	DESPESA	
VALORES RECEBIDOS, INCLUSIVE OS RENDIMENTOS (DISCRIMINAR)	DESPESA REALIZADA, CONFORME RELAÇÃO DE PAGAMENTOS, E SALDO (RECOLHIDO/A RECOLHER)	
TOTAL	TOTAL	

EXECUTOR _____	RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO _____
ASSINATURA	ASSINATURA

**INSTRUÇÕES PARA O PREENCHIMENTO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA
DESPESA**

ANEXO IV

- EXECUTOR

Indicar o nome completo da unidade executora.

- CONVÊNIO N.º

Indicar o número do convênio.

- RECEITA

Registrar os valores recebidos para aplicação no projeto, inclusive os rendimentos de aplicações financeiras, fazendo a discriminação.

- TOTAL

Registrar o somatório dos valores recebidos.

- DESPESA

Registrar o valor das despesas realizadas, conforme o campo “total” constante da relação de pagamentos, **ANEXO V** e o saldo recolhido ou a recolher, apurado pela diferença entre a receita e a despesa.

- TOTAL

Registrar a soma das despesas realizadas com o saldo.

- EXECUTOR

Fazer constar o nome e a assinatura do responsável pela entidade executora.

- RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO

Fazer constar o nome e a assinatura do responsável pela execução do projeto.

ANEXO V
RELAÇÃO DE PAGAMENTOS

RECURSOS		UNIDADES EXECUTORAS				CONVÊNIO			
1 - CONCEDENTE						NÚMERO			
2 - EXECUTOR									
3 - OUTROS									
RE C.	ITE M	CREDOR	CGC/C PF	NAT. DESP.	CH/O B	DAT A	TR. CRÉDIT O	DATA	VAL OR
TOTAL									
UNIDADE EXECUTORA - ASSINATURA					RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO - ASSINATURA				

Obs.: anexar as notas originais ao mesmo.

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA RELAÇÃO DE PAGAMENTOS

A Relação de pagamentos é o registro do pagamento de despesas efetuadas na execução do projeto, à conta dos recursos concedente. Devem ser preenchidos um formulário para o concedente.

- ENTIDADE

Indicar o nome completo da Entidade.

- CONVÊNIO NÚMERO

Indicar o número do convênio.

- RECEITA (REC.)

Indicar a fonte de receita conforme os códigos a seguir (esses códigos valem, inclusive, para recursos resultantes de aplicações no mercado financeiro) :

Exemplo:

1. Concedente (código será sempre “1”)

 Aplicação (código será sempre “2”)

- ITEM

Enumerar cada um dos pagamentos efetuados.

- CREDOR

Registrar o nome do credor, constante do título de crédito (como, por exemplo, o nome do fornecedor que consta da Nota Fiscal, da Fatura ou do Recibo).

- CHEQUE OU ORDEM BANCÁRIA (CH/OB)

Indicar o número do cheque ou da ordem bancária (preceder cada um do código CH ou OB, conforme o caso).

- DATA

Indicar a data de emissão da Nota Fiscal, da Fatura ou do Recibo, conforme o caso.

Obs.: RPA (Recibo de Pagamento de Autônomos); item que descontar ISS (Imposto sobre Serviços) na Secretaria da Receita sobre o valor da nota.

- VALOR

Registrar o valor do título de crédito.

- TOTAL

Indicar a soma dos valores constantes dos títulos de créditos relacionados.

- ENTIDADE

Fazer constar o nome e a assinatura do responsável pela Entidade.

- RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO

Fazer constar o nome do responsável pela execução do projeto.

Demonstração da Execução da Receita e da Despesa, **Anexo IV**, evidenciando os recursos recebidos em transferência.

CONVÊNIO – Principais informações para Transferências de Recursos a Entidades Públicas e Privadas.

São acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

Caracteriza-se o interesse comum das partes com relação ao objeto. Se de um lado houver o interesse no lucro, e não no fim comum tanto à Administração Pública descentralizadora como ao contemplado com a descentralização, não se caracteriza o convênio, e sim *contrato*.

TERMO ADITIVO

É o instrumento que modifica o convênio, ainda durante o seu período de vigência.

Esta alteração pode acrescentar, alterar ou excluir condições de um convênio já firmado, tais como o valor ou a vigência, ou as dimensões do objeto, nunca a sua natureza.

CONCEDENTE (quem concede)

É o órgão da Administração Direta ou Indireta, responsável por transferir recursos ou descentralizar créditos orçamentários, destinados à Execução do Convênio.

PLANO DE TRABALHO/ ATENDIMENTO

É o instrumento programático que, antes do nascedouro do Termo de Convênio, já contém as seguintes informações:

1. Detalhamento das responsabilidades a serem assumidas pelos partícipes; identificação do objeto, programação física e financeira;
2. Cronograma de desembolso, entre outras. Da sua clareza e abrangência depende o bom desempenho do Convênio.

ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

É uma alteração que se dá, excepcionalmente, na programação da execução do convênio. Ocorre quando durante a fase de execução, o conveniente/executor avalia que o PT necessita de pequenas alterações; ou quando, após cumprida grande parte do objeto, há saldo disponível em elemento de despesa com possibilidades de ser remanejado para outro elemento. Nos dois casos, visa unicamente ao melhor cumprimento do objeto.

META

É o desdobramento do objeto em realizações físicas, de acordo com unidades de medida preestabelecidas.

ETAPA OU FASE

É cada uma das ações em que se pode dividir a execução de uma meta.

CONTA ESPECÍFICA

É a conta aberta exclusivamente para a movimentação dos recursos descentralizados em função do convênio. Cada convênio deve ter sua conta específica, única e exclusiva.

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Conjunto de documentos comprobatórios da despesa, apresentado pelo conveniente ao final da execução do convênio (prestação de contas final); ou quando da deliberação das parcelas, ou ainda no início de cada exercício, quando se tratar de convênio plurianual (prestação de contas parcial).

CONCLUSÃO

Conforme ressaltamos na apresentação deste manual, a ideia é de que possamos criar canais, esforços e oportunidades para novas relações entre as entidades jurisdicionais que interfiram na qualidade e nas buscas de “boas práticas”.

Salientando, devemos ter sempre presente à nota marcante de colaboração. Até porque as irregularidades podem ser evitadas no caso de os Gestores serem devidamente orientados.

Não interessa à Gestão Pública, somente a fiscalização. Interessa sim, a boa Gestão dos recursos públicos. Nesse enfoque é que a Administração elaborou este trabalho, visando unicamente a instruir. Dessa forma, estaremos todos, governo e entidades cumprindo a nossa missão de bem servir à sociedade.

ANEXO 1

Tabela1 – CONVÊNIO E SUBVENÇÕES SOCIAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES – 2011

N. Proc	CONVÊNIO	FAVORECIDO	OBJETO	MODALIDADE	ORIGEM	FONTE	VALOR	ÁREA
2011.005.007778-8-PA	01/2011	APAE	Proporcionar a continuidade e ampliação do projeto Saúde e Reabilitação dois caminhos na mesma direção.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$436.357,76	SOCIAL
2011.005.007745-6-PA	02/2011	APOE	Oportunizar as pessoas com deficiência e suas famílias visando a integração família deficiente.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$854.275,18	SOCIAL
2011.005.007699-5-PA	03/2001	SERVIÇO DE ASSISTENCIA A SAO JOSÉ OPERÁRIO	Atender pessoas com deficiência motoras e neurológicas de outras entidades com o Programa Equoterapia.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$536.380,79	SOCIAL
2011.005.007697-0-PA	04/2001	ASILO NOSSA SENHORA DO CARMO	Proporcionar a cooperação visando estabelecer melhores condições para manter 70 idosos com mais de 60 anos de regime asilar	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$530.752,20	SOCIAL
2011.005.007708-9-PA	05/2001	SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE CAMPOS	Proporcionar o atendimento ao projeto Abrindo Portas/Escola de Família.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$189.258,85	SOCIAL
2011.005.000118-P-PA	06/2001	ASSOCIAÇÃO O BENEFICENTE E LUZ E VIDA	Oferecer educação de base a 65 crianças carentes.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal da Infância e Juventude	ROYALTIES	R\$17.563,00	EDUCAÇÃO
2011.005.007702-5-PA	07/2001	GRUPO ESPÍRITA FRANCISCO DE ASSIS	Oferecer a clientela migrante e aos desabrigados em razão de situações emergenciais com acolhimento humano.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$73.500,10	SOCIAL
2011.005.003003-6-PA	08/2001	APAE	Proporcionar a oferta de assistencial terapêutica e educacional para atender 25 pessoas com deficiência oriundas dos distritos Espírito Santo, Santo Eduardo, Posse do Meio e Santa Maria de Campos	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$209.000,00	SOCIAL
2011.005.007986-5-PA	09/2001	INSTITUTO BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL - IBRADS	Proporcionar o programa que será desenvolvido nas unidades prisionais do município atendendo a detentos no total de 100 famílias de presidiários.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$336.097,99	SOCIAL

2011.005.007911-8-PA	10/2001	BRASIL JUVENTUDE SEM LIMITES	Oportunizar o projeto direcionado para 50 crianças até 6 anos com o objetivo de desenvolver a expressão e proteção social	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$157.502,50	SOCIAL
2011.005.007814-3-PA	11/2001	UNIÃO ASSISTENCIAL SÃO JOSÉ	Proporcionar a realização do projeto Ciranda Cirandinha atendendo a 50 crianças	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundo Municipal de Assistência Social	ROYALTIES	R\$180.547,20	SOCIAL
2010.005.008325-6-PA	12/2001	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE MENINO JESUS	Proporcionar o desenvolvimento social, pessoas e familiar a 90 crianças e dos adolescentes em situação de vulnerabilidade social.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal da Infância e Juventude	ROYALTIES	R\$176.000,00	SOCIAL
2011.005.008909-4-PA	13/2001	COMUNIDADE EDUCATIVA PEQUENO CARENTE	Oferecer um espaço sócio-educativo que promova o bem estar da criança da comunidade	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal da Infância e Juventude	ROYALTIES	R\$396.000,00	EDUCAÇÃO
2011.005.009585-3-PA	14/2001	CLUBE ESPORTIVO RIO BRANCO	Implantação do projeto Novos Talentos visando a prática de futebol nas categorias infantil e juvenil.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$105.000,00	ESPORTE
2010.005.008473-4-PA	15/2001	ONG ESPORTES SEM FRONTEIRAS	Implementar do projeto aos portadores de necessidades especiais um prática mais sistemática e adequada no campo social e dos esportes sem fronteiras.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$105.000,00	ESPORTE
2011.005.009554-4-PA	16/2001	AUTOMÓVEL CLUBE FLUMINENSE	Proporcionar a comunidade um melhor atendimento através de projetos sociais que melhoram a qualidade de vida dos mais carentes.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$105.000,00	ESPORTE
2011.005.008621-6-PA	17/2001	AMERICANO FUTEBOL CLUBE	Proporcionar implementação dos Projetos de promoção de ações e programas sociais na área de esporte amador.	SUBVENÇÃO SOCIAL	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$210.000,00	ESPORTE
2010.005.008277-0	001/2011	FEDERAÇÃO DE TRIATON DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Promover a Corrida de Santo Amaro, o Santo Padroeiro da Baixada Campista.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$38.540,00	ESPORTE
2010.005.008255-1	002/2001	FEDERAÇÃO DE CICLISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Promover a realização deste projeto Prova Santos Amaro que acontecerá no mês de Janeiro de 2011	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$41.000,00	ESPORTE
2010.005.008289-2	003/2001	LIGA CAMPISTA DE DESPORTOS	Promover o turismo e intensificar atividades esportivas	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$94.485,00	ESPORTE

2010.005.008425-2	004/2001	FEDERAÇÃO DE MOTOCICLISTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Promover a Co-realização da 1ª etapa do Campeonato Carioca de Motociclismo - Modalidade Cross Country	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$50.000,00	ESPORTE
2010.005.008295-0	000//2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA TRADIÇÃO ALVI-ANIL	Proporcionar a realização de festas pré-carnavalescas	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$257.000,00	CULTURA
2010.005.008029-6	001/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DO PARQUE AURORA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$48.000,00	CULTURA
2010.005.008166-P	002/2011	ASSOCIAÇÃO O MOCIDADE LOUCA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2010.005.007164-P	003/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA CIDADE LUZ	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005.008030-8	004/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA AMIGOS DA FARRA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2010.005.008067-0	005/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA TRADIÇÃO ALVI-ANIL	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005.008185-7	006/2011	GRÊMIO RECREATIVO DE ARTE E CULTURA ESCOLA DE SAMBA IMPÉRIO DA BAIXADA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005.008615-8-PA	007/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA URURAU DA LAPA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2010.005.008167-7-PA	008/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA OS PSICODÉLICOS	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$48.000,00	CULTURA
2010.005.007668-0-PA	009/2011	GRÊMIO RECREATIVO DE ARTE E CULTURA ACADÊMICOS DA PECUÁRIA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005.008135-0-PA	010/2011	ASSOCIAÇÃO RECREATIVA ESCOLA DE SAMBA OS INDEPENDENTES	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA

2010.005. 007704-4	011/2011	ASSOCIAÇÃO RECREATIVA ESCOLA DE SAMBA UNIDOS DE TRAVESSÃO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005. 008148-P	012/2011	ASSOCIAÇÃO MADUREIRA DO TURF	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2010.005. 008143-3	013/2011	GRÊMIO RECREATIVO DE ARTE E ESCOLA DE SAMBA BOI SAPATÃO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2010.005. 008133-6	014/2011	BLOCO CHUVA DE OURO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$32.000,00	CULTURA
2010.005. 008152-3	015/2011	ASSOCIAÇÃO ACADÊMICA DE RITMOS ONÇA DO SAMBA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2011.005. 003044-2	016/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA EM CIMA DA HORA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$32.000,00	CULTURA
2011.005. 007661-5	017/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA UNIDOS DE SANTA CRUZ	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005. 008472-7	018/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA UNIAO DA ESPERANÇA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2010.005. 008132-9	019/2011	BLOCO DE SAMBA UNIDOS DO CAPÃO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$32.000,00	CULTURA
2011.005. 007666-1	020/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA LEOPOLDINE NSE	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005. 008156-2	021/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA VERDE E BRANCO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$48.000,00	CULTURA
2010.005. 008153-0	022/2011	BLOCO DE SAMBA UNIDOS DE NOVA BRASÍLIA	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$48.000,00	CULTURA

2010.005. 008092-6	023/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA UNIDOS DO URURAI	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$45.000,00	CULTURA
2010.005. 008099-7	024/2011	BLOCO CAPRICHOS OS DE GUARUS	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$48.000,00	CULTURA
2010.005. 008134-3	025/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA UNIÃO FELIZ	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$48.000,00	CULTURA
2011.005. 008428-P	026/2011	GRÊMIO RECREATIVO BLOCO DE SAMBA UNIDOS DE ELDORADO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$32.000,00	CULTURA
2011.005. 008590-9	027/2011	GRÊMIO RECREATIVO ESCOLA DE SAMBA AS DE OURO	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$60.000,00	CULTURA
2011.005. 008793-3	028/2011	LIGA NÁUTICA DE CAMPOS	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$180.000,00	ESPORTE
2011.005. 008945-4	029/2011	LIGA CAMPISTA DE DESPORTOS ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE OVINOS E CAPRINOS DO ESTADO DO RJ - ACOCERJ	Proporcionar a participação da Escola no evento Campos Folia 2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$105.000,00	ESPORTE
2011.005. 011069-7	030/2011	ASSOCIAÇÃO DE CRIADORES DE OVINOS E CAPRINOS DO ESTADO DO RJ - ACOCERJ	Proporcionar a realização da VIII Exposição Especializada de Ovinos	CONTRIBUIÇÃO	Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca	ROYALTIES	R\$57.560,00	AGRICULTURA
2011.005. 010567-9	031/2011	FEDERAÇÃO DE CICLISMO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	Promover a co-realização da Prova Ciclística Santíssimo Salvador que acontecerá no dia 06/08/2011.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Municipal de Esportes	ROYALTIES	R\$43.655,80	ESPORTES
2011.005. 012434-P	032/2011	CÂMARA DE DIRIGENTES LOJISTAS - CDL	Proporcionar a co-realização da FEPE no período da Fundação Rural de Campos	CONTRIBUIÇÃO	Secretaria Municipal de Desen. Econômico, Petróleo e Bioenergia	ROYALTIES	R\$80.000,00	PETRÓLEO
2011.005. 014390-9	033/2011	ASSOCIAÇÃO DE BOIS PINTADINHOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES - ABOIPIC	Proporcionar a participação no desfile dos Bois Pintadinhos nos dias 03 e 04 de dezembro na Orla I em Guarús.	CONTRIBUIÇÃO	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	ROYALTIES	R\$257.000,00	CULTURA
2001.005. 000112-6	001/2011	ASSOCIAÇÃO DA SOLIDARIEDADE	Proporcionar qualidade de vida as pessoas que vivem com HIV/AIDS que não tem família ou forma	CONVÊNIO	Secretaria Municipal de Saúde	ROYALTIES	R\$616.000,00	SAÚDE

abandonados por
ela.

2011.005. 009263-5	002/2011	APOE	Executar atividades pedagógicas especializadas a 300 pessoas	CONVÊNIO	Secretaria Municipal de Educação	ROYALTIES	R\$118.720,00	EDUCA ÇÃO
-----------------------	----------	------	--	----------	---	-----------	---------------	--------------

TOTAL **R\$7.858.196,
37**

Fonte: Auditoria Geral da Secretaria Municipal de Controle Orçamentário. Tabela elaborada pelo autor.